

Amtsblatt

der Europäischen Gemeinschaften

ISSN 0376-9461

C 206

40. Jahrgang

7. Juli 1997

Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt	Seite
	I <i>Mitteilungen</i>	
	
	II <i>Vorbereitende Rechtsakte</i>	
	Wirtschafts- und Sozialausschuß	
	Tagung von April 1997	
97/C 206/01	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch der Europäischen Kommission: Künftige Lärmschutzpolitik“	1
97/C 206/02	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission ‘Durchführung des Umweltrechts der Gemeinschaft’“	7
97/C 206/03	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch: Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft: Im Vordergrund der Mensch“	10
97/C 206/04	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Bericht der Kommission über das SLIM-Pilotprojekt — Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt“	14
97/C 206/05	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge“	17
97/C 206/06	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Weißbuch: Eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft“	23



Preis: 30 ECU

(Fortsetzung umseitig)

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
97/C 206/07	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 94/58/EG über Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten“	29
97/C 206/08	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Siebten Jahresbericht über die Strukturfonds 1995“	34
97/C 206/09	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission ‘Energie für die Zukunft: erneuerbare Energiequellen — Grünbuch für eine Gemeinschaftsstrategie’“	41
97/C 206/10	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Kontrolle von Pseudomonas solanacearum (Smith) Smith“	57
97/C 206/11	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen“	59
97/C 206/12	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Durchführungsbestimmungen für Maßnahmen zur Verbesserung der Erzeugung und Vermarktung von Honig“	60
97/C 206/13	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Aktionsprogramm zur stärkeren Sensibilisierung der Juristen für das Gemeinschaftsrecht“ (Aktion Robert Schuman)	63
97/C 206/14	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Wirkung und Wirksamkeit der Binnenmarktmaßnahmen“	65
97/C 206/15	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „KMU in Grenzregionen — Probleme bei grenzüberschreitenden Geschäftsbeziehungen unter spezieller Berücksichtigung der durch die Einhaltung technischer Normen bedingten Probleme“	70
97/C 206/16	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Ersten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“	78
97/C 206/17	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission über die Kernindustrie in der Europäischen Union (Hinweisendes Nuklearprogramm nach Artikel 40 EURATOM-Vertrag)“	88
97/C 206/18	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Jahreswirtschaftsbericht 1997 — Wachstum, Beschäftigung und Konvergenz auf dem Weg zur WWU“	104
97/C 206/19	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Registrierung der an Bord von Fahrgastschiffen befindlichen Personen“	111



97/C 206/20	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu: — der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament betreffend die künftige Strategie zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch den Straßenverkehr unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Auto-Öl-Programms“, — dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG des Rates“, und — dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinien 70/156/EWG und 70/220/EWG des Rates“	113
97/C 206/21	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union“	117
97/C 206/22	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Organisation der Zusammenarbeit im Hinblick auf vereinbarte energiepolitische Ziele der Gemeinschaft“	123
97/C 206/23	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Situation und Probleme der Forstwirtschaft in der Europäischen Union und Gestaltungsmöglichkeiten der Forstpolitik“	128

II

(Vorbereitende Rechtsakte)

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch der Europäischen Kommission: Künftige Lärmschutzpolitik“

(97/C 206/01)

Die Kommission beschloß am 12. November 1996, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Grünbuch zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Umweltschutz, Gesundheitswesen und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 1. April 1997 an. Berichterstatter war Herr Boisserée.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung am 23. und 24. April 1997 (Sitzung vom 23. April) mit 93 Ja-Stimmen bei 1 Nein-Stimme und 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Kommission stellt in dem Grünbuch einleitend fest:

„Der von Verkehr, Industrie und Freizeitaktivitäten verursachte Lärm stellt eines der wichtigsten lokalen Umweltprobleme in Europa dar und ist zunehmend Gegenstand von Beschwerden der Öffentlichkeit. Lärminderungsmaßnahmen haben jedoch im allgemeinen eine geringere Priorität als Maßnahmen zur Verringerung anderer Umweltprobleme, wie Luft- und Wasserverschmutzung.“

Ziel des Grünbuchs ist es, der Lärmbekämpfung einen höheren politischen Stellenwert einzuräumen.

1.2. Die Kommission bezieht sich in der Vorlage des Grünbuchs auf das 5. Umweltaktionsprogramm vom März 1992⁽¹⁾, in dem Maßnahmen zum Lärmschutz angekündigt werden und zum Teil auch konkrete Zielwerte enthalten sind (siehe Anhang zum Grünbuch). In einem Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung dieses Programms vom Januar 1996⁽²⁾ wird ein

„Aktionsplan“ angekündigt, der Maßnahmen zur Umsetzung der genannten „Zielwerte“ enthalten soll; in dem Aktionsplan will sich die Kommission beim Erlaß von Rechtsakten auf Gemeinschaftsebene konzentrieren auf Maßnahmen hinsichtlich der „Produkte“, von denen Geräuschemissionen ausgehen.

Die Kommission will durch das Grünbuch diesen Aktionsplan vorbereiten.

Mit dem Grünbuch soll eine Grundlage für die politische und fachliche Diskussion über Umfang und Zeitrahmen eines solchen Aktionsplans sowie über die Instrumente der Umsetzung gegeben werden.

2. Allgemeine Bewertung des Grünbuchs

2.1. Lärmschutz muß ein integrierter Bestandteil der Umweltpolitik sein. Die Kommission weist darauf hin, daß große Teile der Bevölkerung in Europa Lärmpegeln ausgesetzt sind, die von Experten als medizinisch untragbar angesehen werden. Es gibt Umfragen der Kommission und einiger Mitgliedstaaten, die die Betroffenheit großer Bevölkerungsgruppen, vor allem in den großen Städten und städtischen Agglomerationen, bestätigen. Die Lärmschutzklagen aus der Bevölkerung haben in den letzten Jahren zugenommen. Das liegt im wesentlichen

⁽¹⁾ KOM(92) 23 endg. — ABl. Nr. C 138 vom 17. 5. 1993.

⁽²⁾ ABl. Nr. C 140 vom 11. 5. 1996.

daran, daß die Zahl der Lärmquellen (z. B. im Straßenverkehr) zugenommen hat; diese Zunahme hat technische Lärmschutzverbesserungen mehr als wett gemacht. Die Kommission schätzt, daß mehr als 80 Millionen Menschen untragbaren Lärmpegeln ausgesetzt sind.

Diese Einschätzung wird der Größenordnung nach für zutreffend gehalten.

2.2. Zu Unrecht ist in der Umweltpolitik der Gemeinschaft der Lärmschutz nur sporadisch und nur für einige, wenn auch wichtige, Lärmquellen behandelt worden; häufig ohne Rücksicht auf die Bedeutung dieser Quellen für den Gesamtlärm, dem die Betroffenen ausgesetzt sind. Der WSA hält es daher für richtig, auf europäischer Ebene ein neues, umfassendes Konzept für die Lärmbekämpfung zu entwickeln, in dem insbesondere die Mängel und Unvollständigkeiten der bisherigen Regelungen und Bewertungen beseitigt und der neuste Stand der Erkenntnisse und der technologischen Entwicklung berücksichtigt werden. Die hierzu erforderlichen Maßnahmen sollten unverzüglich vorbereitet werden. Der WSA erwartet, daß die Vorlage des Grünbuchs keine Verzögerung in diesem Programm bedeutet.

2.3. Der Inhalt des Grünbuchs wird grundsätzlich begrüßt.

Das Mandat für Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene kann auch unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips nicht bezweifelt werden.

- Maßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit werden unmittelbar von den Zielen des Artikels 130 r EG-Vertrag erfaßt; daraus leitet sich ein Auftrag zum Erlaß von Maßnahmen „auf hohem Schutzniveau“ ab.
- Maßnahmen zur Reduzierung von Lärm und Schutzmaßnahmen gegen Lärm (einschließlich der Planung von Verkehrsanlagen und Siedlungsgebieten) haben Auswirkungen wirtschaftlicher Art; bei unterschiedlichem Schutzniveau oder unterschiedlichen Maßnahmen könnten Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Binnenmarktes auftreten; auch daraus ergibt sich ein Mandat für eine Tätigkeit auf Gemeinschaftsebene.
- Die Notwendigkeit, Regelungen oder Konventionen auf Gemeinschaftsebene zu treffen, bezieht sich auch auf Bewertungs- und Meßverfahren, da nur auf diese Weise übereinstimmend festgestellt werden kann, ob das in Artikel 130 r geforderte Schutzniveau erreicht ist.
- Allerdings beschränkt sich das im Grünbuch dargestellte Programm nicht auf Rechtsakte der Gemeinschaft, sondern bezieht die Koordinierung von Maßnahmen der Mitgliedstaaten und Gebietskörperschaften ein; das entspricht dem 5. Umweltaktionsprogramm, das an die verschiedenen „Akteure der Umweltpolitik“ gerichtet ist. Insoweit wird das Programm auch durch Empfehlungen an die Mitgliedstaaten (Art. 189 EG-Vertrag) zu realisieren sein.

- Die Realisierung von Lärmschutzvorschriften ist ohne Sanktionen für den Fall der Nichterfüllung gesetzlicher Auflagen nicht gewährleistet.
- Der WSA schlägt vor, den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Umsetzung des vorgesehenen Aktionsprogramms zu empfehlen, ausreichende strafrechtliche und/oder ordnungsrechtliche Sanktionen vorzuschreiben. Im Hinblick auf die Harmonisierung innerhalb Europas wird auf den Entwurf der „Konvention über Umweltschutz durch Strafrecht“, der vom Europarat ausgearbeitet worden ist, hingewiesen⁽¹⁾.

2.4. Der WSA hat sich wiederholt mit dem Lärmschutz im Rahmen seiner umweltpolitischen Stellungnahmen befaßt:

- Stellungnahme vom 13. Mai 1987 zum 4. Umweltaktionsprogramm⁽²⁾;
- Stellungnahme vom 1. Juli 1992 zum 5. Umweltaktionsprogramm⁽³⁾ sowie Stellungnahmen zur Fortschreibung des Aktionsprogramms vom 25. Oktober 1995⁽⁴⁾ und 29. Mai 1996⁽⁵⁾;
- Stellungnahme vom 3. Juli 1991 zum Grünbuch über die städtische Umwelt⁽⁶⁾.

In diesen Stellungnahmen werden mehr oder minder konkrete Gemeinschaftsmaßnahmen zum Lärmschutz gefordert.

3. Stellungnahme zu den einzelnen Abschnitten des Grünbuchs

3.1. *Harmonisierung der Verfahren zur Erfassung der Lärmbelastung und Förderung des gegenseitigen Informationsaustausches*

3.1.1. Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Erfassung der Lärmbelastung und zur Förderung des Informationsaustausches werden grundsätzlich positiv bewertet. Das gilt auch für die Aufklärung der Bevölkerung. Lärm wird häufig durch bloße Unachtsamkeit der Beteiligten (auch der Teilnehmer am Straßenverkehr) sowie durch mangelnde Pflege und Handhabung von Geräten verursacht; hier können gezielte Informationskampagnen helfen. Eine bessere Zusammenarbeit der Kommission und der Behörden in den Mitgliedstaaten mit den Nicht-Regierungsorganisationen, die sich die Lärmbekämpfung zur Aufgabe gestellt haben, wird dringend empfohlen.

3.1.2. Zur Erfassung der Lärmbelastung gehört die Lärmbewertung. Hier ist eine Harmonisierung besonders wichtig.

(1) Conseil de l'Europe — CM 96/99.

(2) ABl. Nr. C 180 vom 8. 7. 1987.

(3) ABl. Nr. C 287 vom 4. 11. 1992.

(4) ABl. Nr. C 18 vom 22. 1. 1996.

(5) ABl. Nr. C 212 vom 22. 7. 1996.

(6) ABl. Nr. C 269 vom 14. 10. 1991.

Die Kommission beabsichtigt, eine Rahmenrichtlinie zu erlassen für das Lärmmeßverfahren sowie für die Bewertung der Lärmbelastung. Dieses Vorhaben beurteilt der WSA positiv. Das Meßverfahren ist in Europa bereits weitgehend harmonisiert. Die Kommission weist auch darauf hin, daß ein allgemeiner Konsens darüber besteht, welcher Lärmpegel für die Allgemeinheit zumutbar ist. Die bereits vorhandenen Übereinstimmungen können in diese Richtlinien eingehen. Auch wenn die Lärmbekämpfungsmaßnahmen nach Quellen und Situation unterschiedlich sind, sollte jedenfalls das Meß- und Bewertungsverfahren einheitlich sein.

3.1.3. Die Kommission bezieht sich zu Recht hinsichtlich der Zumutbarkeitsgrenzen auf die Kriterien der Weltgesundheitsorganisation. Nach dem gegenwärtigen Stand gibt es nach Auffassung des WSA keine besseren Richtwerte.

Ein Problem kann in der Abgrenzung zwischen gesundheitlicher (physiologischer) Relevanz von Lärm einerseits und (bloßen) Belästigungen andererseits gesehen werden. Allerdings gibt es Überschneidungen zwischen Belästigung und medizinischer Indikation. Die Bewertung der Belästigung ist deshalb schwierig, weil sie nicht frei von subjektiven Elementen (Einstellung der Betroffenen zur Lärmquelle sowie zur zeitlichen Regelmäßigkeit von Lärm) ist. Die WHO-Kriterien versuchen, diese Problematik in ihrem normativen Regelwerk zu berücksichtigen.

3.1.4. Die Kommission weist im Grünbuch mehrfach auf die Bedeutung von Lärmkarten als Grundlage für die Situationsbewertung, aber auch für die Flächennutzungsplanung und die Information der Öffentlichkeit hin.

Prinzipiell sind solche Lärmkarten, wenn sie auf konkreten Erhebungen oder Berechnungen beruhen, für Planungs- und Informationsmaßnahmen geeignet. Es sollten aber folgende — aus den Erfahrungen in den Mitgliedstaaten abgeleiteten — Rahmenbedingungen berücksichtigt werden:

- Lärmkarten erscheinen sinnvoll, wenn sie Grundlage konkreter Lärminderungspläne werden sollen.
- Zweck der Lärmkarten ist die flächenhafte Darstellung der Lärmbelastung, nicht eine Aussage für bestimmte Punkte. Deshalb können aus Lärmkarten keine spezifischen Aussagen, z. B. über die Bewertung von Wohngrundstücken, abgeleitet werden.

3.2. *Aufstellung von Zielwerten und Erlaß von Vorschriften über Maßnahmen, mit denen diese Zielwerte erreicht werden sollen*

3.2.1. Die Aufstellung von Zielwerten und Maßnahmen zur Realisierung kündigt die Kommission für einen „späteren Zeitpunkt“ an. Das 5. Aktionsprogramm (1992!) enthält bereits solche Zielwerte, zum Teil mit Zeitplänen, die allerdings im allgemeinen nicht erfüllt wurden. Solche Zielwerte sind nach dem Vorsorgeprinzip für die prioritären Bereiche des Lärmschutzes dringlich. Sie sollten jetzt nicht auf eine weitere Zukunft vertagt werden.

3.2.2. Die Verminderung von Lärmemissionen soll nach dem Grünbuch nicht nur mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen, sondern auch mit ökonomischen Instrumenten erreicht werden.

3.2.3. Bei den ökonomischen Instrumenten denkt man allgemein an Steuern und Abgaben, die nach dem Ausmaß der Lärmemission differenziert werden. Hierdurch soll ein Anreiz zum Erwerb und Betrieb lärmarmen Geräte usw. ausgeübt werden. Das kann vom WSA akzeptiert werden; der Ausschuß lehnt dagegen den Einsatz steuerlicher Maßnahmen gewissermaßen als „Bestrafung“ des Emittenten oder als Einnahmequelle für die öffentlichen Körperschaften ab. Durch den Einsatz ökonomischer Instrumente wird der Erlaß von Vorschriften über Emissionsgrenzwerte nicht ersetzt; insgesamt erscheinen dem WSA unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Bevölkerung Grenzwerte geeigneter als steuerliche Maßnahmen.

3.2.4. Zu den ökonomischen Instrumenten gehören auch Vorschriften über eine verstärkte Haftung für Schäden (auch gesundheitlicher Art!) durch Lärm. Bereits 1994 hatte der WSA Richtlinien oder Empfehlungen für eine verstärkte Umwelthaftung auf europäischer Ebene gefordert⁽¹⁾. Die steuerlichen Maßnahmen hat der WSA grundsätzlich als geeignetes Mittel zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung bejaht⁽²⁾.

3.3. *Verringerung des Straßenverkehrslärms*

3.3.1. Die prioritäre Behandlung des Straßenverkehrslärms wird bestätigt. Auch die vorgeschlagenen Maßnahmen werden für adäquat gehalten. In dem Maße, in dem die Geräusche der Fahrzeugmotoren geringer werden, spielen die Rollgeräusche eine zunehmende Rolle. Maßnahmen zur Verminderung des Fahrlärms (z. B. Maßnahmen hinsichtlich der Autoreifen) dürfen allerdings nicht zu Lasten der Fahrsicherheit gehen.

3.3.2. Zur Einbeziehung der Kosten der Lärmbelastung in steuerliche Instrumente wird hingewiesen auf das Grünbuch „Faire und effiziente Preise im Verkehr (1995)“⁽³⁾ und die Stellungnahme des WSA hierzu⁽⁴⁾.

3.3.3. Die Einbeziehung der Lärmprüfung in die technische Fahrzeugüberwachung ist wichtig; allerdings muß die Prüfung unter realistischen Betriebsbedingungen stattfinden. Ein besonderes Einzelproblem, das wegen der Zahl der Fahrzeuge eine große Bedeutung, namentlich in den Ballungsgebieten, hat, ist der Motorradlärm; hier ist eine Prüfung unter realistischen Betriebsbedingungen und unter Einbeziehung der möglichen technischen Veränderungen während des Betriebs besonders hervorzuheben; es ist Vorsorge nötig gegen Manipulation an Schalldämpfern.

(1) ABl. Nr. C 133 vom 16. 5. 1994.

(2) Siehe z. B. ihre Stellungnahme zur Kommissionsmitteilung „Wirtschaftswachstum und Umwelt“ — ABl. Nr. C 155 vom 21. 6. 1995 sowie ihre Stellungnahme zum Thema „Umweltpolitik und europäischer Binnenmarkt“ — ABl. Nr. C 332 vom 31. 12. 1990.

(3) KOM(95) 691 endg.

(4) ABl. Nr. C 56 vom 24. 2. 1997.

3.3.4. Der Lärmschutz im Straßenverkehr stellt eine Reihe von Problemen, die durch Förderung der Forschung und der technologischen Entwicklung behandelt werden sollten:

- Forschung zur Erfassung und Bewertung und Minderung der Rollgeräusche von Rädern unter Einbeziehung der Forderung nach Fahrsicherheit.
- Förderung lärmarmen Straßenbeläge aus Gemeinschaftsmitteln; allerdings kommt nur eine Förderung von Pilotvorhaben im Rahmen der technologischen Entwicklung in Betracht.

3.3.5. Die Kommission behandelt nur am Rande die Bedeutung eines rationalen Verkehrsmanagements für den Schutz vor dem Lärm des Straßenverkehrs.

Es sollten Untersuchungen angestellt werden, mit welchen Instrumenten „unnötiger, lästiger Straßenverkehr“ vermieden werden kann. Zu den Instrumenten könnten auch Nutzungsbeschränkungen für bestimmte Fahrzeuge, z. B. Fahrzeuge ohne lärmarme Motoren, sowie für bestimmte Tageszeiten gehören.

Die Kommission nennt in diesem Zusammenhang auch Straßenbenutzungsgebühren. Die Erfahrungen mit den Auswirkungen einer solchen Maßnahme, soweit sie sich auf bestimmte Straßensysteme beschränken, müßten sorgfältig geprüft werden.

3.4. Schienenverkehrslärm

3.4.1. Der Priorität für Maßnahmen zur Bewertung und zur Verminderung des Schienenverkehrslärms wird zugestimmt.

Die Bedeutung dieses Bereichs folgt auch daraus, daß Planung und Bau von Strecken des Hochgeschwindigkeitsschienenverkehrs (als Bestandteil des Programms europäischer Verkehrsnetze) u.a. aus Gründen der Lärmbelästigung Besorgnisse bei der Bevölkerung auslösen.

Die im Grünbuch vorgeschlagenen Lärmreduzierungsmaßnahmen können allerdings nach dem Stand der Technik und in Übereinstimmung mit der Auffassung großer Eisenbahnverkehrsunternehmen verbessert werden; z. B. kann unter Verwendung fortschrittlicher Verkehrsmittel („low noise train“) eine Emissionsminderung um bis zu 23dB erzielt werden (also eine wesentlich größere Verbesserung als die im Grünbuch (Punkte 3.2 und 4.3 (ii) genannten Senkungen).

3.4.2. Rechtsvorschriften über Emissionsgrenzwerte bzw. Empfehlungen für Emissionszielwerte müßten international abgestimmt werden.

3.4.3. Die Kommission erwägt, variable Benutzungsgebühren für einzelne Bahnstrecken einzuführen (und zwar als wirtschaftliches Instrument). Bei jeder zusätzlichen Belastung des Schienenverkehrs ist aber darauf zu achten, daß die damit verbundene Kostensteigerung für den Fahrgast oder den Benutzer des Gütertransports den Verkehr nicht auf andere, insgesamt weniger umweltfreundliche „Verkehrsmedien“ lenkt.

3.4.4. Der WSA bestätigt die Auffassung der Kommission, wonach Forschungsarbeiten zur genaueren Erfassung und Bewertung und Minderung des Lärms beim Betrieb von Schienenfahrzeugen dringend erforderlich sind.

3.5. Luftverkehrslärm

3.5.1. Die Ausführungen im Grünbuch werden grundsätzlich positiv bewertet. Insbesondere für die Bevölkerung in Ballungsgebieten haben diese Maßnahmen hohe Priorität.

3.5.2. Die Kommission schlägt schärfere Grenzwerte für den Gesamtschallpegel der einzelnen Flugzeugtypen vor. Soweit Flugzeuge für den kommerziellen Verkehr betroffen sind, müssen solche Regelungen international, d.h. über die EU hinaus abgestimmt werden. Die Kommission sollte auch zukünftig in den diesbezüglichen internationalen Gremien mitarbeiten, um die Grenzwerte weiter zu verbessern; die technologische Entwicklung läßt dies mindestens mittelfristig zu.

3.5.3. Für Maßnahmen der Gemeinschaft ist der häufig mit erheblichen Belästigungen der Bevölkerung verbundene Privat- und Sportflugzeugverkehr zu nennen. Für diesen Flugverkehr sollten entwickelt werden:

- Anforderungen an die Flugzeuge in Richtung auf verminderte Lärmemissionen;
- Kriterien für den Standort der durch diesen Flugverkehr oft benutzten kleineren Landeplätze im Hinblick auf den Schutz der Nachbarschaft;
- in dicht besiedelten Bereichen Beschränkung der Zahl der Landeplätze und/oder der Betriebszeiten.

Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang auch auf den Betrieb von Flugzeugmodellen, der in der Umgebung von Wohnbereichen und wegen des besonders lästigen Charakters ihres Geräusches zu Problemen führt.

3.5.4. Bei den Luftfahrzeugen wird der Hubschrauberlärm im Grünbuch nicht eigens unterschieden. Lärmrichtlinien für Flugzeuge sind ungeeignet für Hubschrauber. Angaben über die zugelassenen Geräuschpegel können als Richtwerte für die tatsächliche Lärmwirkung besonders irreführend sein, weil die Schallemissionen sehr stark vom gerade ausgeführten Flugmanöver abhängen. Außerdem kommt es vor, daß Hubschrauber längere Zeit in unmittelbarer Nähe von Wohngebäuden operieren.

3.5.5. Die Kommission erwähnt ökonomische Instrumente zur Unterstützung des Einsatzes und der Entwicklung geräuscharmer Flugzeuge. Hier wird insbesondere die Staffelung der Flughafengebühren je nach Lärmpegel der Flugzeugtypen genannt.

In einzelnen Mitgliedstaaten, vor allem aber in den USA, hat man mit dieser Maßnahme positive Erfahrungen gemacht. Der WSA teilt die Auffassung der Kommission, daß eine Rahmenrichtlinie eine solche Gebührenstaffelung harmonisieren soll, um zu vermeiden, daß Flughäfen durch den Verzicht auf eine solche Gebührenstaffelung Wettbewerbsvorteile für sich in Anspruch nehmen.

3.5.6. Im Grünbuch werden „Rahmenempfehlungen“ auf Gemeinschaftsebene für die Flächennutzungsplanung in der Umgebung von Flughäfen vorgeschlagen. Es dürfte nicht einfach sein, die Erfahrungen mit der Umgebungsplanung bei Flughäfen in allgemein gültige Werte für die Gemeinschaftsebene umzusetzen. Wichtig erscheint aber ein Austausch von Erfahrungen, die innerhalb der Gemeinschaft, aber auch in Drittländern (mit dichtem Flugverkehr) gemacht worden sind. Die Möglichkeit, hieraus „Modelle“ für die Flächennutzungsplanung abzuleiten, beurteilt der WSA skeptisch.

3.5.7. Die Überlegungen des WSA zum Verkehrsmanagement (oben 3.3.5) gelten auch hier: Eine Entlastung der durch Fluglärm betroffenen Bevölkerung kann auch durch Verminderung des Flugverkehrs insgesamt erreicht werden; die in einigen Mitgliedstaaten ausgesprochenen Vergünstigungen bei der Treibstoffbesteuerung stehen dieser Tendenz aber entgegen; wenn es insoweit zu einer Harmonisierung kommt, sollte die Zweckmäßigkeit solcher Vergünstigungen überprüft werden.

3.5.8. Die Kommission sollte die Bedeutung des militärischen Übungsflugverkehrs für die Lärmbelastung der Bevölkerung aufgreifen.

3.6. *Lärm durch Maschinen, die im Freien verwendet werden (Baumaschinen, Gartengeräte usw.)*

3.6.1. Die Kommission schlägt eine Vereinfachung, Ergänzung und Zusammenfassung der Vorschriften über die Emissionsbegrenzung für einzelne Arten von Maschinen durch eine Rahmenrichtlinie vor; den Erlaß von Grenzwerten hält sie nur für Maschinen, für die bereits solche Grenzwerte bestehen, sowie für „äußerst laute“ Maschinen für erforderlich.

Die Beschränkung des Erlasses von Grenzwerten auf die bisher geregelten Bereiche ist problematisch, weil die bisherigen Maßnahmen keineswegs systematisch oder nach sachlich begründeten Prioritäten getroffen wurden, sondern mehr oder minder sporadisch.

Der WSA fordert deshalb ein umfassendes Lärmschutzprogramm für Maschinen, die im Freien verwendet werden (insbesondere Bau-, aber auch Landwirtschaftsmaschinen und Gartengeräte). Zum Teil lassen sich Probleme des Maschinenlärms nur oder in erster Linie durch Regelungen über den Abstand solcher Maschinen (z. B. Windkraftanlagen) von der nächsten Wohnbebauung befriedigend lösen, soweit nicht ein ausreichender Lärmschutz an der Maschine selbst oder durch Regelung der Betriebszeiten oder der Betriebsabläufe möglich ist.

Nur durch ein umfassendes Programm läßt sich die technologische Entwicklung zum Lärmschutz vorantreiben.

3.6.2. Es sollte verstärkt (eventuell auch durch steuerliche Maßnahmen) der Anreiz zu frühzeitiger Verwendung lärmarmen Maschinen gefördert werden. Die vorgesehene Kennzeichnung der Maschinen mit den Lärmwerten könnte später durch Einbeziehung in das Öko-Label-System ergänzt werden, wie die Kommission im Grünbuch bereits vorschlägt.

3.6.3. Der WSA macht bei „Maschinenlärm“ aufmerksam auf solche oft sehr starken Geräusche, bei denen die Ursache nicht die Maschinen selbst, sondern der zu behandelnde Gegenstand ist. Hier sollten Benutzungsvorschriften bzw. Benutzungsbeschränkungen in Betracht kommen.

3.7. *Industrielärm*

3.7.1. Die Bedeutung des Industrielärms darf nicht unterschätzt werden, insbesondere für Ballungsgebiete, in denen häufig industrielle oder gewerbliche Anlagen eng benachbart sind mit verdichteter Wohnbebauung.

Häufig ist Lärmursache nicht der Produktionsprozeß selbst, sondern der Lärm, der durch An- und Abfahrten vom und zum Betrieb sowie durch Verladen außerhalb geschlossener Werkshallen verursacht wird. Dieser Lärm ist dem Industrielärm zuzurechnen.

3.7.2. Die Kommission verweist auf die Richtlinie über die „Integrierte Kontrolle zur Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzungen (IPPC)“; europäische Emissionsgrenzwerte sollen hierdurch „bei Bedarf“ erlassen werden.

Nach Auffassung des WSA sollte der durch die IPPC-Richtlinie gegebene Rahmen für die wichtigsten Lärmquellen durch Emissionswerte ausgefüllt werden; das ist auch zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen erforderlich.

3.7.3. Besondere Bedeutung haben „Umweltvereinbarungen“ zur Begrenzung des Industrielärms zwischen Industrie und Behörde, für die allerdings Rahmenbedingungen zu beachten sind. Als derartige freiwillige Maßnahme kommt auch die Einbeziehung des Lärmschutzes in das Öko-Audit⁽¹⁾ in Betracht.

3.8. *Ermittlung der Kosten der Lärmbelastung zur Ermöglichung einer Kosten-Wirksamkeitsprüfung bei neuen Maßnahmen*

3.8.1. Die von der Kommission zitierten Schätzungen führen auf die Schäden durch Lärm Kosten in Höhe von 0,2 % bis 2 % der Bruttosozialprodukte aller Mitgliedstaaten zurück. Anders ausgedrückt: Es entstehen Kosten in Höhe von mindestens 12 Milliarden ECU pro Jahr in der Gemeinschaft. Die häufig zur Diskussion gestellten Kosten der Lärmbekämpfung müssen mit den hier genannten Kosten in Beziehung gesetzt werden, um eine Kosten-Wirksamkeitsprüfung vornehmen zu können. Hierzu sind weitere Untersuchungen (insbesondere zum Thema „Internalisierung externer Kosten“ nach Maßgabe des Verursacherprinzips) nötig.

3.8.2. Besondere Bedeutung hat die Bewertung der Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und das Wohlbefinden; hier sind allerdings wohl nur generalisierende Betrachtungen und Schätzungen möglich. Weitere Untersuchungen sind nötig, um zu einer objektiven Bewertung zu kommen. Bei der Kostenerfassung berücksichtigt die Kommission zu Recht auch den Wertverfall

⁽¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1836/93, ABl. Nr. L 168 vom 10. 7. 1993.

bei Grundstücken in der Nähe starken Lärms (Verkehrslärm, Industrielärm, Fluglärm).

3.9. *Arbeiten zur Verbesserung der Qualitätskriterien für die Lärmbelastung*

3.9.1. Die Verbesserung der Qualitätskriterien für die Lärmbelastung soll Grundlage sein für Immissionsvorschriften und für Planungsmaßnahmen.

Die Arbeiten zur Verbesserung der Qualitätsziele sollte unterstützt werden, obwohl die Kommission an anderer Stelle behauptet, die Qualitätskriterien seien in den Mitgliedstaaten weitgehend identisch.

3.9.2. Die Kommission will für die Gesetzgebung zum Lärmschutz einen „parallelen Ansatz“ verfolgen, d.h. die Immissionswerte (die auf Qualitätskriterien beruhen) sollen neben die Regelungen zur Emissionsbegrenzung treten. Der WSA ist mit diesem kombinierten Ansatz einverstanden: Auf Emissionsgrenzwerte kann keinesfalls verzichtet werden; Immissionsregelungen allein würden Unterschiede in der Standortqualität verfestigen und Wettbewerbsverzerrungen verursachen können.

4. **Ergänzende Bemerkungen**

4.1. Ein Lärmschutzprogramm muß eine Reihe von Initiativen zur wissenschaftlichen Forschung und technologischer Entwicklung enthalten. Die Kommission selbst nennt an zahlreichen Stellen des Grünbuchs solche Bereiche. Aus der Stellungnahme des WSA zum Grünbuch ergeben sich zusätzliche Projekte, die allerdings keinesfalls eine vollständige Aufzählung enthalten.

Das Grünbuch erfaßt die Schallwellen, die vom menschlichen Ohr wahrgenommen werden, nicht dagegen „Infra-“ oder „Ultraschall“. Die Frage, ob auch insoweit Schutzvorschriften erforderlich sind, müßte durch wissenschaftliche Untersuchungen geprüft werden; der WSA bittet, ihn über das Ergebnis dieser Untersuchungen zu informieren.

Der WSA empfiehlt dringend, den Bereich des Lärmschutzes zum Schwerpunkt der Forschungs- und Entwicklungsarbeit in der Gemeinschaft zu machen und für eine bessere Koordinierung und Konzentration zu sorgen.

4.2. Einige Bereiche werden im Grünbuch nur am Rande behandelt, die durchaus aktuell sind und mindestens regional besondere Bedeutung haben können:

— Lärm durch Freizeitaktivitäten;

— Lärm auf Binnengewässern durch Wasserverkehr, sowohl gewerblicher als auch privater Art.

Die Bedeutung dieser Lärmarten für die Umwelt (menschliche Gesundheit und Schutz von Sachgütern) sollte sorgfältig untersucht werden. Unabhängig davon ist die Frage, ob das Subsidiaritätsprinzip hier Aktionen der Gemeinschaft (eventuell Empfehlungen in Rahmenvorschriften) ermöglicht und verlangt (wobei Lärm durch grenzüberschreitenden Wasserverkehr eine europäische oder internationale Regelung erfordert). Außerdem erscheinen solche Regelungen dort nötig, wo exzessiver Lärm durch Geräte und Fahrzeuge verursacht wird, der durch Zulassungsbeschränkungen und technische Standardisierung auf europäischer Ebene eingeschränkt werden soll. Anderenfalls ist eine Wettbewerbsverzerrung zu befürchten.

4.3. Dagegen ist der innerhäusliche Lärm ein Problem, das den Mitgliedstaaten überlassen werden muß, soweit es sich nicht um die Standardisierung von Geräten und Bauprodukten handelt.

Eindeutig um Aufgabe der Mitgliedstaaten bzw. der regionalen und lokalen Behörden handelt es sich bei passiven Lärmschutzmaßnahmen (Ausgestaltung von Wänden und Fenstern, Lärmschutzwälle usw.) sowie die Beschränkung der Nutzung von Grundstücken oder Gebäuden zum Schutz der Nachbarschaft.

4.4. Dem Lärmschutz am Arbeitsplatz dienen eine Reihe von Vorschriften der Gemeinschaft zum Arbeitnehmerschutz. Es bestehen aber technologische und akustische Beziehungen zwischen dem Lärm am Arbeitsplatz und in der Nachbarschaft. Sowohl beim Arbeitsschutz als auch bei der Umsetzung des Umweltschutzes ist nach Auffassung des WSA darauf zu achten, daß Maßnahmen in dem einen Bereich nicht zur Verlagerung des Problems auf den anderen Bereich führen.

4.5. Enge Beziehungen bestehen zwischen Lärm und Erschütterungen. In den Mitgliedstaaten werden diese Bereiche zum Teil gesetzestechnisch und methodisch miteinander verbunden, wenn auch die Messungen und Bewertungen unterschiedlich sind. Die Maßnahmen zum Schutz vor Erschütterungen an der Quelle⁽¹⁾ sind zum Teil mit Maßnahmen zum Lärmschutz identisch. Das sollte bei der Vorbereitung und Durchführung des im Grünbuch angekündigten Programms berücksichtigt werden. Die Wirkungen von Erschütterungen beziehen sich insbesondere auf Materialschäden an Gebäuden, aber natürlich auch auf die menschliche Gesundheit.

⁽¹⁾ Ursache von erheblichen Erschütterungen sind z. B. der Straßenverkehr, der Eisenbahnverkehr, bestimmte Industrieanlagen und der Schiffsverkehr.

Brüssel, den 23. April 1997.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission
‘Durchführung des Umweltschutzes der Gemeinschaft’“**

(97/C 206/02)

Die Kommission beschloß am 5. November 1996, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Umweltschutz, Gesundheitswesen und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 1. April 1997 an. Berichterstatterin war Frau Sánchez Miguel.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung am 23. und 24. April 1997 (Sitzung vom 23. April) mit 106 gegen 3 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Rechtsetzung der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes stellt heute, nach der Verabschiedung von über 200 Umweltnormen, einen umfangreichen Aktivposten dar. Allerdings befinden sich darunter viele Richtlinien, was zu einer uneinheitlichen Umsetzung in den Mitgliedstaaten führte. Dies veranlaßte die Kommission, sich stärker einer wirksamen Kontrolle der Umsetzung und Einhaltung dieser Rechtsvorschriften zuzuwenden.

1.2. Die Kontrolle der Einhaltung der Rechtsvorschriften im Umweltbereich muß darauf gerichtet sein, einen wirkungsvollen Umweltschutz in allen Mitgliedstaaten und Regionen der EU zu gewährleisten, damit künftige Strategien auf gleicher Grundlage durchgeführt werden können, ohne daß die heute noch bestehenden Unterschiede Wettbewerbsverzerrungen verursachen, die das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen.

1.3. In dieser neuen Phase will die Kommission eine Reihe von Maßnahmen ergreifen, mit denen die Wirksamkeit der Umweltnormen unter Berücksichtigung der Befugnisse der Mitgliedstaaten in diesem Bereich erhöht werden soll, indem neue Handlungsbereiche geschaffen und vor allem bestehende Instrumente gestärkt werden. Damit will sie dafür sorgen, daß das Umweltrecht der Gemeinschaft besser greift.

1.4. Dabei hat die Kommission die Maßnahmen zu berücksichtigen, die im Fünften Umwelt-Aktionsprogramm der Gemeinschaft⁽¹⁾, das kürzlich überprüft wurde⁽²⁾, vorgesehen sind, um sie in ihre Strategie für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, der das Aktionsprogramm dienen soll, einfließen zu lassen.

1.5. In dieser Hinsicht ist ebenfalls die Feststellung wichtig, daß die Kommission bei der Vorbereitung der Erweiterung der Union eng mit den Behörden der Beitrittsstaaten zusammenarbeiten will und daß die Umsetzung des Umweltrechts ein insbesondere vom

WSA zu verfolgendes, grundlegendes Thema für deren künftige Eingliederung ist. In diesem Sinne wird die Kommission auch aufgefordert, innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs umweltpolitische Maßnahmen zu ergreifen, die den anderen europäischen Staaten von Nutzen sein können.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Die Kommission ist nach Artikel 169 und 171 des Vertrags dafür zuständig, die Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen. Dabei ist jedoch hervorzuheben, daß diese Artikel, insbesondere Artikel 169, nicht zum Zwecke des Umweltschutzes in den Vertrag aufgenommen wurden, denn der darin vorgesehene, umständliche Verfahrensablauf mit langen Fristen führt zu einer starken zeitlichen Versetzung der Entscheidungen und damit zu einer geringeren Effektivität; dabei sind gerade im Umweltbereich Maßnahmen nötig, um größere Schäden zu verhindern.

2.2. Es sollte nicht übersehen werden, daß es bei der Anwendung des Umweltrechts beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gibt. Dies liegt in manchen Fällen an der Vielfalt der klimatischen Bedingungen, der geographischen Lage und der Umweltsituationen, in anderen an dem Verhältnis zwischen den vorgeschlagenen Maßnahmen und der wirtschaftlichen Realität (Bevölkerung, Einkommen usw.). In keinem Fall rechtfertigen diese Gründe jedoch die Nichteinhaltung der Umweltvorschriften; vielmehr sollte es so sein, daß die nach dem Subsidiaritätsprinzip zuständigen Behörden sie an die gegebenen Besonderheiten anpassen.

2.3. Verkompliziert wird die Umsetzung der Rechtsvorschriften auch durch das Nebeneinander verschiedener, für Umweltfragen zuständiger Verwaltungsebenen von der staatlichen bis zur kommunalen. Weil es kein einheitliches Modell für den politischen Aufbau in den Mitgliedstaaten gibt, ist die Schaffung einer einheitlichen Regelung zur Kontrolle der Einhaltung des Umweltrechts schwierig.

2.4. Aus der Vielschichtigkeit des Umweltrechts ergibt sich die Notwendigkeit, die Vorschriften in diesem Bereich klar und präzise zu fassen und ihre Vereinfachung durch die erforderliche Konsolidierung der

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 138 vom 17. 5. 1993; ABl. Nr. C 287 vom 4. 11. 1992.

⁽²⁾ ABl. Nr. C 140 vom 11. 5. 1996; ABl. Nr. C 212 vom 22. 7. 1996.

Rechtsvorschriften sowie deren anschließende thematische Neuzusammenstellung anzustreben. Dabei sind die in Artikel 130 r Absatz 2 des Vertrags verankerten Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung zu beachten. Dies würde eine bessere Einhaltung begünstigen.

2.5. Die Umweltpolitik der EU muß sich generell auf die im Vertrag verankerten Grundsätze und die internationalen, von der EU unterzeichneten Übereinkommen stützen.

3. Vorgeschlagene Maßnahmen für die Anwendung des Umweltrechts

3.1. Die in der Kommissionsmitteilung enthaltenen Maßnahmen lassen sich in zwei Kategorien untergliedern: Zum einen werden Maßnahmen vorgeschlagen, die die Mitgliedstaaten betreffen und bei denen Leitlinien aufgestellt werden, die die Umweltaufsicht erleichtern; ebenfalls vorgesehen ist die Schaffung eines Umweltbeschwerdeverfahrens und eine Regelung über den Zugang zu den Gerichten. Ein anderer Teil der Mitteilung befaßt sich mit der Stärkung des gegenwärtig in der Gemeinschaft bestehenden Systems.

3.2. An die Mitgliedstaaten gerichtete Maßnahmen

3.2.1. Unter den an die Mitgliedstaaten gerichteten Maßnahmen ist die Richtlinie das am häufigsten eingesetzte Rechtsinstrument, bei dessen Umsetzung in nationales Recht es zu erheblichen Unterschieden kommen kann. In der Praxis führt dies zu tatsächlichen Unterschieden zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, ohne jedoch von Nichteinhaltung sprechen zu können. Die Kommission hat hier eine Befugnis gemäß Artikel 155 des Vertrags, der ihr in Form einer Auffangbestimmung die Aufgabe zuweist, für die Anwendung der getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen.

3.2.2. Als erste Leitlinie wird den Mitgliedstaaten vorgeschlagen, im Rahmen der ihnen aus Artikel 5 des Vertrags erwachsenden Aufgabe, alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung der Gemeinschaftsverpflichtungen zu treffen, Umweltaufsichtsbehörden einzurichten, die allgemeine Befugnisse bei der Überwachung und Kontrolle der Einhaltung der Umweltvorschriften haben. Der Kontrolle der Industrie-Emissionen und der Umweltqualität kommt dabei besondere Bedeutung zu.

3.2.3. Gerechtfertigt ist diese Maßnahme deswegen, weil die gegenwärtigen Systeme Schwierigkeiten haben, die Einhaltung der Umweltvorschriften wirksam zu kontrollieren. Die Entscheidung, ob die gegenwärtigen Systeme, falls solche bestehen, zur Bewältigung dieser Aufgabe ausreichend sind oder nicht, liegt bei den Mitgliedstaaten, die dafür die auf Gemeinschaftsebene festgelegten Kriterien zugrundelegen.

3.2.4. Der Vorschlag der Kommission, Empfehlungen zur Harmonisierung eines Umweltprüfsystems abzugeben, findet die Zustimmung des WSA. Damit er aber in der Praxis auch wirklich Früchte trägt, müssen die bereits bestehenden Gegebenheiten untersucht werden.

Dies sollte am besten IMPEL⁽¹⁾ und der Europäischen Umweltagentur überlassen werden.

3.2.5. Zur Sicherstellung der Effektivität der den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Aufsichtsmaßnahmen hält es der WSA für erforderlich, die Befugnisse der Kommission bei der Kontrolle und Beaufsichtigung der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 155 des Vertrags zu stärken und ihr nötigenfalls auch die Instrumente an die Hand zu geben, die deren Durchsetzung ermöglichen.

3.2.6. Die zweite vorgeschlagene Maßnahme bezieht sich auf die Formulierung von Umweltbeschwerden und -überprüfungen auf der Grundlage von Minimalkriterien, die nach Ansicht der Kommission allen in den Mitgliedstaaten aufgebauten Systemen zugrundeliegen müssen.

3.2.7. Die gegenwärtig bestehenden Systeme sind unterschiedlich: sie reichen vom Ombudsman, Bürgerbeauftragten, Prozeßbevollmächtigten usw. bis zu Ländern, die dafür keine spezielle Einrichtung haben. Die Ergebnisse divergieren, da sie von den Kompetenzen abhängen, die ihnen im jeweiligen nationalen Recht eingeräumt werden.

3.2.8. Das außergerichtliche Beschwerdeverfahren in Umweltfragen würde bedeuten, daß durch die Umweltempfehlungen Minimalkriterien für die Beilegung der Beschwerden sowie für die Überprüfungen, die zur Kontrolle der Einhaltung dieser Vorschriften notwendig sind, aufgestellt würden. Auf diese Weise wären die eingerichteten Organe öffentlich anerkannt, da sich die Parteien ihren Beschlüssen unterwerfen.

3.2.9. Anzumerken ist, daß sich im Bereich des Verbraucherschutzes gezeigt hat, wie wirksam die Einschaltung von Beschwerdestellen sein kann, daß aber im Umweltbereich wegen des Schadensausmaßes und der räumlichen Verstreutheit der Geschädigten, vor allem aber wegen des Fehlens einer Gemeinschaftsvorschrift zur Regelung des Schadensersatzes für Umweltschäden schwer vorherzusagen ist, welche Wirkung ein ähnliches System hätte.

3.2.10. Als dritte Maßnahme wird als letzter Weg, zu einem greifbaren Ergebnis zu kommen, vorgeschlagen, den Zugang zu den Gerichten zu verbessern, um Umweltbeschwerden vorzubringen. Wegen der komplizierten, langwierigen Verfahren ist auf diesem Wege heute jedoch nur schwer etwas zu erreichen.

3.2.10.1. Für einen wirkungsvollen Zugang zu den Gerichten sind eine Reihe von Reformen ins Auge zu fassen. Dabei wäre zunächst eine Ausweitung der Aktivlegitimation vorzusehen, ähnlich wie bei der Popularklage vor den Verwaltungsgerichten und dem Gerichtshof in Luxemburg, so daß nicht nur die unmittelbar Geschädigten Klage einreichen dürfen, sondern auch jede repräsentative sozioökonomische Umweltorganisation.

3.2.11. Um den Zugang zu den Gerichten zu verbessern, wäre es darüber hinaus auch sinnvoll, eine Verringerung der Prozeßkosten zu erreichen, da hohe Kosten Organisationen, die über keine ausreichenden Mittel

⁽¹⁾ Inoffizielles Netz der EU zur Anwendung und Kontrolle des Umweltrechts der Gemeinschaft.

verfügen, wie NROs, Bürgerinitiativen u.a., oft von einer Klage abhalten⁽¹⁾. Zu diesem Zweck müßten die Fristen für die Abwicklung der Verfahren verkürzt werden, sofern dadurch der rechtliche Schutz der Prozeßparteien nicht geschmälert wird.

3.3. Maßnahmen zur Stärkung bestehender Gemeinschaftssysteme

3.3.1. In der Mitteilung werden die folgenden sechs Maßnahmenbereiche dargelegt, in denen die in der Gemeinschaft bestehenden Umweltregelungen gestärkt werden können:

- Qualität der Vorschriften der Gemeinschaft;
- Transparenz;
- Verbesserung der Zusammenarbeit;
- Meldung, Überwachung und Beurteilung;
- Förderung von Wissen über das Umweltrecht der Gemeinschaft;
- Finanzhilfen.

3.3.2. Diese Maßnahmen zielen auf eine bessere Anwendung des Umweltrechts der Gemeinschaft auf der Basis der Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten und der Kommission ab. Insbesondere wird das Ziel verfolgt, das Umweltrecht allen Unionsbürgern nahezubringen, indem sie sich an umweltpolitischen Vorschlägen und Nachbereitungsmaßnahmen beteiligen können.

3.3.3. Bei der ersten Maßnahme, der Qualität der Umweltrechtsvorschriften, besteht auf zwei Ebenen Handlungsbedarf: dem Rechtsetzungsprozeß und den Sanktionen auf nationaler Ebene.

3.3.4. In bezug auf den Rechtsetzungsprozeß schlägt die Kommission eine stärkere Einbeziehung bestehender Organisationen, u.a. des Parlaments, vor, ohne jedoch den Wirtschafts- und Sozialausschuß zu erwähnen, dessen Anhörung in Artikel 130 s Absatz 2 des Vertrags vorgesehen ist. Der WSA dringt daher darauf, im Text ausdrücklich genannt zu werden. Außerdem ist der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, im Umweltbereich tätige nationale und internationale Organisationen mit europäischer Ausrichtung zu konsultieren.

3.3.5. Die Qualität des Umweltrechts läßt sich darüber hinaus durch klare, einfache Vorschriften sicherstellen, die für alle betroffenen Bürger verständlich sind, sowie durch eine Vereinfachung der Inhalte, ohne auf

⁽¹⁾ Siehe dazu auch die Stellungnahme des WSA zu dem „Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Förderung von hauptsächlich im Umweltschutz tätigen Nichtregierungsorganisationen“, ABl. Nr. C 204 vom 15. 7. 1996.

wissenschaftliche Fundiertheit und Strenge zu verzichten. Dazu gehört auch eine Verringerung der Zahl der anzuwendenden Vorschriften; wenn möglich, sollte dazu von Rahmenrichtlinien Gebrauch gemacht werden.

3.3.6. In bezug auf die Sanktionen auf nationaler Ebene weist der Ausschuß erneut auf die einschlägigen allgemeinen Grundsätze hin, insbesondere auf das Verursacherprinzip. Um die Sanktionen jedoch wirksamer zu machen⁽²⁾, sind neben Geldstrafen Maßnahmen anderer Art ins Auge zu fassen, wie z. B. die Aufhebung behördlicher Genehmigungen für Unternehmen oder Organisationen, die gegen Umweltvorschriften verstoßen haben. Zu erwägen wäre in dieser Hinsicht auch die Aussetzung von Zahlungen aus den Unterstützungsfonds der Gemeinschaft an Verwaltungsbehörden oder Privatunternehmen.

3.3.7. Im Zusammenhang mit Sanktionen und als gemeinschaftsweite Maßnahme wäre die Einrichtung eines Registers denkbar, in das Unternehmen und Organisationen, die gegen Umweltvorschriften der Gemeinschaft verstoßen haben, eingetragen werden, so daß sie für eine bestimmte, nach Schwere des Verstoßes bemessene Zeit keine Hilfsleistungen der EU erhalten.

3.3.8. Der Ausschuß fordert darüber hinaus die Kommission auf, ihre Überlegungen zur Frage des Schadenersatzes zu konkretisieren. Dies trifft sowohl den Aspekt der Staatshaftung bei nicht oder nicht ausreichend umgesetzten Richtlinien als auch die Haftung von Verursachern (Umwelthaftungsrecht).

3.3.9. Eine größere Transparenz des Umweltrechts wird vom WSA begrüßt. Dies gilt auch für alle anderen Maßnahmen, die auf eine stärkere Einbeziehung nicht nur der offiziellen Organisationen, sondern aller Interessierten abzielen, weil dadurch die Qualität erhöht und vor allem die Zusammenarbeit mit der Kommission intensiviert werden könnte.

3.3.10. Ein weiteres Mittel zur Verbesserung der Zusammenarbeit ist die Nutzung bereits bestehender Netze. Das IMPEL-Netz ist ein nützliches Instrument für die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und kann insbesondere als Informations- und Konsultierungsstelle für Umweltthemen dienen.

3.3.11. Auch die Europäische Umweltagentur ist von großer Bedeutung für Koordinierung, Information und Konsultation. Nach Auffassung des WSA muß daher ihre Rolle ausgebaut werden, nicht nur im Verhältnis zur Kommission, sondern auch zu den Mitgliedstaaten und zu Umweltorganisationen.

⁽²⁾ Zu berücksichtigen ist der Entwurf eines Übereinkommens zum Schutz der Umwelt durch strafrechtliche Bestimmungen des Europarats (CM 96/99).

Brüssel, den 23. April 1997.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch: Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft: Im Vordergrund der Mensch“

(97/C 206/03)

Die Kommission beschloß am 2. August 1996, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Grünbuch zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 4. April 1997 an. Berichterstatter war Herr Burnel.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung (Sitzung vom 23. April 1997) mit 107 gegen 3 Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einige Fakten

1.1. Die Kommission hat ein Grünbuch über die Informations- und Kommunikationstechnologien veröffentlicht. Auf der anderen Seite erschien die im Auftrag der niederländischen Präsidentschaft erstellte Studie von Booz Allen und Hamilton, die insbesondere den Rückstand der Europäischen Union im Bereich der IKT sowohl in bezug auf die Marktposition der Hard- und Softwareindustrie als auch beim Einsatz der IKT aufzeigt.

Beispiele: Unter den 20 führenden Soft- und Hardware-Herstellern sind nur zwei europäische Unternehmen vertreten: SAP und Software AG. Die Europäische Union hat nur in den am wenigsten rentablen Branchen Erfolge verbucht: Schaltungen, mobile Telekommunikation und Halbleiter für Spezialanwendungen. In den USA hat jeder zehnte Bürger einen PC, in den führenden Ländern Europas jeder zwanzigste. 90 % der Schulabgänger in Europa haben nie mit dem Computer gearbeitet. Während jedoch in den USA die Hochschulen einen riesigen Vorsprung haben, sind dort die Grund- und Sekundarschulen weniger gut ausgestattet.

1.2. Im Bereich der IKT liegt also heute in wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht ein echter Graben zwischen der Europäischen Union und ihren Konkurrenten in Nordamerika und Asien. Es hat keinen Sinn, sich zu winden, sich zu streiten oder einen Sündenbock zu suchen. Die Faktoren Zeit und Entscheidungsreaktionstempo bestimmen maßgeblich den Wettbewerb und folglich die Entwicklung der Unternehmen. Abwarten und zusehen könnte für den Arbeitslosen den Untergang bedeuten.

Das Grünbuch kommt also wie gerufen.

1.3. Es steht viel auf dem Spiel. Die Europäische Union darf und kann sich daher nicht geschlagen geben.

Die Europäer haben ihr Wissen und Können vereint und damit ihre Fähigkeiten und ihre Effizienz in bezug auf Forschung, technologische Anwendung und hochwertige und bewährte Produkte bewiesen.

1.4. Sollte die Begeisterung abflauen, ein Stillstand eintreten und somit zwangsläufig die Schubkraft ausbleiben, dann müßte angesichts der Konsequenzen dieser Flaute Abhilfe geschaffen werden.

2. Hält das Grünbuch, was es verspricht?

2.1. Der Titel des Grünbuchs klingt vielversprechend. Der Mensch soll im Vordergrund stehen. Die Epoche des Europa des Kommerzes ist vorüber. Wenn eine Seite umgeschlagen wird, bedeutet dies nicht zwangsläufig, daß das ganze Buch zugeschlagen wird. Die Informationsgesellschaft kündigt ein neues Humanitätsverständnis an. Ein Hoch dem Europa der Bürger, dem Europa der Solidargemeinschaft mit einem gleichberechtigten Zugang aller zu Wissen, Beschäftigung, Rechten und Chancen! Wer könnte dagegen sein?

2.2. Das Grünbuch enthält viele Ansätze, mit denen der WSA einverstanden ist. Auf der anderen Seite muß er zu seinem Bedauern feststellen, daß dieses Dokument eine Reihe von Schwachstellen aufweist:

2.2.1. Im Grünbuch wird den imponierenden Verlockungen der IKT im täglichen Leben mit der Aussicht auf die Erschließung riesiger Absatzmärkte und damit Arbeitsplatzperspektiven viel zu wenig Beachtung geschenkt. Es zeichnen sich neue Entwicklungen ab, weitere werden folgen. Der Fortschritt ist unaufhaltsam.

2.2.2. Wenn auch hie und da Aktionswege aufgezeigt werden, so gibt das Grünbuch doch zu wenige praktische Fingerzeige für die Mittel und Wege, um diese Möglichkeiten zu nutzen. So zweckmäßig und wichtig die Darlegung der philosophischen Gründe auch sein mag, müssen sie doch auch in einem Umfeld einer sich schnell und stark verändernden Welt konkreter ausgestaltet werden, wenn eine glaubwürdige Antwort auf die Besorgnisse, Erwartungen und Erfordernisse der Bürger gegeben werden soll. In diesem Zusammenhang sei an die Forderung des WSA nach einer Durchführung von Studien zur Abschätzung des Investitionsbedarfs und der Beschäftigungswirkungen der Errichtung und des Betriebs von Datenautobahnen und neuen Diensten⁽¹⁾ erinnert.

⁽¹⁾ Stellungnahme des WSA zu der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament sowie an den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen: „Europas Weg in die Informationsgesellschaft: Ein Aktionsplan“ — ABl. Nr. C 110 vom 2. 5. 1995.

2.2.3. Die IKT sind in dem Grünbuch Anlaß zu einer grundsätzlichen oder erneuten Debatte, die angesichts der enormen Bedeutung der IKT übrigens nie abreißt. Es ist nicht verwunderlich, daß die Kommission beispielsweise auf Themen wie die Organisation der Arbeit, allgemeine und berufliche Bildung, Gesundheit und Versorgung, den Alterungsprozeß und seine Folgen, die Bedeutung der menschengerechten Gestaltung des Lebensumfeldes, die räumliche Entwicklung usw. eingeht. Diese Themen sind Ausdruck der Achtung der menschlichen Würde und der Lebensqualität und stellen das Wertesystem und die Grundprinzipien in Frage. Es wäre daher naheliegend, diese Themen in den Mittelpunkt zu stellen und unmittelbar und unverzüglich anzugehen, gleichzeitig aber jeweils darauf zu achten, daß die IKT in die Debatte auch als Mittel mit allen positiven Kräften und Risiken einbezogen werden, die sie darstellen könnten — in dem Bemühen, sie in den Griff zu bekommen oder ihre Wirkungen von vornherein abzufedern.

2.2.4. Vor diesem Hintergrund schenkt das Grünbuch der Neuausrichtung des sozialen Dialogs und den Einrichtungen des sozialen Dialogs besondere Beachtung. Gewiß, die Lösung liegt in sich selbst begründet. Es geht aber nicht an, einer Technologie eine Initiatorrolle zuzuweisen, die in den Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereich der Behörden fällt bzw. eine Frage der Vernunft der Sozialpartner und des Rechts ist.

2.2.5. Im übrigen kann der soziale Dialog zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der Verwaltungen in bezug auf das Innovationspotential beitragen, das die Entwicklung der IKT darstellt. Das Defizit an bestimmten Diensten in manchen Regionen ist eines der Charakteristika der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Unterentwicklung. Um hier Abhilfe zu schaffen, müssen alle verfügbaren Mittel einschließlich des sozialen Dialogs eingesetzt werden, um eine „Kultur der Dienstleistungen“ in der Gesellschaft und in den Verwaltungen zu schaffen.

3. Die Kommission leitet Konsultationen ein

3.1. Im Anschluß an das Kolloquium von Dublin leitete die Kommission Konsultationen auf der Ebene der Organisationen ein, mit denen sie normalerweise in Verbindung steht. Leider umfaßt dieser breite Adressatenkreis nicht die Gesamtheit der nationalen Vertretungen aller direkt Betroffenen. Der WSA bedauert dies, wie auch die Tatsache, daß die Kontakte mit den nationalen Anlaufstellen nicht immer einwandfrei funktioniert haben. Der WSA stellt mit Erstaunen fest, daß das Grünbuch angesichts der Thematik und ihrer großen Tragweite in den Medien praktisch unberücksichtigt geblieben ist.

3.2. Die Kommission wünscht, daß auch die Bürger unmittelbar zu Wort kommen. Wäre es von der Aufklärungsarbeit her gesehen — der Kommission geht es ja darum, Aufklärungsarbeit zu leisten — nicht besser

gewesen, alle Anlaufstellen anzusprechen⁽¹⁾? Damit hätte man Zeit und Effizienz gewonnen, ohne einen Prisma-Effekt zu riskieren.

3.3. Der WSA sieht den Ergebnissen dieser Konsultationen mit großem Interesse entgegen. Er wünscht, daß die Einrichtungen und Personen, die dem Appell der Kommission Folge geleistet haben, ein Feedback erhalten.

4. Weder Glorifizierung, noch Verteufelung

4.1. Jedwede Technologien können — wie die Fabeln Äsops — gut oder schlecht ausgehen. Vom Wesen her ist eine Technologie ein ethisch und politisch neutrales Instrument.

4.2. Die IKT tragen die Note menschlicher Intelligenz, ohne aber selbst die geringste Verantwortung aufzuweisen. Die Maschine führt lediglich aus. Es ist daher völlig lächerlich, dem Computer in Bedarfsfall die Schuld zu geben.

5. Auswirkungen der IKT auf die Beschäftigungslage

5.1. Die Verfasser des Grünbuchs sind verhältnismäßig optimistisch bezüglich des potentiellen Beitrags der IKT zur Schaffung von Arbeitsplätzen. In der ersten Zeit nach ihrer Einführung trägt jede maßgebliche neue Technologie im allgemeinen zur Vernichtung von Arbeitsplätzen bei, ehe sich dann eine Arbeitsplatzwirksamkeit einstellt. Aus diversen Gründen findet die Ersetzung vernichteter Arbeitsplätze weder Zug um Zug noch in zahlenmäßiger Ausgewogenheit statt.

5.2. Auf lange Sicht bewirken die IKT in der Europäischen Union das Entstehen von Arbeitsplätzen, sofern die Rahmenbedingungen auf dem Markt, z. B. Angebot und Nachfrage, günstig sind. Deswegen sind beispielsweise Forschung, Aus- und Fortbildung, Personalbedarfsplanung usw. extrem wichtig. Mit was für Arbeitsplätzen ist zu rechnen und in welcher Zahl?

5.3. In der genannten Studie von Booz Allen und Hamilton heißt es, daß die verschiedenen IKT-Branchen in der Europäischen Union zwar dieselben Wachstumsraten wie in den Vereinigten Staaten verzeichneten — angeblich wurde 1 Million Arbeitsplätze geschaffen. Einzelheiten hierzu werden in der Studie aber nicht angegeben. Im Zeitraum 1990-1995 betrug die Wachstumsrate in den USA 9,3 %, in der Europäischen Union 2,4 %.

5.4. Im Hinblick auf die Erleichterung der Entscheidungsfindung wäre eine Europäische Beobachtungsstelle für Beschäftigung, die die positiven und negativen Wirkungen der IKT laufend verfolgt, äußerst nützlich.

⁽¹⁾ Berufsorganisationen, Gewerkschaften, Krankenkassen, Genossenschaften, Familienverbände und Elternvereinigungen, Interessenvertretungen der Verbraucher und Nutzer, der Jugendlichen, der alten Menschen, der Behinderten, Kulturvereinigungen usw.

5.5. Den IKT wird angelastet, daß sie die Verlagerungen von Wirtschaftstätigkeiten begünstigen. Zugegebenermaßen tragen sie durch den Einsatz unkonventioneller Mittel zur Verkürzung der Distanzen und zu einer zeitlichen Beschleunigung bei. Andererseits fördern sie sowohl die Wiederbelebung einzelstaatlicher oder europäischer Regionen, die sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden, als auch die Sicherung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen. Der Knackpunkt sind bestimmte Tätigkeitsverlagerungen in Drittländer. In diesem Zusammenhang mögen die IKT eine gewisse Nebenrolle spielen, sie sind aber gewiß nicht der eigentliche Anlaß für derartige Aktivitätsverlagerungen.

5.6. Die IKT waren gewissermaßen die Wegbereiter der Fernarbeit, die bestimmten Personen einen Lösungsweg für ihre ganz persönliche Situation eröffnet, aber auf der anderen Seite auch den nachteiligen Effekt der Herbeiführung oder Verstärkung der sozialen Isolation haben kann, der auf Kosten des körperlichen und geistigen Wohlbefindens geht und Belastungen mit sich bringt. Deshalb sind objektive Information und individuelle Beratung wichtig.

5.7. Auch bestimmte Formen des Versandhandels wurden durch die IKT erst möglich, die allerdings für bestimmte Kundengruppen problematisch sind, die vor mißbräuchlichen Geschäftspraktiken und voreiligen Kaufentscheidungen geschützt werden müssen. Hier liegt ein umfassendes Aufgabenfeld für die Verbraucherorganisationen, z. B. Aufklärung, Information und Schutz der Verbraucherinteressen.

5.8. Alle Faktoren, die im Arbeitsleben und im Alltag zur Beeinträchtigung der zwischenmenschlichen Beziehungen beitragen, sind prinzipiell Störfaktoren.

5.9. Was den Einsatz bestimmter IKT-Formen anbelangt, haben die KMU nicht die gleichen Möglichkeiten wie die großen Unternehmen. Die KMU schaffen Arbeitsplätze; sie müssen ihre Präsenz auf den Auslandsmärkten weiterentwickeln; häufig treten sie als Zulieferer großer Unternehmen auf. Der WSA äußert folgende beiden Anliegen: zum einen sollten den KMU bezüglich IKT-Anwendungen entsprechende Unterstützung im Bereich der Beratung, Ausbildung und Beschaffung zuteil werden, zum anderen sollte die Möglichkeit geprüft werden, zwischen ihnen und Unternehmen mit entsprechenden IKT-Erfahrungen Partnerschaftsformen anzubahnen.

6. Ausbildung, Information: zwei Antworten auf die Bedürfnisse, Befürchtungen und Erwartungen

6.1. Unwissenheit ruft Angst hervor oder nährt die Illusion. Das Wissen schafft Freiheit und trägt zur sozialen, beruflichen und bürgerlichen Integration bei.

6.1.1. Der Ausschuß hat daher schon immer für eine möglichst früh einsetzende, angemessene und dem neuesten Stand entsprechende berufliche Bildung plädiert. In diesem Punkt schließt er sich dem Anliegen und den Vorschlägen des Grünbuchs an.

6.1.2. Die IKT müssen also in sämtlichen schulischen und beruflichen Unterrichtsgängen als Arbeitsinstrument Eingang finden.

6.1.3. Harmonische Beziehungen zwischen den Generationen fördern ganz allgemein ein ausgewogenes Gleichgewicht in Familie und Gesellschaft.

Bestimmte Informations- und Kommunikationstechnologien werden aufgrund ihres innovativen Charakters und ihrer raschen Einführung von bestimmten Bevölkerungsschichten, vor allem von älteren, auch gebildeten Menschen, als störend empfunden. Dies geht sogar so weit, daß sich bei den Betroffenen die Isolationsgefühle verstärken. Dieses Problem, das nicht von der Hand zu weisen ist, kann durch entsprechende Aufklärung und Information, d.h. durch Maßnahmen, die den IKT ihren Mythos nehmen, angegangen, ja bewältigt werden. Denn hier geht es nicht nur um das menschliche Wohlbefinden und um das Recht des Menschen, am Fortschritt teilzunehmen, sondern auch um den gesellschaftlichen Zusammenhalt und das Allgemeininteresse, um so mehr, wenn man bedenkt, daß körperliche und geistige Isolation Mitursache für die Zunahme von Beschwerden ist, deren Behandlung häufig mit hohem finanziellem Aufwand verbunden ist. Die Rolle von Vereinigungen, in denen ältere und isolierte Menschen zusammengeschlossen sind, aber auch die Tätigkeiten von Sonderdiensten müssen intensiver unterstützt werden. Auch in diesem Fall decken sich persönliche und allgemeine Interessen.

6.1.4. Die Information ist Teil unserer Kultur, unserer Freiheit und unserer Lebensqualität. Sie muß den Regeln der Deontologie und des Pluralismus Genüge tun und Überzeugungen respektieren.

7. Auf dem Gebiet der IKT muß die Europäische Union ihr ganzes Gewicht in die Waagschale werfen

7.1. Der Ausschuß betont, daß unbedingt eine Analyse der Bedürfnisse der Unternehmen und der Bürger vorgenommen werden muß. Die Europäische Union darf sich nicht auf die gewonnenen Erkenntnisse beschränken, sondern muß im Wege der Konzertierung und solidarisch Maßnahmen durchführen, die auch greifen. Andernfalls ist die Gefahr groß, daß der europäischen Gesellschaft im Zuge der Globalisierung der Wirtschaft, der Produktion von Gütern und Dienstleistungen Lösungen aufgestülpt werden, die aus wirtschaftlicher, kultureller und ethischer Sicht zu verwerfen sind.

7.2. Der Ausschuß erinnert an seine früheren Bemerkungen und Positionen, insbesondere an die Bedeutung der Zusammenführung und Bündelung der Mittel für audiovisuelle Produktionen.

Er verweist in diesem Zusammenhang auf:

— die Stellungnahme zur Überarbeitung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (insbesondere auf die Ziffern 2.2, 3.16 ff)⁽¹⁾;

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 309 vom 13. 11. 1995.

— die Stellungnahme zum Programm MEDIA II⁽¹⁾.

Ferner — in Anlehnung an die in zahlreichen Staaten bereits bestehenden Einrichtungen — die Schaffung einer Aufsichts- und Beobachtungsinstanz für audiovisuelle Medien, die aufgrund der neuen Ausstrahlungs- und Empfangsmöglichkeiten gerechtfertigt erscheint. Die Lösung liegt nicht in repressiven Maßnahmen, sondern in der Bildung und im Dialog, die durch diese Instanz gefördert würden.

7.3. In der quasi einstimmig verabschiedeten Stellungnahme vom 23. Februar 1995 zu der Mitteilung der Kommission „Europas Weg in die Informationsgesellschaft: ein Aktionsplan“ stellt der WSA fest, daß „eine ordnungsgemäße Umsetzung des von der Kommission vorgeschlagenen Zeitplans für die Liberalisierung der (Telekommunikations-)Infrastrukturen nicht möglich (ist), wenn nicht zuvor der Begriff des Universaldienstes, seine Begründungen, seine Chancen und Risiken, seine Schutzmechanismen, seine weitere Entwicklung und seine Finanzierung klar definiert werden.“

7.3.1. Ergänzend stellte der WSA fest: „Der Ausschuß befürwortet die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Schaffung eines klaren und stabilen ordnungspolitischen Rahmens, ersucht diese aber dringend, den Markt erst dann für den Wettbewerb zu öffnen, wenn dieser Rahmen — insbesondere für die Bereiche Wettbewerb, Medienkonzentration, Schutz der Privatsphäre, geistige Eigentumsrechte, elektronischer Schutz und Finanzierung eines zuvor genau definierten Universaldienstes, der ein möglichst breites Spektrum an fortgeschrittenen Telekommunikationsdiensten umfaßt, — angenommen worden ist. Der Ausschuß weist auf die grundlegende Bedeutung des Begriffs Universaldienst hin. Von ihm wird es abhängen, welche Möglichkeiten des Zugangs zu den neuen Informations- und Kommunikationsdiensten die europäischen Bürger erhalten. Die

Reichhaltigkeit des Informations- und Kommunikationsangebots steht und fällt mit der Definition des Universaldienstes, an der es sich entscheidet, ob die soziale Ausgrenzung vermieden werden kann oder nicht.“

7.3.2. Der WSA wurde ersucht, zum Grünbuch Stellung zu nehmen: Er stellt hierzu fest, daß der Inhalt des Universaldienstes derzeit noch bruchstückhaft abgegrenzt ist und daß — wenn man wirklich einen zukunftsweisenden Universaldienst will — seine Finanzierung nicht zu Lasten des Betreibers gehen darf.

Was die soziale Ausgrenzung betrifft, so muß man sich die Frage stellen, ob die Bedenken des WSA — leider — nicht zu prophetisch sind.

7.4. Der WSA teilt das Schlußplädoyer des Grünbuchs, daß der Pluralismus in all seinen Ausprägungen und auf allen Ebenen verstärkt werden muß. Des weiteren sollten nach seinem Dafürhalten lockere Vorkehrungen getroffen werden, um eine Diskussion in Gang zu setzen, die angesichts der Tragweite und des Tempos der einschlägigen Entwicklungen sich verstetigen muß. Die Politik darf der technologischen Entwicklung nicht hinterherhinken, auf die Gefahr hin, den Rückstand niemals einholen zu können, sondern muß ihr nach Möglichkeit vorauslaufen und stets mit ihr Schritt halten.

8. Ohne den politischen Willen der Entscheidungsträger wird nichts geschehen

8.1. Der politische Wille ist weitgehend Ausdruck des politischen Mutes der Bürger. Staatsbürgerschaft findet aber gerade auch jenseits des Gangs zur Wahlurne statt. Sie äußert sich bei jedem Bürger in seiner Bereitschaft, sich im Beziehungsfeld all seiner Verantwortung und Aufgaben an den Diskussionen zu beteiligen, deren Ergebnisse sich auf sein Leben auswirken. Die IKT-Debatte ist für jeden einzelnen eine Gelegenheit, seine staatsbürgerlichen Rechte wahrzunehmen und seinen Pflichten als Bürger nachzukommen.

⁽¹⁾ Abl. Nr. C 108 vom 29. 4. 1995.

Brüssel, den 23. April 1997.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Bericht der Kommission über das SLIM-Pilotprojekt — Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt“

(97/C 206/04)

Die Kommission beschloß am 24. Juli 1996, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Bericht zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 4. April 1997 an. Berichterstatte war Herr Noordwal.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung (Sitzung vom 23. April 1997) mit 117 gegen 1 Stimme bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

Hoch oben im Aufgabenkatalog der Gemeinschaft rangiert der Abbau überflüssiger Regelungen, die das Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigen. Im Rahmen der SLIM-Initiative (Simpler Legislation for the Internal Market - Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt) soll erkundet werden, wie ohne Abstriche bei der Rechtssicherheit für den Bürger das Binnenmarktrecht vereinfacht werden kann und darüber hinaus das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zur Erfüllung des Vertrauenspaktes für Beschäftigung angeregt werden können.

1.1. Definition und Umfang des SLIM-Pilotprojekts

1.1.1. Das SLIM-Pilotprojekt ist nach folgenden Grundsätzen ausgerichtet:

- Das Schwergewicht der Vereinfachung sollte auf wenigen Sektoren liegen.
- Die Wirtschaft und sonstige interessierte Kreise sollten einen direkten Beitrag leisten.

1.1.2. Für die Pilotprojekte wurden folgende vier Bereiche ausgewählt:

- Intrastat, das System zur Erfassung von statistischen Angaben über den innergemeinschaftlichen Handel;
- technische Vorschriften für Bauprodukte;
- Rechtsvorschriften über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen;
- Rechtsvorschriften über Zierpflanzen.

1.2. Methodisches Vorgehen

1.2.1. Im Rahmen einer neuen Arbeitsmethode wurden kleine Arbeitsgruppen aus Sachverständigen aus den Verwaltungen einiger Mitgliedstaaten und Vertretern der von den einschlägigen Vorschriften Betroffenen unter Leitung eines von der Kommission gestellten Vorsitzenden gebildet. In der ersten Projektphase befaßte

man sich mit den Rechtsvorschriften in den obengenannten vier Sektoren. Die vier SLIM-Teams, die unter der Leitung von persönlichen Beauftragten der für den jeweiligen Sektor zuständigen Kommissionsmitglieder tätig waren, sollten rechtzeitig für den Rat für Binnenmarktfragen im November 1996 einen Bericht vorlegen.

1.2.2. Die SLIM-Teams arbeiteten mit einer begrenzten Anzahl von Teilnehmern, die mit der Materie vertraut waren. In vielen Fällen unterbreiteten sie Optionen für Vereinfachungen bzw. Verbesserungen, die nicht von allen Mitgliedern unterstützt wurden.

1.2.3. Mitgliedstaaten, die keinen Sachverständigen im Team hatten, wurden konsultiert — auch wenn in vielen Fällen das Verfahren abgekürzt wurde — und die Teams erhielten von einigen der betroffenen Parteien schriftliche Äußerungen.

1.3. Die Empfehlungen der SLIM-Teams

Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 1) Das Intrastat-Team empfahl u.a., bestimmte Angaben sollten ab 1. Januar 1998 vereinfacht oder nicht länger eingeholt werden, die Zahl der Unterkategorien sollte von derzeit 10 500 auf weniger als 7 000 reduziert werden, und das Erhebungsverfahren sollte angepaßt oder ersetzt werden, um die Unternehmen zu entlasten. Dieses Ziel könnte auf mehreren Wegen erreicht werden, z. B. durch einen verstärkten Rückgriff auf Stichproben, ein zweistufiges System zur Verringerung ausführlicher Aufstellungen und/oder die Verwendung von Single-flow-Daten über Warenströme in eine Richtung (z. B. nur Ausfuhren) durch einige Mitgliedstaaten.
- 2) Unter der Prämisse, daß es Teil des Auftrags war, die Umsetzung der Richtlinie über Bauprodukte effektiv zu machen, schlug das für Bauprodukte zuständige Team drei Optionen vor. Die erste Option sah die Verbesserung der wenig erfolgreichen Umsetzungsverfahren vor, insbesondere im Hinblick auf die Erarbeitung technischer Spezifikationen und vor allem einheitlicher Normen. Die zweite Option stellte den Versuch dar, die Richtlinie mit den Grundsätzen

des neuen Ansatzes in Einklang zu bringen, so daß Bauprodukte ohne vorherige Einigung über technische Spezifikationen auf den Markt gebracht werden können, wozu eine Änderung der Richtlinie über Bauprodukte erforderlich ist. Die — von der Kommission befürwortete — Option zog ein zweistufiges Vorgehen in Betracht, nämlich sofortige Verbesserung der Arbeitsverfahren und gleichzeitig Schritte zur Annäherung der einzelstaatlichen Vorschriften für Bauarbeiten.

- 3) Die Hauptschlußfolgerung des für die Anerkennung von Diplomen zuständigen Teams lautete, daß die sektoralen Richtlinien nicht aufgehoben werden sollten. Das Team empfahl ferner die Beibehaltung der beratenden Ausschüsse in gestraffter und effektiverer Form. Hingegen vertrat es die Auffassung, daß die ausführlichen Bestimmungen über allgemeine und berufliche Bildung in den sektoralen Richtlinien im Sinne einer mehr kompetenz- und ergebnisorientierten Formel überprüft werden sollten, anstatt auf strenge inhaltliche Vorgaben abzustellen.
- 4) Im Bericht des Zierpflanzenteams waren die Ansichten deutlich gespalten. Während einige Mitglieder die Notwendigkeit von Gemeinschaftsvorschriften grundsätzlich in Zweifel zogen, waren sich alle Mitwirkenden einig, daß die Richtlinie im Falle ihrer Beibehaltung verdeutlicht und vereinfacht werden sollte.

1.4. Die Antwort der Kommission auf das SLIM-Projekt

Die Kommission ist gewillt, das Projekt fortzuführen und in einer zweiten Phase auch auf andere Bereiche auszuweiten (s. Ziffer 2.8.4). Im Kommissionsdokument klingt allerdings an, daß eine Ausweitung davon abhängt, ob Rat und Mitgliedstaaten sowohl die angewandte Arbeitsmethode als auch die Vorschläge der Kommission für rechtliche Änderungen in den vier Pilotbereichen akzeptieren. Die Kommission skizziert in groben Zügen die Vorschläge, die sie für jeden der vier Bereiche im Laufe der nächsten Jahre unterbreiten wird.

BEMERKUNGEN DES WSA ZUR SLIM-INITIATIVE

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Ausschuß begrüßt die SLIM-Initiative und meint, daß damit ein seit langem als notwendig erkannter Schritt getan wurde. Um beurteilen zu können, ob der SLIM-Ansatz der beste Weg zur Verbesserung der Rechtsvorschriften ist, müssen jedoch die Methoden und Arbeitsverfahren — die als solche eine erhebliche Verbesserung gegenüber früher darstellen — kritisch überprüft werden. Bestehende Konsultationsverfahren, die sich als nützlich erwiesen haben, sollten in diese Überprüfung einbezogen werden.

2.2. Der Ausschuß teilt die Auffassung der Kommission, daß überkomplizierte Regelungen hohe wirtschaftliche Kosten verursachen und die Wettbewerbsfähigkeit und das Beschäftigungspotential der Wirtschaft gefährden. Jede Regelung — ob sie auf Gemeinschafts- oder einzelstaatlicher Ebene erfolgt — muß voll gerechtfertigt sein und zu den angestrebten Zielen in einem angemessenen Verhältnis stehen. Dies gilt sowohl für neue Rechtsetzungsvorhaben als auch die geltenden Rechtsvorschriften.

2.3. Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten benötigen daher eine gemeinsame Strategie, um die Qualität des Rechts zu verbessern. Damit sollte man bei den Vorschlägen für neue Rechtsvorschriften beginnen. Es ist auf jeden Fall besser, einfache, transparente und effiziente Rechtsvorschriften zu setzen als hinterher den Versuch einer Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften zu unternehmen.

2.4. Vorschläge für neue Rechtsvorschriften sollten gründlich auf ihre Notwendigkeit und den Umfang der Regelung überprüft werden. Wenn Rat, Parlament und WSA ihre Entscheidungen in voller Kenntnis der Sachlage treffen sollen, muß jeder Rechtsetzungsvorschlag der Gemeinschaft — insbesondere, wenn erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Bedingungen zu erwarten sind — eine objektive Analyse der relevanten Tatsachen enthalten, nämlich eine Art Folgenabschätzung, die eine angemessene Grundlage für politische Entscheidungen darstellt.

2.5. Was geltende Rechtsvorschriften betrifft, so müssen die angewandten Methoden und insbesondere die Zusammensetzung des Teams dem Untersuchungsgegenstand genau angepaßt sein, wobei kein Thema von vornherein ausgeschlossen werden darf, aber in jedem Fall angemessene Vorkehrungen getroffen werden müssen, um eine gründliche Konsultation zu gewährleisten und eine Aushöhlung des bestehenden Schutzniveaus zu vermeiden.

2.6. Die Mitgliedstaaten sollten im Gleichklang mit der Gemeinschaft ihre Rechtsvorschriften auf allen Ebenen (auf einzelstaatlicher und nachgeordneter Ebene) vereinfachen, insbesondere diejenigen, die aus der Umsetzung der Rechtsetzung der Gemeinschaft resultieren.

2.7. Die weitverbreitete Verabschiedung von Richtlinien veranlaßt alle Mitgliedstaaten, immer mehr einzelstaatliche Rechtsvorschriften zu erlassen. Der Ausschuß befürwortet daher den verstärkten Rückgriff auf Verordnungen als Rechtsetzungsinstrument der Gemeinschaft.

2.8. Die Kommission sollte die Umsetzung und Durchsetzung der EG-Rechtsetzung auf einzelstaatlicher Ebene entschlossen und aktiv überwachen, um insbesondere zu vermeiden, daß durch eine unvollständige Umsetzung in einzelstaatliche Rechtsvorschriften oder sonstige Praktiken die Einheit des Gemeinschaftsmarktes beeinträchtigt wird.

2.9. Methodisches Vorgehen

2.9.1. Der neuartige Ansatz der SLIM-Initiative besteht darin, daß Experten aus den Verwaltungen einiger Mitgliedstaaten und eine gleiche Anzahl von den einschlägigen Vorschriften Betroffener in kleinen Arbeitsgruppen unter dem Vorsitz eines Kommissionsbeauftragten zusammengefaßt sind. Diese Art der Zusammensetzung erscheint angemessen und gut ausgewogen, insbesondere da eine solche Zusammensetzung der Teams ein von politischen Interessen unbeeinflusstes objektives Vorgehen gewährleisten dürfte. Die Mitgliedstaaten sollten in dieser Phase des Verfahrens von formalen Anregungen Abstand nehmen, da dies oft als Gelegenheit genutzt wird, allseits bekannte Standpunkte zu wiederholen, ohne daß die Debatte durch neue Ideen befruchtet würde.

2.9.2. Mit der Vorlage der Berichte durch die Teams ist die Aufgabe allerdings noch nicht als gelöst zu betrachten. Im Anschluß daran sollten Diskussionen und Ausarbeitungen vorgesehen werden, um die Empfehlungen in die Form praktischer Vorschläge zur Vereinfachung der betreffenden Rechtsvorschriften zu gießen, wobei insbesondere Verwaltungsverfahren auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sind. Besonderes Augenmerk sollte dem Umstand gewidmet werden, in welchem Umfang die Verwaltungsverfahren für die betreffenden Rechtsvorschriften zu vereinfachen sind. Eine Vereinfachung darf in keinem Fall das gute Funktionieren der Verwaltungen beeinträchtigen, da dies Effizienzverluste und höhere Kosten verursachen würde.

2.9.3. Wirtschaftsvertreter in der Gemeinschaft haben häufig die Ansicht geäußert, daß die Bürde der von den Mitgliedstaaten erlassenen Rechtsvorschriften viel schwerer wiege als die von der Gemeinschaft auferlegte. Die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft würden durch unnötige Weiterungen der Mitgliedsstaaten oft ein in Dickicht verwandelt. Die fehlende Abstimmung der Rechtsetzung zwischen der einzelstaatlichen und der gemeinschaftlichen Ebene verursache Probleme für die Wirtschaft und die breite Öffentlichkeit. Während sich Kommission und Parlament um eine Vereinfachung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft bemühen, ist auch ein Tätigwerden der Mitgliedstaaten erforderlich. Zur Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarktes müssen die Mitgliedstaaten bereit sein, bei der Rechtsetzung und der Umsetzung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft die gleiche Selbstdisziplin zu üben, die sie von der Europäischen Union einfordern. Der Rat seinerseits sollte realistische Methoden vorschlagen, wie die Mitgliedstaaten veranlaßt werden können, die Umsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsetzung zu vereinfachen. Dies bedeutet aber nicht, daß man sich stets mit dem Minimum zufrieden geben darf.

2.9.4. Die Frage der Vereinfachung der Rechtsvorschriften auf Gemeinschaftsebene muß, so dringlich sie sein mag, in jedem Fall gründlich diskutiert werden, bevor sie umgesetzt wird, um zu vermeiden, daß die Ergebnisse der Intention der ursprünglichen Rechtsvorschriften zuwiderlaufen oder in eine andere Richtung tendieren. Andererseits könnte wertvolle Zeit verloren gehen und Verwirrung geschaffen werden. Um das Ziel

einer effizienten Vereinfachung zu erreichen, sind klar umrissene Empfehlungen erforderlich und nicht bloß Abänderungen, die wirkungslos verpuffen.

2.10. Folgemaßnahmen des SLIM-Projekts

2.10.1. Der Erfolg des SLIM-Projekts hängt von den konkreten Maßnahmen ab, die die Kommission im Anschluß an die SLIM-Empfehlungen ergreift. Der WSA fordert die Kommission daher auf, ihn rechtzeitig zu den Folgemaßnahmen zu den vier Pilotprojekten zu konsultieren und ihn auch über die von der nächsten Arbeitsgruppe erzielten Fortschritte auf dem laufenden zu halten.

2.10.2. Es ist nunmehr geplant, SLIM in einer neuen Phase auf weitere Sektoren auszuweiten. Zwecks Gewährleistung einer objektiven Auswahl der neuen Gebiete sollte die Kommission formale Kriterien anwenden. Es sollten nicht allein Mitgliedstaaten konsultiert werden, sondern auch Vertreter der von den einschlägigen Rechtsvorschriften Betroffenen um ihre Ansicht befragt werden. Der WSA fordert die Kommission daher nachdrücklich auf, alle betroffenen Parteien einzuladen, für die nächsten Phasen des SLIM-Projekts Themenvorschläge und andere Anregungen zu unterbreiten.

2.10.3. Eine Auswahl der Kommission sollte auf folgenden Kriterien beruhen:

- sozioökonomische Bedeutung des Gegenstands (einschl. der Bedeutung für die Verbraucher und die Industrie) bzw. sein Beitrag zur Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung; es muß von Anfang an klar sein, daß die Ergebnisse für den Binnenmarkt wirklich von Bedeutung sind;
- der Gegenstand muß materiell in der Lage sein, den Umfang der Regelungen zu reduzieren und dadurch das Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung anzuregen;
- dem SLIM-Mehrwert, den der Gegenstand erbringen kann, insbesondere im Verhältnis zu anderen Vereinfachungsprogrammen;
- praktischen Erwägungen, z. B. ob das Projekt innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden kann;
- Vereinbarkeit mit der bevorstehenden Einführung des Euro;
- der Frage, ob sich das Projekt für Männer und Frauen unterschiedlich auswirkt.

2.10.4. Vor diesem Hintergrund könnten folgende SLIM-Themen angeregt werden:

- Pflanzengesundheit;
- Düngemittel;
- Agrarerzeugnisse;
- Lebensmittel;
- öffentliches Beschaffungswesen.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Kommission nunmehr folgende Rechtsetzungsbereiche im Binnen-

markt für die künftige Prüfung im SLIM-Kontext ausgewählt hat:

— Mehrwertsteuer;

- außergemeinschaftliche Statistiken;
- Bankwesen;
- einen Sektor bzw. eine Gruppe von Produkten (noch festzulegen).

Brüssel, den 23. April 1997.

Der Präsident

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge“⁽¹⁾

(97/C 206/05)

Der Rat beschloß am 27. Januar 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 75 Absatz 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel nahm ihre Stellungnahme am 9. April 1997 an. Berichterstatter war Herr Decaillon.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung am 23. und 24. April 1997 (Sitzung vom 23. April) mit 118 gegen 3 Stimmen bei 8 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Der Richtlinienvorschlag der Kommission:

1.1.1. betrifft:

- die jährliche Kraftfahrzeugsteuer;
- die Benutzungs- und Mautgebühren;
- die Festlegung empfindlicher Strecken.

1.1.2. gilt für:

- Lastkraftwagen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mindestens 12 Tonnen, mit Ausnahme der Fahrzeuge, die ausschließlich für den Verkehr mit außereuropäischen Gebieten der Mitgliedstaaten eingesetzt werden, sowie der auf den Kanarischen Inseln, in Ceuta und Melilla, auf den Azoren oder Madeira zugelassenen Fahrzeuge, die ausschließlich für Transporte in diesen Gebieten oder zwischen diesen Gebieten und dem spanischen bzw. portugiesischen Festland eingesetzt werden.

1.1.3. zielt darauf ab,

- Wettbewerbsverzerrungen im Rahmen der Weiterentwicklung des Binnenmarkts abzubauen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, unterbreitet die Kommission folgende Maßnahmenvorschläge:
 - bessere Deckung der mit der Straßenbenutzung verbundenen Kosten einschließlich der externen Kosten;
 - stärkere, an den Kosten orientierte Differenzierung der Gebühren;
 - weitreichendere Anwendung des Territorialitätsprinzips bei der Anlastung der Wegekosten.

1.2. Der Richtlinienvorschlag der Kommission leistet zwei rechtlichen Verpflichtungen Folge:

- #### 1.2.1. der Verpflichtung zur Überprüfung des Höchstbetrags für die Benutzungsgebühren durch den Rat gemäß Artikel 7 Buchstabe f) der Richtlinie 93/89/EG⁽²⁾;

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 59 vom 26. 2. 1997, S. 9.

⁽²⁾ ABl. Nr. L 279 vom 12. 11. 1993, S. 32; ABl. Nr. C 19 vom 25. 1. 1993, S. 74.

1.2.2. der Verpflichtung zur Verabschiedung — innerhalb einer angemessenen Frist — einer Neufassung der Richtlinie 93/89/EG, die im Juli 1995 ⁽¹⁾ aus nachstehenden Gründen vom Europäischen Gerichtshof aufgehoben wurde:

— Der Rat hatte einen Text verabschiedet, der wesentliche Änderungen gegenüber dem am 18. Dezember 1992 vorbehaltlich zwei geringfügiger Änderungen vom Europäischen Parlament gebilligten Kommissionsvorschlag aufwies, ohne zuvor das Parlament erneut anzuhören, wie es in den Artikeln 75 und 99 des Vertrags vorgesehen ist.

— Die regelmäßige Anhörung des Parlaments in den im Vertrag vorgesehenen Fällen ist eine wesentliche Formvorschrift, deren Nichtbeachtung die Aufhebung des betreffenden Rechtsakts nach sich zieht. Die effektive Beteiligung des Parlaments am gemeinschaftlichen Gesetzgebungsprozeß ist ein wesentlicher Faktor für das institutionelle Gleichgewicht und Ausdruck eines fundamentalen demokratischen Prinzips.

— Das Vorbringen des Rates wurde abgewiesen.

1.3. Der Richtlinienvorschlag der Kommission hat einen besonderen juristischen Hintergrund.

1.3.1. Aus Gründen der Rechtssicherheit (Vermeidung eines „juristischen Vakuums“) hielt der Gerichtshof die Aufrechterhaltung sämtlicher Wirkungen des aufgehobenen Rechtsakts bis zum Erlaß einer neuen Richtlinie durch den Rat für erforderlich.

1.3.2. Bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit nach Artikel 173 des Vertrags gelangte der Gerichtshof zu dem Schluß, daß er nicht befugt sei, dem Rat eine Frist für den Erlaß einer neuen Richtlinie zu setzen.

1.3.3. Nichtsdestoweniger ist der Rat verpflichtet, den begangenen Verfahrensfehler innerhalb einer angemessenen Frist zu korrigieren.

1.4. Der Richtlinienvorschlag der Kommission betrifft sowohl die Vollendung des Binnenmarkts (Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen) als auch die Gemeinsame Verkehrspolitik.

1.4.1. Neben den Rechtsakten, die speziell zur Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen erlassen wurden, wird in der Richtlinie ausdrücklich auf weitere Texte bzw. Instrumente Bezug genommen, und zwar insbesondere die folgenden:

— das „Weißbuch für die Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik“ ⁽²⁾, in dem eine globalere Strategie für auf Dauer tragbare und ausgewogener konzipierte Verkehrssysteme befürwortet wird;

— das Grünbuch „Faire und effiziente Preise im Verkehr“ ⁽³⁾, in dem insbesondere Korrekturmöglichkeiten für wirtschaftlich nicht lebensfähige Entwicklungen im Verkehrswesen und Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten angesprochen werden;

— die gesetzgeberischen, technischen oder organisatorischen Instrumente zur Steigerung der Attraktivität, der Rentabilität und des Leistungsniveaus in anderen Bereichen des Landverkehrs (Markttöffnung im Schienenverkehr, Pilotaktionen, PACT für den kombinierten Verkehr, Marktumstrukturierung in der Binnenschifffahrt u.a.).

2. Rückblick

2.1. Vorgeschichte des Richtlinienvorschlags

2.1.1. 1968 schlug die Kommission die Einführung einer Regelung für die Besteuerung von Nutzfahrzeugen ⁽⁴⁾ vor.

2.1.2. 1978 erklärte der Rat sein grundsätzliches Einverständnis.

2.1.3. 1988 unterbreitete die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge [KOM(87) 716 endg. ⁽⁵⁾] zur Änderung des Dokuments KOM(86) 750 endg. ⁽⁶⁾.

2.1.4. 1992 unterbreitete die Kommission einen neuen Richtlinienvorschlag [KOM(92) 405 endg. ⁽⁷⁾] zur Änderung ihrer ursprünglichen Vorschläge sowie derjenigen des 1991 vorgelegten Dokuments KOM(90) 540 endg. ⁽⁸⁾.

2.1.5. 1993 erließ der Rat die Richtlinie 93/89/EWG über die „Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten“, wick dabei jedoch insbesondere in zwei Punkten wesentlich von dem Kommissionsvorschlag und der Stellungnahme des Europäischen Parlaments ab: Er war nicht länger verpflichtet, bis zum 31. Dezember 1998 ein harmonisiertes Straßenverkehrsbesteuerungssystem zu verabschieden, und es war auch nicht mehr vorgesehen, daß er die Kommission darum ersuchen sollte, Vorschläge zur Einführung einer auf dem Territorialitätsprinzip beruhenden Anlastungsregelung zu unterbreiten.

⁽³⁾ KOM(95) 691 endg. — CES 1261/96 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

⁽⁴⁾ KOM(68) 567 endg. (Abl. Nr. C 96 vom 21. 9. 1968, S. 44) — Abl. Nr. C 48 vom 16. 4. 1969, S. 5.

⁽⁵⁾ Abl. Nr. C 79 vom 26. 3. 1988, S. 8; Abl. Nr. C 208 vom 8. 8. 1988, S. 29.

⁽⁶⁾ Abl. Nr. C 232 vom 31. 8. 1987, S. 88.

⁽⁷⁾ Abl. Nr. C 311 vom 27. 11. 1992, S. 63; Abl. Nr. C 19 vom 25. 1. 1993, S. 71.

⁽⁸⁾ Abl. Nr. C 75 vom 20. 3. 1991, S. 1; Abl. Nr. C 159 vom 17. 6. 1991, S. 18.

⁽¹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 5. 7. 1995 — Rs. C-21/94. Slg. 1995, I-1827.

⁽²⁾ KOM(92) 494 endg. — Abl. Nr. C 352 vom 30. 12. 1993, S. 11.

2.2. Wichtige Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses

2.2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat eine Reihe von befürwortenden Stellungnahmen mit unterschiedlichen Bemerkungen zu den verschiedenen Kommissionsvorschlägen verabschiedet:

- Stellungnahme vom 2. Juli 1987 zum Dokument KOM(86) 750 endg. (Berichterstatter: Herr Moreland) ⁽¹⁾;
- Stellungnahme vom 2. Juni 1988 zum Dokument KOM(87) 716 endg. (Berichterstatter: Herr Rouzier) ⁽²⁾;
- Stellungnahme vom 24. April 1991 zum Dokument KOM(90) 540 endg. (Berichterstatter: Herr Moreland) ⁽³⁾;
- Stellungnahme vom 25. November 1992 zum Dokument KOM(92) 405 endg. (Berichterstatter: Herr Moreland) ⁽⁴⁾.

2.2.2. Die verschiedenen Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses lassen eine inhaltliche Konstanz in bezug auf einige wesentliche Fragen erkennen:

- a) weitere Maßnahmen zur Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen;
- b) Entwicklung eines abgestuften und vereinfachten Konzepts;
- c) grundlegende Besteuerungskriterien:
 - zulässiges Höchstgewicht und Achszahl,
 - keine Benachteiligung der kleinen Fahrzeuge;
- d) weitere Maßnahmen zur Verwirklichung eines gemeinsamen Modells für die progressive Anlastung der Wegekosten und der externen Kosten;
- e) Anstreben des Ziels, die Mautgebühren (mit Ausnahme der Gebühren für die Nutzung spezifischer Infrastruktureinrichtungen) zu gegebener Zeit abzuschießen;
- f) bis zur Erreichung des unter e) genannten Ziels: weitestgehende Anwendung des Territorialitätsprinzips auf allgemeine und spezifische Infrastruktureinrichtungen;
- g) Berücksichtigung aller wirtschaftlichen, sozialen und umweltspezifischen Kosten und Vorteile eines jeden Verkehrsträgers.

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 232 vom 31. 8. 1987, S. 88.

⁽²⁾ ABl. Nr. C 79 vom 26. 3. 1988, S. 8; ABl. Nr. C 208 vom 8. 8. 1988, S. 29.

⁽³⁾ ABl. Nr. C 75 vom 20. 3. 1991, S. 1; ABl. Nr. C 159 vom 17. 6. 1991, S. 18.

⁽⁴⁾ ABl. Nr. C 311 vom 27. 11. 1992, S. 63; ABl. Nr. C 19 vom 25. 1. 1993, S. 71.

3. Erwägungen des Wirtschafts- und Sozialausschusses

3.1. Rechtsgrundlage des Richtlinienvorschlages

3.1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist der Ansicht,

- daß verschiedene grundsätzliche Artikel des Vertrags — insbesondere die Artikel 2 und 3 — angeführt werden können, um den Zielen des Richtlinienvorschlages noch mehr Gewicht zu verleihen,
- daß jedoch in erster Linie die Bestimmungen des Titels IV des Vertrags — vor allem die des Artikels 75 — die Rechtsgrundlage des Richtlinienvorschlages bilden müssen.

3.1.2. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß erkennt an, daß mit dem Richtlinienvorschlag auch Interdependenzen mit anderen Bestimmungen des Vertrags geschaffen werden, ist allerdings der Auffassung,

- daß diese Interdependenzen in der Natur des Verkehrswesens und seines transversalen Charakters liegen;
- daß den Eigentümlichkeiten des Verkehrswesens trotzdem in vollem Umfang Rechnung getragen werden muß;
- daß der Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Verkehrswege deshalb notwendigerweise Erwägungen zugrunde liegen müssen, in denen die charakteristischen Merkmale der Gemeinsamen Verkehrspolitik zum Ausdruck kommen;
- daß es von Nachteil wäre, wenn diese Gebühren mit den steuerpolitischen Bestimmungen des Vertrags (Artikel 95 ff.) in Verbindung gebracht würden;
- daß Artikel 75 nicht nur im Hinblick auf die Ziele und Bestimmungen des Richtlinienvorschlages geeignet ist, sondern darüber hinaus hinsichtlich des Verabschiedungsverfahrens (Artikel 189 c) auch den Kriterien eines effizienten Tätigwerdens und einer schnellen einschlägigen Beschlußfassung gerecht wird, auf deren Bedeutung der Wirtschafts- und Sozialausschuß des öfteren hingewiesen hat.

3.2. Allgemeine Bemerkungen

3.2.1. Der Ausschuß bekräftigt seine in vorangegangenen Stellungnahmen vertretene Auffassung, daß im Rat so schnell wie möglich eine Einigung über die Anlastung der Wegekosten im Straßenverkehr erzielt werden muß,

- damit der Binnenmarkt durch die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen weiterentwickelt werden kann,
- damit sowohl zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern als auch im intermodalen Verkehr gesunde Wettbewerbsverhältnisse herbeigeführt werden können,
- damit den Erfordernissen, die mit der Förderung eines effizienten, ausgewogenen und auf Dauer tragbaren Verkehrssystems verknüpft sind, Rechnung getragen werden kann,

- damit das europäische Verkehrssystem vor allem im Hinblick auf künftige Erweiterungen konsolidiert werden kann,
- damit das Prinzip „Wer nutzt, der zahlt“ deutlicher zum Ausdruck kommen kann,
- damit sowohl die positiven als auch die negativen externen Auswirkungen des Verkehrs in die einschlägigen Kosten- und Preiskalkulationen einfließen können.

3.2.2. Der Ausschuß bekräftigt seinen bereits mehrfach zum Ausdruck gebrachten Standpunkt, daß die Mautgebühren zwar eine Anwendungsform des Territorialitätsprinzips darstellen, ihre Kombination mit Kraftfahrzeug- und Verbrauchsteuern jedoch einer Doppelbesteuerung gleichkommt. Aus diesem Grunde spricht sich der Ausschuß weiterhin dafür aus, die Mautgebühren zu gegebener Zeit abzuschaffen. Die Nutzung der technologischen Neuerungen — insbesondere der elektronischen Gebühreneinzugssysteme — müßte es ermöglichen, in Zukunft derartige Doppelbesteuerungen zu vermeiden und dabei gleichzeitig den Verkehrsfluß reibungsloser zu gestalten.

3.2.3. Der Ausschuß begrüßt die progressiv, maßvoll und schrittweise konzipierte Strategie der Kommission, die es in Anbetracht der in mehrfacher Hinsicht unterschiedlichen Verhältnisse und Beurteilungen in den einzelnen Mitgliedstaaten ermöglichen dürfte, innerhalb des Rates zu einer Einigung zu gelangen. Der Ausschuß betont, daß er unter den gegebenen Umständen das Vorgehen der Kommission für richtig hält, schrittweise auf eine vollständigere Harmonisierung hinzuwirken und es bestimmten Mitgliedstaaten zu ermöglichen, eigene Maßnahmen bei der Fahrzeugbesteuerung zu ergreifen, was jedoch keine neuen Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben darf.

3.2.3.1. Der Ausschuß weist darauf hin, daß sich das gegenwärtig in der Europäischen Union vorherrschende Konzept für die Mineralölbesteuerung vor allem auf fiskalpolitische und erst in zweiter Linie auf verkehrspolitische Erwägungen stützt, weil die Mineralölsteuern nach wie vor eine wichtige Einnahmequelle sind und dies auch bleiben werden.

Er hofft, daß ein wirklich logischer Zusammenhang zwischen den aus fiskalpolitischen Gründen erhobenen indirekten Steuern, den für die Benutzung der Verkehrswege erhobenen direkten Abgaben und der in den Bereich der Verkehrspolitik fallenden Deckung der externen Kosten herbeigeführt werden kann.

3.2.4. Der Ausschuß erkennt die Anstrengungen an, die die Kommission unternommen hat, um einen Vorschlag zu unterbreiten,

- der sowohl dem Grundsatz der Differenzierung nach Fahrzeugkategorien gerecht wird als auch einfach genug ist, um ohne administrative Mehrkosten rasch durchgeführt werden zu können;
- der dem Grundsatz gerecht wird, daß die Besteuerung möglichst weitgehend der tatsächlichen Nutzung der Verkehrswege entsprechen sollte;

- der eine einfache und maßvolle Einbeziehung der externen Kosten in die verschiedenen Arten der Gebührenerhebung ermöglicht und gleichzeitig den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Kompatibilität zwischen den Gebührenerhebungsformen gerecht wird;
- der den spezifischen Charakter bestimmter Gegebenheiten und Verkehrswege berücksichtigt.

3.2.5. Der Ausschuß erkennt die Anstrengungen an, die die Kommission unternommen hat, um ihren Vorschlag auch auf seine praktischen Auswirkungen hin zu prüfen — eine Analyse, die sicherlich anfechtbar, aber doch relativ vollständig und sorgfältig ist.

3.2.6. Der Ausschuß bekräftigt nochmals, daß er das Bemühen der Kommission um eine allgemeine Anwendung des Territorialitätsprinzips billigt, möchte die Kommission jedoch gleichzeitig auf einige praktische Probleme aufmerksam machen.

3.2.7. Obwohl auch dem Ausschuß klar ist, daß ein ausreichendes Steueraufkommen der Mitgliedstaaten sichergestellt werden muß, möchte er nochmals zum Ausdruck bringen,

- daß die Einnahmen der tatsächlichen Nutzung der Verkehrswege entsprechen müssen und keine allgemeine Ausweitung des Steueraufkommens darstellen dürfen;
- daß die Neugestaltung der Gebührenerhebung ausgewogen, maßvoll und gerecht sein muß, damit die verschiedenen Benutzergruppen, die sich gegenwärtig in einer sehr schwierigen Lage befinden, keine ungerechtfertigten Nachteile erleiden, damit der Grundsatz des freien Verkehrs nicht gefährdet wird und der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern bzw. im intermodalen Verkehr nicht durch neue Verzerrungen beeinträchtigt wird.

3.2.8. Der Ausschuß unterstreicht erneut, welche große Bedeutung er der Evaluierung und Berücksichtigung der Wegekosten und der externen Auswirkungen beimißt. Er ist der Auffassung, daß ihre Internalisierung bei allen Verkehrsträgern erfolgen muß, hält es allerdings angesichts der derzeitigen Lage und der Notwendigkeit des schrittweisen Vorgehens für normal, sich in einer ersten Phase dem exponiertesten Sektor — d.h. dem Straßengüterverkehr — zuzuwenden. Im übrigen erinnert der Ausschuß daran, daß eine vollständige Berücksichtigung der externen Effekte die Durchführung einer Analyse und einer Internalisierung auf Kosten/Nutzen-Basis voraussetzt [s. hierzu insbesondere die WSA-Stellungnahme zum „Grünbuch über die Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt — eine Strategie der Gemeinschaft für eine umweltgerechte Entwicklung der Verkehrssysteme“⁽¹⁾ und die WSA-Initiativststellungnahme zum Thema „Wegkosten in bezug auf den Straßengütertransport — ein Ansatz für einen Vergleich mit anderen Verkehrsträgern“⁽²⁾].

(1) Titel des Dokuments frei übersetzt, da bei der Quellenangabe („Abl. Nr. C 313 vom 30. 11. 1992, S. 18“) offensichtlich ein Irrtum unterlaufen ist.

(2) Abl. Nr. C 18 vom 22. 1. 1996, S. 27.

3.2.9. Wengleich der Ausschuß einräumt, daß mit diesem Richtlinienvorschlag ein ganz spezifisches Ziel verfolgt wird, hält er es für zwingend erforderlich, daß parallel dazu auch in anderen Bereichen der Verkehrspolitik kurzfristig Beschlüsse im Rat gefaßt und sämtliche Gesetzgebungsmaßnahmen im Rahmen einer integrierten Strategie aufeinander abgestimmt werden [s. hierzu die WSA-Stellungnahme zu dem Grünbuch „Faire und effiziente Preise im Verkehr — politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union“⁽¹⁾].

3.2.10. Der Ausschuß erkennt die der Einführung „empfindlicher Strecken“ zugrundeliegenden Erwägungen an, fragt sich jedoch, mit Hilfe welcher Verfahren die Festlegung dieser Strecken erfolgen soll. Gleichzeitig hält er es für wünschenswert, im Rahmen dieser Festlegung klarzustellen, daß die als „empfindlich“ eingestuft Strecken keine Beeinträchtigung des freien Verkehrs darstellen und keine neuen Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen dürfen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Lkw-Flotte

4.1.1. Der Ausschuß begrüßt die erwarteten Änderungen bei der Zusammensetzung der Lkw-Flotte, d.h. den wachsenden Anteil der umweltgerechteren Fahrzeuge.

4.1.2. Er wirft allerdings diesbezüglich die Frage auf, ob die Vorausberechnungen der Kommission nicht zu „schablonenhaft“ sind, da die Kommission offenbar von „einer ansonsten absolut identischen Sachlage“ ausgegangen ist.

4.1.3. Bestimmte Verkehrsunternehmen und Staaten setzen sich gegenwärtig mit Nachdruck für eine Dehnung der technischen Normen für Straßenfahrzeuge ein. Nach Ansicht des Ausschusses wäre die Kommission gut beraten, etwaige Änderungen dieser technischen Normen im Rahmen von „Simulationen“ durchzuspielen und auf diese Weise die zu erwartenden Auswirkungen in bezug auf die Abnutzung der Verkehrswege und die externen Kosten zu evaluieren.

4.1.4. Im übrigen schließt der Ausschuß nicht aus, daß die Anwendung der Richtlinie Fehleffekte zur Folge hat und die Dualisierung der Lkw-Flotte und des Straßenverkehrsgewerbes dahingehend verstärkt, daß nur noch eine relativ geringe Zahl von Unternehmen finanziell dazu in der Lage ist, sich den effizientesten Normen anzupassen und vom degressiven Charakter der Steuern, Maut- und Benutzungsgebühren zu profitieren, während eine immer größere Zahl von Unternehmen nicht in der Lage ist, diese Normen zu erfüllen und infolgedessen nicht nur mit einer überhohen Steuerlast zu kämpfen hat, sondern auch in immer größerem Maße Schäden an den Verkehrswegen und damit auch externe Kosten verursacht.

4.2. Auswirkungen auf die Transportkosten

4.2.1. Der Ausschuß begrüßt, daß sich die Richtlinie nur in geringem Maße auf die Transportkosten auswirken soll.

4.2.2. Dennoch befürchtet er das Auftreten unerwünschter Folgeerscheinungen, weil je nachdem, in welcher Situation sich die verschiedenen Marktteilnehmer befinden, selbst geringfügige Auswirkungen der für die Benutzung der Verkehrswege erhobenen direkten Steuern mehr oder weniger stark durchschlagen können.

4.2.3. Die Auswirkungen werden für einige dieser Akteure tatsächlich relativ gering sein und können sogar auf die Preise abgewälzt werden; für andere werden sie jedoch eine weitere Verschlechterung der finanziellen Situation bedeuten.

4.3. Auswirkungen auf die Nachfrage im Straßengüterverkehr und modale Verschiebungen

4.3.1. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß sich die Bestimmungen der Richtlinie nur geringfügig auf die Entwicklung des Verkehrsträgers Straße auswirken sollen.

4.3.2. Er vertritt die Ansicht, daß die Richtlinie nur dann durch anschließende Gesetzgebungsmaßnahmen vertieft werden kann, wenn gleichzeitig oder zumindest möglichst kurzfristig weitere Bestimmungen erlassen werden, die sich auf das Angebot auswirken, und zwar sowohl infrastrukturseitig als auch im Hinblick auf die Leistungserbringung durch andere Verkehrsträger sowie auf neue Telematikdienste [vgl. WSA-Initiativstellungnahme zum Thema „Anwendung von Telematiksystemen im intermodalen Verkehr in einem gesamt-europäischen Zusammenhang“⁽²⁾].

4.3.3. Der Ausschuß ersucht deshalb den Rat und die Kommission, sich mit Nachdruck dafür einzusetzen, daß Instrumente zur Förderung eines multimodalen Angebots entwickelt werden, das leistungsfähiger ist und Verkehrswege und Umwelt weniger stark belastet (vgl. WSA-Stellungnahme zu dem Grünbuch „Faire und effiziente Preise im Verkehr — politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union“).

4.4. Auswirkungen auf die Warenpreise

4.4.1. Der Ausschuß begrüßt, daß sich die Richtlinie nur geringfügig auf die Preise der von den betroffenen Verkehrsunternehmen beförderten Waren auswirken soll.

4.4.2. Angesichts der Tatsache, daß ein Vergleich zwischen den langfristigen Entwicklungen der Frachtraten und der Preise der beförderten Waren eindeutig zuungunsten der Frachtraten ausgeht, ist der Ausschuß sogar der Meinung, daß die Auswirkungen auf die Warenpreise in vollem Umfang von den Befrachtern

⁽¹⁾ KOM(95) 691 endg. — CES 1261/96 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

⁽²⁾ CES 1391/96 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

oder Auftraggebern getragen werden könnten, ohne daß ihre Wettbewerbsfähigkeit dadurch beeinträchtigt würde.

4.5. *Straßeninfrastrukturkosten und externe Kosten*

4.5.1. Der Ausschuß wünscht, daß seinen allgemeinen und besonderen Bemerkungen zu diesem Thema Rechnung getragen wird (vgl. WSA-Stellungnahme zu dem Grünbuch „Faire und effiziente Preise im Verkehr — politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union“).

4.6. *Gebührenaufkommen*

Der Ausschuß nimmt den erwarteten Anstieg des Gebührenaufkommens zur Kenntnis, möchte jedoch darauf hinweisen,

- daß dies nicht das Ziel der Richtlinie ist;
- daß eine stärkere Differenzierung nach Benutzern sowohl im Hinblick auf die Anlastung der effektiven Kosten als auch im Hinblick auf eine gerechte Gebührenerhebung wünschenswert wäre.

4.7. *Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit*

4.7.1. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß der geringfügige Anstieg der Transportkosten durch eine erhöhte Leistungsfähigkeit des Straßengüterverkehrsgewerbes und des gesamten Verkehrssystems mehr als wettgemacht werden dürfte.

4.7.2. Er legt jedoch Wert auf die Feststellung, daß das Straßengüterverkehrsgewerbe und das Verkehrssystem in seiner Gesamtheit nur dann leistungsfähiger werden können, wenn — wie bereits betont — Maßnahmen zur Verbesserung des Verkehrsangebots getroffen werden.

4.8. *Produktions- und Handelsstrukturen, Europäischer Raum*

4.8.1. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß sich der Vorschlag nach Ansicht der Kommission nicht nachteilig auf die Kohärenz und die Kohäsion in der Gemeinschaft auswirken wird.

4.8.2. Er ersucht die Kommission jedoch, bei der Erstellung ihres Berichts über die Umsetzung der Richtlinie nicht nur — soweit erforderlich — Korrekturmaßnahmen ins Auge zu fassen, sondern darüber hinaus im Rahmen neuer Vorschläge die Entwicklung von Maßnahmen und Verfahren anzustreben, die sich positiv auf die Kohärenz und die Kohäsion der Gemeinschaft als produzierende, handelstreibende und geographische Einheit auswirken.

4.9. *Sozialsystem*

4.9.1. Der Ausschuß bedauert, daß die Kommission nicht geprüft hat, wie sich ihr Richtlinienvorschlag in sozialer Hinsicht auswirken könnte. Er ersucht sie

daher, dieses erhebliche Manko insbesondere dadurch wettzumachen, daß sie untersucht, ob sich ihr Vorschlag dahingehend auf das Straßenverkehrsgewerbe auswirken könnte, daß die steuerliche Belastung der Marktteilnehmer zunimmt, sich die Arbeitsbedingungen verschlechtern, die Bereitschaft zur Einhaltung der einschlägigen Vorschriften geringer wird und in verstärktem Maße auf Subunternehmer zurückgegriffen wird. Bei diesen Untersuchungen sollte nach Ländern und Unternehmenskategorien differenziert werden.

4.9.2. Je nachdem, welche Ergebnisse diese Untersuchungen liefern, sollte die Kommission alles Erdenkliche tun,

- um etwaige negative Folgen der Richtlinie abzuwenden;
- um über eine Verbesserung der sozialen Bedingungen im Verkehrswesen eine größere Leistungsfähigkeit und eine bessere Qualität des Angebots zu fördern.

5. *Besondere Erwägungen*

5.1. *Erwägungsgrund 2*

5.1.1. Der Ausschuß nimmt erfreut zur Kenntnis, daß die Anlastung der externen Kosten Berücksichtigung gefunden hat, stellt jedoch gleichzeitig die Frage, warum in diesem Zusammenhang die Formulierung „gegebenfalls“ gewählt wurde. Hier besteht anscheinend ein Widerspruch zu Erwägungsgrund 4, wo die „Gewährleistung eines auf Dauer tragbaren Verkehrs“ und die Förderung der „Verwendung umweltfreundlicherer Arten des Güterverkehrs“ als erforderlich erachtet werden, und zu Erwägungsgrund 10, wo zu diesem Zweck eine stärkere Differenzierung der marktwirtschaftlichen Instrumente vorgeschlagen wird.

5.1.2. Der Ausschuß schlägt eine Neuformulierung des zweiten Erwägungsgrundes vor.

5.2. *Artikel 2*

5.2.1. Angesichts der gegenwärtigen Entwicklung einiger Transportarten (insbesondere im Gütereilverkehr) stellt der Ausschuß die Frage, ob es richtig ist, den Geltungsbereich der Richtlinie auf Kraftfahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von mindestens 12 Tonnen zu beschränken.

Die Kommission sollte zumindest in folgenden Punkten nachweisen, daß diese Einschränkung gerechtfertigt ist: keine Verzerrung des Wettbewerbs und gleichzeitig eine den Realitäten entsprechende Anlastung der Kosten für die Benutzung der Verkehrswege und der externen Kosten bzw. Progressivität, Einfachheit und schrittweiser Aufbau ihres Konzepts.

5.2.2. Der Ausschuß wirft die Frage auf, warum in der Definition des Begriffs „externe Kosten“ lediglich von „Verkehrsstaus, Luftverschmutzung und Lärm“ die Rede ist. Wäre es nicht angebracht, in diesem Zusammenhang weitere Faktoren (Sicherheit, Flächennutzungsgrad, Vibrationen usw.) zu berücksichtigen?

5.3. Artikel 6

5.3.1. Obwohl der Ausschuß mit den Bestrebungen der Kommission, die Dinge einfacher zu gestalten, einverstanden ist, wirft er im Zusammenhang mit der Festlegung der Fahrzeugkategorien folgende Fragen auf:

— Hätte eine genauere Differenzierung nicht die Möglichkeit geboten, eine den tatsächlichen Gegebenheiten

noch besser entsprechende Anlastung der Kosten für die Benutzung der Verkehrswege und der externen Kosten vorzunehmen?

— Gibt es für die Anwendung einer linearen Progression in Stufen von jeweils 10 % (Nicht-Euro-Fahrzeuge, Fahrzeuge der Kategorien Euro I und II) weitere Rechtfertigungsgründe als den Grundsatz der Einfachheit?

Brüssel, den 23. April 1997.

Der Präsident

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Weißbuch: Eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft“

(97/C 206/06)

Die Kommission beschloß am 2. August 1996, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Weißbuch zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel nahm ihre Stellungnahme am 9. April 1997 an. Berichterstatter war Herr von der Decken.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung (Sitzung vom 23. April 1997) mit 115 Ja-Stimmen, 4 Nein-Stimmen und 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Das Dokument der Kommission

Die Kommission sieht in dem zu erörternden Weißbuch ein weiteres politisches Instrument der Kommission zur Bekämpfung von Verkehrsüberlastung, zur Eindämmung der Umweltverschmutzung und zur Förderung einer besseren Integration des gesamten europäischen Verkehrssystems. Mit der Veröffentlichung dieses Dokuments will die Kommission jedoch in erster Linie dafür sorgen, daß der Niedergang des Güter- und Personenverkehrs auf der Schiene aufgehalten wird. Zu diesem Zweck schlägt sie eine neue Strategie vor, die einen grundlegenden Wandel der derzeitigen Organisationsstrukturen umfaßt und auf die Schaffung einer neuen Art von Eisenbahnen abzielt, deren Betreiber Unternehmen sind, für die die Deckung des Kundenbedarfs Priorität hat. Insbesondere wird die Schaffung einiger transeuropäischer „Eisenbahnfreeways“ für den Güterverkehr vorgeschlagen, die allen Betreibern offenstehen. Gleichzeitig will die Kommission mit ihren Vorschlägen dazu beitragen, daß die Nutzung der Bahn als sichere, umweltverträgliche und wirtschaftliche Alternative oder Ergänzung zum Straßenverkehr gefördert wird.

Bei der Erstellung des Weißbuchs stützte sich die Kommission auf die Anregungen einer von Kommissar Kinnock persönlich benannten Beratergruppe, aus den Bereichen der Eisenbahnmanager und Gewerkschaften sowie Schienenverkehrsinfrastrukturbetreiber und -nutzer vertreten waren. Ihr Bericht „Die Zukunft des Schienenverkehrs in Europa“ wurde im Juni 1996 vorgelegt.

Im Rahmen der neuen Strategie wird zunächst ein Vier-Stufen-Plan zur Revitalisierung der Eisenbahnen in der Union vorgeschlagen:

1.1. Klare Trennung der finanziellen Verantwortlichkeit von Staat und Eisenbahngesellschaft

— Die Kommission sieht eine regelmäßige Berichterstattung über die Fortschritte der Mitgliedstaaten beim Schuldenabbau und der Verbesserung des Finanzmanagements ab 1997 vor.

— Für seit 1993 angehäuften Schulden und laufende Defizite wird die Kommission staatliche Beihilfen

nur dann genehmigen, wenn diese mit dem Vertrag vereinbar sind. Sie wird bis 1998 spezifische Regeln und Leitlinien entwickeln.

1.2. *Durchsetzung marktwirtschaftlicher Prinzipien auf dem Eisenbahnsektor*

Diese Maßnahme ist ein Schlüsselement im Rahmen der vorgeschlagenen Strategie zur Revitalisierung des Schienenverkehrs. Im einzelnen sieht das Weißbuch folgendes vor:

- beschleunigte Änderung der bestehenden EU-Rechtsvorschriften [Richtlinie 91/440/EWG⁽¹⁾] zur Erweiterung der Zugangsrechte zur Eisenbahninfrastruktur für den Güterverkehr und grenzüberschreitende Personenverkehrsdienste, wie schon im Juli 1995 vorgeschlagen⁽²⁾;
- Änderung der bestehenden EU-Rechtsvorschriften im Sinne einer stärkeren Trennung des Infrastrukturbetriebs und des Verkehrsbetriebs in zwei separate Wirtschaftsbereiche mit jeweils eigenem Management und getrennter Bilanz;
- Schaffung einiger transeuropäischer „Eisenbahnfreeways“ für den Güterverkehr: auf einer festgelegten Strecke würden die Mitgliedstaaten sich darauf verständigen, allen Schienengüterverkehrsdiensten freien Fahrwegzugang zu gewähren;
- Schaffung zentraler Anlaufstellen („One-stop shops“) zur schnellstmöglichen Bearbeitung von Anträgen auf Zuweisung von Fahrplantrassen.

1.3. *Gewährleistung gemeinwohlrelevanter Leistungen durch den Abschluß öffentlicher Dienstleistungsverträge*

In diesem Zusammenhang werden zwei gewichtige Verbesserungsvorschläge unterbreitet:

- a) der Übergang von einer Kombination aus gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und Verträgen über die Bereitstellung gemeinwohlrelevanter Leistungen zur Durchführung von Verträgen, die zwischen dem Staat und der Betreibergesellschaft ausgehandelt werden und sich auf alle Arten gemeinwirtschaftlicher Leistungen (einschließlich Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste) erstrecken;
- b) die Ausrichtung des Dienstbetriebs an marktwirtschaftlichen Grundsätzen, was dem Inlandpersonenverkehr ebenso zugute kommen würde wie grenzüberschreitenden Personen- oder Güterverkehrsdiensten.

⁽¹⁾ ABl. Nr. L 237 vom 24. 8. 1991, S. 25; ABl. Nr. C 225 vom 10. 9. 1990, S. 27.

⁽²⁾ Mitteilung der Kommission über die Entwicklung der Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft (KOM(95) 337 endg.); ABl. Nr. C 225 vom 10. 9. 1990, S. 27.

1.4. *Integration nationaler Eisenbahnsysteme*

Die Kommission arbeitet bereits an einer ehrgeizigen Politik zur Verbindung nationaler Verkehrsinfrastrukturen zu transeuropäischen Netzen und zur Erstellung eines gemeinsamen Rahmens für die Koordinierung der bislang getrennten Forschungsaktivitäten der Mitgliedstaaten durch das mit Gemeinschaftsmitteln geförderte FuE-Programm „Züge und Eisenbahnsysteme der Zukunft“. In dringender Weise wird auf eine Lösung des Problems der langen Wartezeiten an innergemeinschaftlichen und externen Grenzen hingedrängt.

1.5. *Soziale Aspekte*

Die Europäische Kommission ist sich der sozialen Folgen einer weiteren Umstrukturierung und Ausrichtung auf Wettbewerbsfähigkeit bewußt. Ohne diese Wettbewerbsfähigkeit werden die Eisenbahnen jedoch Märkte verlieren und einen weiteren Personalabbau hinnehmen müssen. Es müssen personalpolitische Maßnahmen entwickelt werden, die mit ausreichenden Finanzmitteln ausgestattet sind und ehrgeizige Umschulungsprogramme für entlassene Eisenbahner beinhalten. Dies ist in erster Linie die Aufgabe der Mitgliedstaaten. Allerdings muß auch sorgfältig geprüft werden, inwieweit ein Beitrag aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds in Frage kommt.

2. *Allgemeine Bemerkungen*

2.1. Der WSA begrüßt den Willen der Kommission, zu einer zusammenhängenden Strategie kommen zu wollen, die es der Eisenbahn erlauben sollte, einer effizienteren und wirtschaftlicheren Entwicklung entgegenzugehen. Aufgrund der äußerst schwierigen Lage besteht dringender Handlungsbedarf.

2.2. In dem zu erörternden Weißbuch kommt die europäische Kommission zur Feststellung, daß die Eisenbahn einen Tiefstand erreicht hat und erneut einen Marktrückgang, besonders im Güterverkehr, zu verzeichnen hat.

Dies ist eine Tatsache, die nicht zu leugnen ist, die aber aufgrund der Angaben und Elemente, die der Analyse zugrunde liegen, nicht genügend verstanden ist. Das Weißbuch bezieht sich auf bestehende Instrumente und stützt sich auf Elemente, die noch nicht oder nicht genügend bekannt sind.

2.3. Der Ausschuß hält insbesondere eine Durchforstung der Richtlinien und Verordnungen sowie eine klare Analyse der Umsetzung der Richtlinien in die nationalen Gesetzgebungen für unbedingt erforderlich. Dies würde erlauben, die reale Durchführung und die Erfolge dieser eisenbahnbezogenen Instrumente zu analysieren, damit die einzelnen Länder aus den Erfahrungen gegenseitig lernen können und zukünftige Anwendungsgebiete überprüft werden können. Zu prüfen wäre insbesondere, wieweit die reale Durchführung in den einzelnen Ländern sich aufeinander zu oder

voneinander weg entwickelt. Diesbezüglich sind sowohl der Rat wie die Kommission nicht aus ihrer Verantwortung entlassen.

2.4. In den verschiedenen Kapiteln des Weißbuches macht die Kommission Vorschläge, in welcher Weise sie vorhat, die Probleme anzugehen. Weitgehend beruhen diese Vorschläge eher auf Absichten als auf fundierten Untersuchungen.

Ein entsprechendes Datenmaterial mit einer Aufschlüsselung nach Güter- und Personenverkehr mit ihrem jeweiligen Marktanteil wäre sicherlich hilfreicher gewesen als allgemeine Feststellungen.

2.5. Aufgrund dieser Vorgehensweise bestätigt die Kommission, daß eigentlich nicht genügend Elemente zu der Veröffentlichung eines Weißbuches zur Verfügung stehen. Ein Grünbuch oder eine Mitteilung wäre diesbezüglich richtiger gewesen. Da jedoch ein so dringender Handlungsbedarf besteht, hofft der Wirtschafts- und Sozialausschuß, daß nunmehr die notwendigen Analysen zügig und konsequent und noch über das im Arbeitsprogramm des Weißbuches hinaus durchgeführt werden, damit dann daraus eine fundierte Strategie abgeleitet werden kann.

2.6. Nutzerinteressen

2.6.1. Bei der Beschreibung der strategischen Ziele für die „neuen Eisenbahnen“ berücksichtigt die Kommission einen wichtigen Aspekt nicht genügend, nämlich die Nutzerbedürfnisse und -interessen. Es ist viel von Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Kosten, Wettbewerbsfähigkeit, Altschulden, Unabhängigkeit der Geschäftsführung usw. die Rede. Letztendlich ist aber die Eisenbahn ein Dienstleistungsbetrieb, und es kommt darauf an, den Bedürfnissen und Wünschen der Nutzer gerecht zu werden [siehe WSA-Stellungnahme über das Bürgernetz⁽¹⁾]. Dies gilt insbesondere für den Personenverkehr und hier besonders für den Verkehr im Rahmen des öffentlichen Dienstes. Ein freundlicherer und weniger vom Amtschimmel getragener Kundendienst ist notwendig, aber auch die Attraktivität des Güterschienentransportes könnte wesentlich gesteigert werden.

2.6.2. Gerade auf dem Gebiet der Dienstleistungen für den Nutzer, den Verbraucher, besteht durch die traditionelle Verwaltungskonzeption der Staatsbetriebe ein großer Nachholbedarf. Es geht hier nicht nur um Fahrpreise, sondern es reicht von Bequemlichkeit, Pünktlichkeit über nutzerfreundliche Fahrpläne, Information der Nutzer über Verspätungen, bis hin zu echter Kundenbetreuung. Hier wäre sicher eine tiefgreifende Untersuchung und Bewertung der Möglichkeiten von großem Interesse.

3. Bemerkungen zu den verschiedenen Abschnitten

3.1. Altschulden, Verbesserung der Finanzlage und Infrastruktur

3.1.1. Ein wesentliches strategisches Element der im Weißbuch angestrebten Liberalisierung der Eisenbahn ist eine unabhängige kommerzielle Geschäftsführung.

3.1.2. Eine wesentliche Voraussetzung hierzu und damit zur Erfüllung der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft ist der Abbau der Altschulden.

Dies ist aber sehr unvollständig und in den einzelnen Ländern der Gemeinschaft verschieden geschehen.

Wahrscheinlich würde hiermit für einige Mitgliedstaaten ein weiteres Problem der Staatsschulden im Hinblick auf die Erfüllung der Konvergenzkriterien auftreten.

3.1.3. Weiterhin genügt die Altschuldentilgung alleine nicht, da außer den Paradestrecken des Hochgeschwindigkeitsnetzes, in vielen Fällen die konventionelle Infrastruktur und das rollende Material, meistens mit nationalen Haushaltsproblemen begründet, nicht wesentlich verbessert wurden. Hier besteht ein gewaltiger Nachholbedarf. Vom Nullpunkt eines Finanzausgleiches ist man noch weit entfernt. Dies ist aber eine der Vorabbedingungen, wenn von kommerzieller Geschäftsführung die Rede sein soll.

3.1.4. Wie schwierig die Sachlage im Investitionsbereich ist, beweist die Tatsache, daß trotz der Entscheidung des Europäischen Rates in Essen, wo die TEN-Vorhaben als vorrangig eingestuft wurden, bis heute fast keines dieser Vorhaben im grenzüberschreitenden Bereich finanziell abgesichert ist.

3.1.5. Obwohl die Richtlinie 91/440/EWG in Artikel 9 die Beachtung der Artikel 77, 92 und 93 des Vertrages beinhaltet, ist nicht klar ersichtlich, welche rechtliche Grundlage die Kommission hier anführen will, um ihre Leitlinie für die Beurteilung zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten⁽²⁾ in diesem Falle anzuwenden. Diese Absicht ist nicht deckungsgleich mit der rechtlichen Grundlage oder zumindest läßt sich hierbei eine Unsicherheit der Kommission feststellen.

3.1.6. Der Ausschuß möchte noch darauf hinweisen, daß wesentliche Teile der sozialen Folgekosten des durch Umstrukturierung und Modernisierung notwendigen Personalumbaus zum Abbau der Altschuldenregelung zuzurechnen sind.

3.2. Einführung von Marktkräften

3.2.1. Der WSA hatte in seiner Stellungnahme zur Richtlinie 91/440/EWG davor gewarnt, zu schnell in die Anwendungsphase zu gehen und den Mitgliedstaaten mit den bestehenden nationalen Gesellschaften zu erlauben, den festgelegten Prozeß in die Praxis umzusetzen. Die zeitliche Umsetzung der Liberalisierung des Eisenbahn-

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 212 vom 22. 7. 1996, S. 77.

⁽²⁾ ABl. Nr. C 368 vom 23. 12. 1994, S. 12.

wesens muß dem Umstrukturierungsprozeß uneingeschränkt Rechnung tragen und die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung vermeiden. Die Einführung des freien Wettbewerbs vor Abschluß des Umstrukturierungsprozesses könnte das potentielle Wachstum des Bahnmarktes beeinträchtigen.

3.2.2. Bei der Analyse über die Einführung von Marktkräften kann der Ausschuß nicht klar erkennen, welche Marktbereiche überhaupt eine Rolle spielen können für eine positivere Entwicklung des Eisenbahntransportes. Die Entfernungen über 150 km im Güterverkehr werden alleine kaum eine Trendwende herbeiführen. Die Waren mit hohem Mehrwert sind nicht unbedingt beim Schienentransport zu finden. Die immer kürzer gehaltenen Lagerhaltungszeiten der Industrie sind das Problem. Hierbei könnte eine bessere transeuropäische Logistik über Telematiksysteme und mit der Transportzeitlagerung bessere Aufträge erbringen.

3.2.3. Letztlich ist es der Verloader, der bestimmt, mit welcher Verkehrsart eine Ladung durchgeführt wird. Hierbei ist nicht nur, wie es im Grünbuch über effiziente Preise hervorgehoben wird, der Transportpreis alleine maßgebend. Viele andere Faktoren spielen hierbei eine nicht unwesentliche Rolle. Die Lieferzeiten und Pünktlichkeit tragen auch zur Entscheidung bei.

3.2.4. Leider fehlt es dem Ausschuß an den nötigen Vorlagen, um eine genaue Bewertung der Marktlage zu erlauben. Untersuchungen, wie sie z. B. die Prognos AG, Basel im Auftrag von der FAT und des deutschen Verkehrsforums durchgeführt hat, würden sicherlich neue Erkenntnisse bringen. (FAT Schriftenreihe Nr. 125, Februar 1996). Tabellen über Verschuldung und To-km alleine lassen hierbei keine Marktnischen erkennen.

3.2.5. Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern haben nicht nur in den Infrastrukturkosten ihre Ursache, sondern in vielen anderen noch. Diese These wird bekräftigt durch den gemeinsamen Standpunkt (EG) Nr. 61/96, festgehalten vom Rat am 25. Oktober 1996⁽¹⁾. Beim Vorschlag, die Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr zu ändern, heißt es im 2. bzw. 3. Vorspann:

- „(2) Angesichts der steigenden Mobilitätsanforderungen und der damit verbundenen Belastungen für Mensch und Umwelt sowie aufgrund der derzeit äußerst ungleichen Kostenverteilung zwischen den Verkehrsträgern muß es möglich sein, umweltfreundliche Verkehrsträger zu unterstützen.
- (3) Die Voraussetzungen für einen gesunden Wettbewerb zwischen den einzelnen Verkehrsarten konnten im Rahmen der derzeitigen Verkehrspolitik noch nicht in die Praxis umgesetzt werden, und bei den Eisenbahnunternehmen ist das finanzielle Gleichgewicht noch nicht erreicht worden.“

3.2.6. Bezüglich der Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern aufgrund von noch nicht internalisierten externen Kosten verweist die Kommission in ihrem Weißbuch auf das Grünbuch „Faire und effiziente Preise im Verkehr — Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union“.

Der Ausschuß hat jedoch in seiner Stellungnahme zum Grünbuch⁽²⁾ festgestellt, das dieses sich fast ausschließlich mit dem Straßentransport beschäftigt. Der Schienenverkehr wird zwar erwähnt, eine eingehende Analyse der externen Kosten, die gegebenenfalls anzurechnen wären, erfolgt jedoch nicht und ist im Programm der Kommission auch nicht vorgesehen und müßte dringend vorgenommen werden.

3.2.7. Die von der Kommission geplanten Änderungen der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zum Erreichen einer Trennung von Infrastrukturmanagement und Verkehrsbetrieb in separate Wirtschaftsbereiche sollten aufgrund eingehender Analysen so gestaltet werden, daß sie den Erfahrungen bei der Umsetzung der bisherigen Rechtsinstrumente auf diesem Gebiet Rechnung tragen.

3.2.8. Ohne die positiven Erfahrungen einiger Mitgliedsstaaten über getrennte Geschäftsbereiche, ist allgemein eine sinnvolle Analyse über die Möglichkeit eines Auftriebs des Schienentransports durch den Wettbewerb nicht möglich.

3.2.9. Allgemein befürwortet der Wirtschafts- und Sozialausschuß die Schaffung von Freeways. Verschiedene technische Arbeitsgruppen beraten zur Zeit noch über die praktischen Durchführungsmodalitäten von europäischen Eisenbahngüterfreeways.

Das angestrebte Ziel eines optimierten schienengebundenen Gütertransportsystems kann aber nur als integraler Bestandteil einer intermodalen Transportkette verstanden sein. Die Güter müssen unter den bestmöglichen Bedingungen von und zu den Bahnkunden ab- respektive zugeführt werden können. Die Weagentgelte und die Fahrplanprioritäten sind weitere Fragen, die in diesem Zusammenhang erörtert werden müssen.

3.3. Schienenverkehr im öffentlichen Interesse

3.3.1. Wie der Wirtschafts- und Sozialausschuß bereits in seiner Stellungnahme über das Bürgernetz unterstrichen hat, ist vor allem wichtig, die Abgrenzung und die Zielvorgabe der Dienstleistungen im öffentlichen Interesse auch auf dem Gebiet des Transports möglichst klar zu definieren. Es handelt sich dabei um Dienste die von rein ökonomischen Verkehrsunternehmen nicht oder nicht in ausreichendem Maße angeboten werden bzw. angeboten werden können, die aber andererseits für eine dauerhafte und qualitativ hochwertige Mobilität erforderlich sind, als Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung, sozialem Zusammenhalt und regionaler Ausgeglichenheit.

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 372 vom 9. 12. 1996, S. 1.

⁽²⁾ ABl. Nr. C 56 vom 24. 2. 1997, S. 31.

3.3.2. Da sich die Abgrenzung der Dienstleistungen im öffentlichen Interesse in den Mitgliedstaaten aus historischen Gründen sehr unterschiedlich entwickelt hat und auch regionale Gegebenheiten zu berücksichtigen sind, ist es wohl im Sinne der Subsidiarität, Sache der Mitgliedstaaten diese Abgrenzung im einzelnen vorzunehmen. Wichtig ist jedoch, daß diese Abgrenzung in jedem der Mitgliedsländer eindeutig definiert und transparent ist.

3.3.3. Wenn es sich auch beim Schienenverkehr bei den Dienstleistungen im öffentlichen Interesse überwiegend um Personentransport handelt, so können gegebenenfalls auch Teile des Gütertransports den Dienstleistungen im öffentlichen Interesse zugerechnet werden.

3.3.4. Die Dienstleistungen im öffentlichen Interesse sollten von unabhängigen öffentlichen oder privaten Gesellschaften auf der Basis von wohldefinierten Verträgen erbracht werden. Hierbei sollte vor allem in den Verträgen die Leistungen eindeutig beschrieben werden. Vor allem aber sollten die über das ökonomische Maß hinausgehenden Leistungen festgelegt und von der öffentlichen Hand vergütet werden. Gerade hier ist Transparenz besonders wichtig.

3.4. *Integration der einzelstaatlichen Eisenbahnsysteme*

3.4.1. Interoperabilität⁽¹⁾ und Infrastruktur

3.4.1.1. Das Ziel einer Harmonisierung der technischen Normen im Bereich des rollenden Materials und der Infrastrukturen auf EU-Niveau, kann nur als Vorteil für den Eisenbahnverkehr gewertet werden. Bei der Beurteilung der über Jahre dauernden technischen Monopolstellung der jeweiligen Eisenbahngesellschaften, bei der Bestellung und Beurteilung des Eisenbahnmaterials, hat jedoch die Kommission vergessen, daß die einzelnen Gesellschaften größere Finanzmittel in die Forschung und Prüfung gesteckt haben. Diese Mittel müßten fortan von der Industrie selbst zu tragen sein.

3.4.1.2. Dies alles geschah sicherlich nicht im luftleeren Raum. Die Normen wurden im internationalen Bereich durch die UIC-Abkommen abgesichert, und die Regierungen sicherten ihren jeweiligen Industrien Märkte und Arbeitsplätze.

3.4.2. Den Willen zur Verknüpfung der einzelstaatlichen Verkehrsinfrastrukturen in transeuropäische Netze und die Ausdehnung des europäischen Eisenbahnverkehrssystems auf die herkömmlichen Bahnstrecken kann der WSA nur begrüßen. Allerdings stellt sich hier die Frage, ob diese Netze ein integraler Bestandteil des geplanten Netzes für den Güterverkehr werden oder ob es hierbei zu einer Neuorientierung kommen soll. Ein Konzept kann der WSA zum jetzigen Zeitpunkt nicht erkennen, sowie die Frage einer eventuellen Finanzierung. Die Infrastruktur und deren Kosten bedeuten eine gewaltige Hypothek. Sind hierbei die Mitgliedstaaten oder die EU insgesamt gefordert?

3.5. *Sicherheit und Lärmbekämpfung*

3.5.1. Die Kommission kommt in Anlehnung an die vom Kommissar eingesetzten Beratergruppe zur Feststellung, daß es kein ausgewogenes Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen gibt in Sachen Sicherheit im Schienenverkehr. Das würde folglich zu der Gleichung führen: weniger Kosten bringen weniger Sicherheit. Da die Kosten für die Sicherheit auch Teile der externen Kosten sind und, einen sehr hohen Stellenwert in den Konten des Eisenbahnwesens aufweisen, hat ihren Gegenwert in der größeren Sicherheit für die Kunden. Ohne genaue Angaben über die Kostenwahrheit für den Hauptkonkurrenten Straße in diesem Bereich ist es für den WSA schwierig, Stellung zu beziehen. Bei den Kosten sollen sowohl diejenigen von den staatlichen wie auch von den lokalen Autoritäten getätigten Investitionen und Unterhaltsarbeiten in bezug auf die Signaltechnik, Überwachungssysteme, Parkanlagen, die der öffentlichen Macht usw., Berücksichtigung finden. Dies ergibt sicher ein ganz anderes Bild.

Bei allen wirtschaftlichen Überlegungen sollte man nicht vergessen, daß das Sicherheitsbewußtsein der Eisenbahn insgesamt über die Jahrzehnte geprägt wurde und dieses Konzept nicht nur über eine Gleichung in Frage gestellt werden kann.

3.5.2. Im Bereich des Neubaus oder der Ausdehnung von Verkehrsinfrastrukturen gibt es gemeinschaftliche Instrumente mit Auflagen über die stattzufindenden Beratungen bezüglich der allgemeinen Umweltbelastungen für alle Verkehre. Die Frage bleibt also offen, ob die Eisenbahn noch strengeren Auflagen (z. B. im Hinblick auf die Lärmbekämpfung) unterliegen soll als seine Konkurrenten. Wer soll für die Mehrkosten aufkommen?

3.6. *Soziale Aspekte*

3.6.1. Ehe vom Einsetzen des europäischen Sozialfonds die Rede ist, sollten grundsätzliche Überlegungen angestellt werden. Ein systematischer Personalabbau kann so einfach nicht hingenommen werden. Abbau von Arbeitsplätzen bedeutet einerseits eine zusätzliche Verschärfung der allgemein schlechten Arbeitsmarktlage und insbesondere weniger Beschäftigte, welche die geplanten oder zu erwartenden Leistungen erbringen sollen. Modernisierungen auf dem neuesten Stand in den verschiedenen Bereichen und die Anwendung von neuen Technologien werden besser von der Belegschaft wahrgenommen.

3.6.2. Durch solche Maßnahmen wird das Arbeitsinstrument Eisenbahn leistungsfähiger, verbessert die Arbeitsabläufe und sichert damit auch die bestehenden Arbeitsplätze ab. Aber auch hängt hierbei alles vom Investitionswillen der Mitgliedstaaten ab. Auch das Personalproblem ist ein großer Teil der Erbschaft der Vergangenheit, es ist damit ein Bestandteil der Altlasten der Eisenbahngesellschaften, spricht der Staaten.

3.6.3. Die Kommission, respektive der Rat, sollte bei seinen Überlegungen die partnerschaftliche Diskussion mit dem Personal nicht hintan stellen. Verhandlungen

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 397 vom 31. 12. 1994, S. 8.

mit den nationalen Gewerkschaften wie auch auf der Ebene des europäischen paritätischen Ausschusses drängen sich auf.

4. Maßnahmenzeitplan und Schlußfolgerungen

4.1. Ab dem Jahre 1968 hat die Europäische Gemeinschaft versucht, gemeinschaftliche Leitlinien für den Eisenbahnbereich umzusetzen. Dies führte zu der Herausgabe einer Anzahl von Empfehlungen, Entscheidungen, Richtlinien und Verordnungen. Diese mehr oder weniger rechtlich bindenden Instrumente haben aber nicht das erwünschte Ziel erreicht. In Unkenntnis der in Abständen vorgesehenen Berichterstattung seitens der Kommission an den Rat über die Durchführung der verschiedenen Rechtsinstrumente in den Mitgliedstaaten, ist es für den Wirtschafts- und Sozialausschuß schwierig nachzuvollziehen, wie sich diese Gemeinschaftsgrundsätze konkret auf die bestehende Eisenbahnpolitik ausgewirkt haben.

Wie dies bereits in Ziffer 2.3 hervorgehoben wird, müßte die dort angesprochene Analyse vorrangig in den Maßnahmenzeitplan aufgenommen werden.

4.2. Begrüßenswert sind die von der Kommission für 1997 und 1998 eingeplanten Untersuchungen, Berichte und Mitteilungen über die verschiedenen eisenbahnbezogenen Maßnahmen. Solche Initiativen kann des Wirtschafts- und Sozialausschuß nur unterstützen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß bedauert aber, daß diese nicht schon in den letzten Jahren eingeleitet wurden und die Ergebnisse nicht schon heute vorliegen, dienen sie doch im Vorfeld von konkreten Vorschlägen einer Information die sich auf Tatsachen beruft und sie könnten auch als eine sachgerechte Basis für eine Strategie dienen.

4.3. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß möchte die Kommission aber darauf hinweisen, nicht zu voreilig mit Änderungen von Rechtsinstrumenten zu operieren, da die Datenvorgabe für die Umsetzung von verschiedenen Richtlinien die Mitte des Jahres 1997 und sogar Ende des Jahres 1999 vorsehen.

4.4. Die Durchführung der Richtlinien seitens der Mitgliedstaaten bildet die Voraussetzung für die Verwirklichung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur und der Interoperabilität der Hochgeschwindigkeitszüge. Zwischen der Durchführung der Instrumente in den Mitgliedstaaten und den unerläßlichen Erfahrungswerten ist auch wieder ein Zeitabstand erforderlich.

4.5. Im Vorfeld von Änderungen der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft müßte die Kommission gewährleisten, daß eine eingehende Analyse und Bewertung der Tatbestände vorliegt. Aufgrund solcher Werte kann sich erst dann eine Änderung aufdrängen.

4.6. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist der Auffassung, daß die Rechtsgrundlage noch geklärt werden müßte, um die von der Kommission erstellten Leitlinien der Beurteilung zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten auch auf die Restrukturierung der Eisenbahn anzuwenden.

4.7. Zu den anderen geplanten Vorhaben der Kommission dürften die Bemerkungen in der Stellungnahme genügend Aufschluß geben.

4.8. Da der Wirtschafts- und Sozialausschuß den Handlungsbedarf als besonders dringend ansieht, möchte er nicht die eigentlich notwendige Überarbeitung des Weißbuchs empfehlen, erwartet aber, daß die Bemerkungen in dieser Stellungnahme zu den verschiedenen Vorhaben bei der Umsetzung des Weißbuchs und der „Strategie“ dringend berücksichtigt werden.

Brüssel, den 23. April 1997.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 94/58/EG über Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten“⁽¹⁾

(97/C 206/07)

Der Rat beschloß am 17. Oktober 1996, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 84 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel nahm ihre Stellungnahme am 9. April 1997 an. Berichterstatter war Herr Chagas.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung (Sitzung vom 23. April 1997) mit 123 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Hintergrund

1.1. Die Ratsrichtlinie 94/58/EG⁽²⁾ über Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten beruhte auf dem STCW⁽³⁾-Übereinkommen der Internationalen Seeschiffsorganisation (IMO) von 1978.

1.2. Die Richtlinie enthielt unter anderem Bestimmungen über die Sprachkenntnisse der Besatzung und gab der Hafenstaatkontrolle die Befugnis, zu prüfen, inwieweit die Seeleute in der Lage waren, sich untereinander zu verständigen, und ob ihr Ausbildungsstand den Normen des STCW-Übereinkommens, insbesondere für Passagierschiffe, genügte.

1.3. In seiner Stellungnahme zu dem Richtlinienvorschlag stellte der Ausschuß fest, daß der vorgeschlagene Text schon kurz nach der Verabschiedung zur Änderung anstünde, da das Revisionsverfahren für das STCW-Übereinkommen von 1978 bei der IMO voraussichtlich 1995 abgeschlossen sein würde.

2. Die Revision des STCW-Übereinkommens von 1978

2.1. „Menschliches Versagen“ wird gemeinhin als Ursache von 80 % der Schiffsunfälle angesehen und ist damit ein wichtiger Gegenstand der Arbeit internationaler Organisationen. Im Rahmen ihrer Bemühungen um ein Eindämmen des „menschlichen Versagens“ revidierte die IMO das STCW-Übereinkommen von 1978.

2.2. In dem Rundschreiben der IMO, das Leitlinien zu dem revidierten STCW-Übereinkommen enthält, wird festgestellt, daß das STCW-Übereinkommen von 1978 seinen Zweck nicht erfüllte, einheitliche internationale Mindestnormen zu setzen, und deshalb an Glaubwürdigkeit verlor. Der wichtigste Grund hierfür lag darin, daß präzise Normen fehlten und häufig den

Behörden ein Ermessensspielraum gelassen wurde, wodurch stark voneinander abweichende Auslegungen der Normen entstanden und die Auffassung wuchs, daß STCW-Befähigungszeugnisse keinen verlässlichen Nachweis gewährleisteten.

2.3. In dem IMO-Rundschreiben wird auch vermerkt, daß mit den in dem STCW-Übereinkommen enthaltenen Anforderungen an Kenntnisse und Befähigung keine Definition der Fähigkeiten und Kompetenzen, die erworben werden sollten, verbunden war. Es wurde die Auffassung vertreten, daß die Effizienz der Ausbildung an Bord unterminiert würde durch:

- Verringerungen der Besatzungsstärke;
- schnellere Arbeitsrhythmen bei kürzeren Liegezeiten;
- häufigere Besatzungswechsel, und
- unterschiedliche Voraussetzungen aufgrund der Herkunft der Schiffsbesatzung aus vielen verschiedenen Nationen.

2.4. In dem IMO-Rundschreiben wird weiter daran erinnert, daß seit der Annahme des STCW-Übereinkommens Strukturwechsel in der Welthandelsflotte stattgefunden haben und die Seeleute nicht mehr hauptsächlich aus den traditionellen Schiffsnationen rekrutiert werden. Gleichfalls wurden Veränderungen im traditionellen Organisationsmuster auf Schiffen und bei den Pflichten und Verantwortlichkeiten der Besatzung angesprochen und festgestellt, daß die Unfallursache „menschliches Versagen“ bekämpft werden müsse.

2.5. Die wichtigsten Ziele des Revisionsprozesses waren also:

- all die detaillierten technischen Anforderungen in einen an das Übereinkommen angeschlossenen Kodex zu überführen;
- die Anforderungen an Fähigkeiten und Kompetenzen klarzustellen und moderne Ausbildungsmethoden zu berücksichtigen;
- die Behörden zu verpflichten, die Qualifikation der Kapitäne, Offiziere und Funker, die sie zum Dienst auf Schiffen unter ihrer Flagge zulassen, unmittelbar zu prüfen und zu bestätigen;

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 367 vom 5. 12. 1996, S. 1.

⁽²⁾ ABl. Nr. L 319 vom 12. 12. 1994, S. 28; ABl. Nr. C 34 vom 2. 2. 1994, S. 10.

⁽³⁾ International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW) — Internationales Übereinkommen über Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten.

- die Vertragsparteien des Übereinkommens im Rahmen der IMO gegenseitig dafür rechenschaftspflichtig zu machen, daß sie das Übereinkommen jeweils umsetzen und die Qualität ihrer Ausbildungstätigkeit und Befähigungszeugnisse gewährleisten, sowie
- Änderungen des Übereinkommens für alle Vertragspartner möglichst kurzfristig in Kraft treten zu lassen.

2.6. Zusammengefaßt war also das Hauptziel, sicherzustellen, daß das STCW-Übereinkommen auf dem neuesten Stand sei und garantierte einheitliche Mindestnormen der Befähigung setze.

2.7. Das revidierte STCW-Übereinkommen umfaßt folgendes:

- die ursprünglichen Artikel des STCW-Übereinkommens von 1978 (nicht geändert);
- die Regeln (die erheblich revidiert wurden);
- Teil A des STCW-Codes (welcher verbindlichen Charakter hat);
- Teil B des STCW-Codes (welcher in Form einer Empfehlung gehalten und als zusätzliche Leitlinie für die Auslegung der Pflichtanforderungen gedacht ist), sowie
- eine Reihe von Entschlüssen der STCW-Konferenz.

2.8. Das revidierte STCW-Übereinkommen ist wie folgt gegliedert:

- Kapitel I — Allgemeine Bestimmungen;
- Kapitel II — Kapitän und Decksbereich;
- Kapitel III — Technischer Bereich;
- Kapitel IV — Funkverkehr und Funkpersonal;
- Kapitel V — Besondere Ausbildungsanforderungen für das Personal auf bestimmten Schiffsarten;
- Kapitel VI — Notfälle, berufliche Sicherheit, medizinische Fürsorge und Überlebensmaßnahmen;
- Kapitel VII — Alternative Befähigungszeugnisse und
- Kapitel VIII — Wachdienst.

2.9. Zur Klarstellung des Zusammenhangs zwischen den Bestimmungen zu alternativen Befähigungsnachweisen unter Kapitel VII und den Bestimmungen der Kapitel II, III und IV wurden folgende sieben Funktionen definiert:

- Schiffsführung;
- Ladungsumschlag und -stauung;
- Überwachung des Schiffsbetriebs und Fürsorge für die Personen an Bord;
- Schiffsbetriebstechnik;
- Elektrotechnik, Elektronik und Leittechnik;
- Wartung und Instandsetzung, sowie
- Funkverbindung.

2.10. Das geänderte STCW-Übereinkommen unterscheidet auch zwischen den folgenden drei Verantwortungsebenen:

- „Führungsebene“ — womit der Grad der Verantwortung gemeint ist, der sich an den Dienst als Kapitän, Erster Offizier, Leiter der Maschinenanlage oder Zweiter Offizier knüpft. Dieser Grad der Verantwortung bedeutet, sicherzustellen, daß alle Funktionen innerhalb des umschriebenen Verantwortungsbereichs ordnungsgemäß erfüllt werden.
- „Betriebebene“ — womit der Grad der Verantwortung gemeint ist, der sich an den Dienst als nautischer oder technischer Wachoffizier oder als technischer Offizier im Bereitschaftsdienst für zeitweise unbesetzte Maschinenräume oder als Funker knüpft. Dieser Grad der Verantwortung umfaßt die unmittelbare Überwachung der Erfüllung aller Funktionen innerhalb des umschriebenen Verantwortungsbereichs unter Einhaltung der vorgesehenen Verfahren und unter der Leitung des auf der Führungsebene für diesen Verantwortungsbereich diensttuenden Offiziers.
- „Unterstützungsebene“ — meint den Grad der Verantwortung, der sich an die Wahrnehmung zugewiesener Aufgaben, Pflichten oder Verantwortlichkeiten unter der Leitung des auf der Betriebs- oder Führungsebene diensttuenden Offiziers knüpft.

2.11. Die verschiedenen Funktionen auf den drei Verantwortungsebenen werden in Teil A des STCW-Codes in Form umfassender Tabellen festgelegt, in denen:

- Kompetenz;
- Kenntnis, Verständnis und Geläufigkeit;
- Darstellungsmethoden für Kompetenz, und
- Kriterien der Bewertung von Kompetenz, detailliert beschrieben werden.

2.12. Das geänderte STCW-Übereinkommen stellt deshalb ein viel komplexeres Instrument als das frühere Übereinkommen dar, und jeder seiner Einzelabschnitte ist integraler Bestandteil des Ganzen.

Der Ausschuß erinnert daran, daß bei der Verabschiedung der Richtlinie 94/58/EG über Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten die Kommission durch Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe a) beauftragt wurde, eine Reihe von Kriterien für die Anerkennung der Arten von Befähigungszeugnissen, die von Einrichtungen oder Behörden ausgestellt werden, vorzuschlagen, die der Rat gemäß den Bestimmungen des Vertrages vor dem 1. Juli 1995 festzulegen hatte. Das ist jetzt in Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe a) der Änderungsrichtlinie geschehen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß nichts getan werden sollte, was in irgendeiner Weise die Integrität und die Durchsetzbarkeit des geänderten STCW-Übereinkommens auf internationaler Ebene un-

tergraben könnte und beurteilt das geänderte STCW-Übereinkommen als ein komplexes Instrument, das nur in seiner Gesamtheit verstanden werden kann.

3.2. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß eine europäische Richtlinie zur Inkraftsetzung des geänderten STCW-Übereinkommens dieses sinnvoll ergänzen könnte, sofern:

- dadurch nicht unnötigerweise Anforderungen zweimal gestellt werden und keine häufige Revision erforderlich wird;
- dadurch keine Rechtsunsicherheit oder rechtliche Konflikte zwischen den völkerrechtlichen und nationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten entstehen, die auch Vertragsparteien der IMO-Instrumente sind;
- sie voll mit den in der Mitteilung über Sicherheit im Seeverkehr (KOM(93) 66 endg.)⁽¹⁾ eingegangenen Verpflichtungen übereinstimmt;
- damit die bei der Verabschiedung des geänderten STCW-Übereinkommens durch die IMO formulierten Zielsetzungen nicht in Frage gestellt werden;
- keine Bestimmungen darin enthalten sind, die so ausgelegt werden könnten, als erlaubten sie irgendwelche Regelungen für das Wachegehen, die gegen die Bestimmungen des geänderten Übereinkommens verstoßen.

3.3. Der Ausschuß ist der Meinung, daß die Änderungsrichtlinie voll und ganz die Klarstellung der Übergangsbestimmungen in dem geänderten STCW-Übereinkommen und die Umsetzungszeiträume für die verschiedenen Anforderungen, die innerhalb der IMO vereinbart wurden, wiedergeben sollte.

3.4. Die Änderungsrichtlinie führt zu Recht einen neuen Artikel 5i über „Diensttätigkeit“ ein, in den die Bestimmungen zu Mindestruhezeiten aus Kapitel VII des STCW-Übereinkommens von 1995 Eingang gefunden haben. Der Ausschuß kann aber die Tatsache nicht übersehen, daß die IAO vor kurzem ihr neues Übereinkommen Nr. 180 zu den Arbeitszeiten von Seeleuten verabschiedet hat. Es könnte sinnvoll sein, wenn die Kommission rechtzeitig im Anschluß an das Inkrafttreten des Übereinkommens Nr. 180 und der dazugehörigen Entschlüsse ein einziges Instrument entwickelte, das die IMO- und die IAO-Normen aufgreift, um zu vermeiden, daß hinsichtlich der von den Mitgliedstaaten zu treffenden Maßnahmen Verwirrung entsteht.

3.5. Die Änderungsrichtlinie enthält nur einige der Regeln aus dem Anhang des geänderten STCW-Übereinkommens und gibt Teil A und Teil B des IMO-STCW-Codes nicht wieder. Darüber hinaus ist aus der Änderungsrichtlinie nicht klar ersichtlich, ob dadurch den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die auch Vertragsparteien des STCW-Übereinkommens sind, volle Geltung verschafft werden soll, oder ob sie zusätzlich ergänzende europäische Verpflichtungen festlegt.

3.6. Wenn auch in der Präambel des aktuellen Vorschlags für eine Richtlinie des Rates festgestellt wird, „die Bestimmungen des geänderten STCW-Übereinkommens sollten so bald wie möglich in die Richtlinie aufgenommen werden, um sicherzustellen, daß die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen auf internationaler Ebene nachkommen“, wird in der jetzigen Fassung dieser Anspruch nicht erfüllt.

3.7. Das geänderte STCW-Übereinkommen schreibt vor, daß Offiziere Kenntnisse der einzelstaatlichen Gesetzgebung (des Flaggenstaates) haben müssen. In der Begründung (Absatz 16) des Kommissionsvorschlags heißt es, daß die Mitgliedstaaten dieser Anforderung schon durch das Verteilen einer Zusammenfassung und einen schriftlichen Test, der auszufüllen und an die Behörde zu schicken ist, gerecht werden können. Der Ausschuß bezweifelt, ob dies dem geänderten STCW-Übereinkommen entspricht, da unmöglich sicherzustellen ist, daß dabei angemessene Kontrollverfahren eingehalten und Normen der Qualitätssicherung zugrundegelegt werden. Der Ausschuß befürchtet, daß derartige Vorgaben gegen Buchstaben und Geist des geänderten STCW-Übereinkommens verstoßen könnten.

3.8. Der Ausschuß hat zur Kenntnis genommen, daß sich die IMO darauf verständigt hat, in einer für Mai 1997 geplanten Sitzung der 69. Tagung des Seeverkehrssicherheitsausschusses eine Reihe von Änderungsanträgen zu dem geänderten STCW-Abkommen anzunehmen, und teilt die Auffassung, daß passende Mechanismen eingerichtet werden müssen, um sicherzustellen, daß die geänderte Richtlinie den völkerrechtlichen Pflichten der Mitgliedstaaten Geltung verschafft. Folgende Änderungsanträge liegen vor:

- ein Zusatz zu Regel V/2 (Verbindliche Mindestanforderungen für die Ausbildung und Befähigung von Kapitänen, Offizieren, Schiffsfleuten und sonstigem Personal auf Ro-Ro-Fahrgastschiffen) in Form eines Zusatzes zu Regel V/2.3;
- eine neue Regel V/3 (Verbindliche Mindestanforderungen für die Ausbildung und Befähigung von Kapitänen, Offizieren, Schiffsfleuten und sonstigem Personal auf anderen als Ro-Ro-Fahrgastschiffen);
- Ersatz einiger Passagen des jetzigen Texts in Abschnitt A-V/2 von Teil A des STCW-Codes (Verbindliche Mindestanforderungen für die Ausbildung und Befähigung von Kapitänen, Offizieren, Schiffsfleuten und sonstigem Personal auf Ro-Ro-Fahrgastschiffen);
- die Anfügung eines neuen Absatzes 5 in Abschnitt A-V/2.5 von Teil A des STCW-Codes (Krisenmanagement und menschliches Verhaltenstraining), sowie
- die Anfügung eines neuen Abschnittes A-V/3 in Teil A des STCW-Codes (Verbindliche Mindestanforderungen für die Ausbildung und Befähigung von Kapitänen, Offizieren, Schiffsfleuten und sonstigem Personal auf anderen als Ro-Ro-Fahrgastschiffen).

3.9. Die in dem vorgeschlagenen neuen Text für Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe a enthaltenen Anforderungen stimmen mit denen der Regel I/10 des geänderten STCW-Übereinkommens insofern überein, als das

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 34 vom 2. 2. 1994, S. 47.

STCW-Übereinkommen die zuständige Behörde verpflichtet, durch alle hierzu notwendigen Maßnahmen (wozu auch die Inspektion von Anlagen und Verfahren gehören kann) sicherzustellen, daß die Anforderungen hinsichtlich Befähigungsnormen, die Erteilung und Bestätigung von Befähigungszeugnissen sowie die Registrierung erfüllt werden. Der Ausschuß empfiehlt, daß solche Inspektionen wirklich stattfinden, und zwar als Stichproben und/oder wann immer dafür gute Gründe vorzuliegen scheinen.

3.9.1. Der Ausschuß pflichtet dieser Bestimmung bei. Es gilt allerdings, folgende Aspekte sorgfältig zu erwägen:

- die Durchführbarkeit einer verbindlichen Vorschrift dieser Art, da sie die Inspektion einzelner Seefahrtsschulen erfordern würde,
- die Einhaltung einer derartigen Maßnahme in Fällen, in denen Seeleute aus Drittländern zur Zeit auf Schiffen unter EU-Flagge fahren, und die Notwendigkeit einer solchen Anforderung für alle Seeleute aus Nicht-EU-Ländern, vor dem Hintergrund der Anforderungen in den Regeln I/7 und I/8 des geänderten STCW-Abkommens,
- die Notwendigkeit, die Richtlinie zu ändern, um sie mit angemessenen Kontroll- und Durchsetzungsbestimmungen auszustatten.

3.9.2. Im Lichte des oben Gesagten schlägt der Ausschuß vor, die Kriterien für die Inspektion von Ausbildungseinrichtungen in Drittländern gemäß Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe a) Unterabsätze 2 und 3 beizubehalten. Es sollte allerdings erwogen werden, ob die Unterabsätze 2 und 3 besser als Empfehlungen zu formulieren wären, vorausgesetzt, daß dies nicht die Zielsetzungen einer harmonisierten und qualifizierten Ausbildung und Erteilung von Befähigungsnachweisen unterläuft.

3.10. Der Ausschuß erinnert hier an seine Feststellung in Ziffer 1.4 der von ihm abgegebenen Stellungnahme⁽¹⁾, daß andere für die Ausbildung von Seeleuten relevante internationale Rechtsinstrumente einbezogen werden sollten. Dazu gehören die Übereinkünfte Nr. 53 (Befähigungszeugnisse für Offiziere) (1936), 74 (Zeugnisse für Vollmatrosen) (1946), 69 (Zeugnisse für Schiffsköche) (1946) und 164 (Gesundheitsschutz und medizinische Fürsorge für Seeleute) (1987) der Internationalen Arbeitsorganisation, da die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten diese IAO-Übereinkünfte ratifiziert hat.

3.11. Schließlich stellt der Ausschuß fest, daß weder die Richtlinie 94/58/EG noch das STCW-Übereinkommen von 1978 oder das von 1995 auf Fischereifahrzeuge anwendbar sind und daß von der IMO ein paralleles Übereinkommen (das STCW-F-Übereinkommen) verabschiedet wurde. Er fordert die Kommission dringend auf, die Mitgliedstaaten zur Ratifizierung des neuen Übereinkommens anzuhalten, damit ein EU-weit harmonisierter Ansatz für die Normen der Ausbildung und

Erteilung von Zeugnissen bei Besatzungen von Fischereifahrzeugen sichergestellt wird.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Die Änderungsrichtlinie könnte klar und eindeutig den Grundsatz zum Ausdruck bringen, daß sie keinesfalls in die IMO-Pflichten der Mitgliedstaaten eingreift, die auch Vertragsparteien des STCW-Übereinkommens sind. Der Ausschuß empfiehlt, zu diesem Zweck eine spezifische Klausel in die Änderungsrichtlinie aufzunehmen.

4.2. Der Ausschuß empfiehlt außerdem, daß die Änderungsrichtlinie auch eine ausdrückliche Bestimmung zur Einführung eines europäischen Mindeststandards enthalten und es den Mitgliedstaaten freigestellt sein sollte, auf einzelstaatlicher Ebene höhere Ausbildungsstandards festzulegen. Eine solche Bestimmung ist zwar implizit in Artikel 2 der Richtlinie enthalten, der Ausschuß meint aber, daß in die Präambel der Änderungsrichtlinie eine ausdrückliche Klausel zu diesem Zweck aufgenommen werden sollte.

4.3. Ferner schlägt der Ausschuß vor, in die Präambel der Änderungsrichtlinie einen zusätzlichen Absatz mit folgendem Wortlaut aufzunehmen:

„Die Überarbeitung des STCW-Übereinkommens von 1978 erfolgte nach dem in Artikel XII des Übereinkommens vorgesehenen Verfahren der stillschweigenden Annahme, was denjenigen Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Übereinkommens sind, unmittelbare Pflichten auferlegt.“

4.4. Mit der Änderungsrichtlinie wird Artikel 8 der Richtlinie 94/58/EG des Rates nicht geändert. Artikel 8 Absatz 1 steht indessen nicht in Einklang mit der neuen Regel V-13(c) des am 1. Juli 1997 in Kraft tretenden SOLAS-Übereinkommens⁽²⁾ der IMO. Die in Kapitel V unter der Überschrift „Besatzung“ enthaltene neue SOLAS-Regel der IMO schreibt vor, daß auf jedem Fahrgastschiff, auf das Kapitel I Anwendung findet, eine Arbeitssprache bestimmt und im Logbuch des Schiffes vermerkt wird, um sicherzustellen, daß die Mannschaft in Sicherheitsfragen effizient handelt. Die geeignete Arbeitssprache wird zweckmäßigerweise vom Unternehmen oder Kapitän bestimmt. Jeder Seemann muß diese Sprache verstehen und im Bedarfsfall Befehle und Anweisungen sowie Vollzugsmeldungen geben können. Handelt es sich bei der Arbeitssprache nicht um eine Amtssprache des Staates, dessen Flagge das Schiff zu führen berechtigt ist, enthalten alle auszuhängenden Pläne und Listen eine Übersetzung in die Arbeitssprache.

4.5. Der Ausschuß hat festgestellt, daß die SOLAS-Konferenz der IMO, auf der die neue SOLAS-Anforderung verabschiedet wurde, auch eine Entschließung (Nr. 10) angenommen hat, in der dazu aufgerufen wird, diese Anforderung auf alle Schiffe auszudehnen. Die Kommission sollte deshalb die Gelegenheit nutzen und wie schon bei der Verabschiedung der Richtlinie für die

(1) ABl. Nr. L 319 vom 12. 12. 1994, S. 28; ABl. Nr. C 34 vom 2. 2. 1994, S. 10.

(2) Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See.

Fahrgastschiffe eine Bestimmung vorsehen, nach der auf allen Schiffen, die europäische Flaggen führen und unabhängig von der Flagge auch auf allen Schiffen, die europäische Häfen anlaufen, eine einzige Arbeitssprache vorgeschrieben ist.

4.6. Die Änderungsrichtlinie sollte auch die Schlüsseldefinitionen aus Artikel II des STCW-Übereinkommens von 1978 enthalten. In Artikel 4 der Änderungsrichtlinie, der Regel I/1 des überarbeiteten STCW-Übereinkommens (Definitionen und Klarstellungen) entspricht, fehlt eine Definition für „Monat“ und der Artikel enthält eine überarbeitete Definition des Begriffs „zugelassen“. Der Ausschuß empfiehlt, die Definition des Begriffs „Monat“ aufzunehmen und die Definition des Begriffs „zugelassen“ an die im revidierten STCW-Übereinkommen enthaltene Definition anzupassen.

4.7. Artikel 5a Absatz 4 schränkt durch die Bestimmung, daß entsprechend dem Verfahren des Artikels 13 eine Genehmigung eingeholt werden muß, die Rechte der Mitgliedstaaten ein, in bezug auf die Definition von küstennahen Reisen und die entsprechenden Anforderungen eigene Einschätzungen vorzunehmen und Beschlüsse zu fassen. Der Ausschuß stellt fest, daß Artikel 5a nicht die entsprechende Bestimmung aus der STCW-Regel I/3 Absatz 5 enthält, nach der keine in dieser Regel enthaltene Bestimmung (über küstennahe Reisen) die Gerichtsbarkeit eines Staates, unabhängig davon, ob er Vertragspartei des Übereinkommens ist oder nicht, einschränken darf.

4.8. In Artikel 5b, der der Regel I/5 des revidierten STCW-Übereinkommens (einzelstaatliche Bestimmungen) entspricht, verändert die Ersetzung von „mit Vertragsparteien“ durch „mit Mitgliedstaaten“ in Absatz 4 der Änderungsrichtlinie die Bedeutung des Textes und könnte dahingehend interpretiert werden, daß ein Mitgliedstaat in bezug auf die Nichteinhaltung durch Unternehmen aus der EU nicht verpflichtet ist, mit Drittländern zusammenzuarbeiten. Diese Anforderung entspricht in der vorliegenden Form nicht den Bestimmungen des revidierten STCW-Übereinkommens und der Ausschuß empfiehlt, den Text entsprechend zu ändern.

4.9. Artikel 5d entspricht Regel I/9. Absatz 4 Ziffer 2 der Änderungsrichtlinie macht die Anforderung, Drittländern und Unternehmen Informationen zur Verfügung zu stellen, vom Vorhandensein einer Gegenseitigkeitsvereinbarung abhängig, was im revidierten STCW-Übereinkommen nicht der Fall ist. Der Ausschuß hält dies für unnötig und empfiehlt, den Text an die Bestimmungen des revidierten STCW-Übereinkommens anzupassen.

4.10. Der Ausschuß stellt fest, daß Ziffer 1.5.3 von Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe a) der Änderungsrichtlinie so ausgelegt werden könnte, daß alle ausländischen Seeleute einen anerkannten Kurs am Simulator für die automatische Radar-Plotthilfe (ARPA) abgeschlossen haben müssen. Diese Bestimmung sollte klarer formuliert werden, um sie auf für eine Brückenwache zugewiesene Offiziere zu beschränken.

4.11. Nach Ansicht des Ausschusses sind die Kriterien für die Zulassung von Ausbildungseinrichtungen für Seeleute etwas unklar, weil die Bestimmung dahingehend ausgelegt werden könnte, daß solche Ausbildungseinrichtungen in der Lage sein müssen, Unterbringungsmöglichkeiten anzubieten (Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe a), Abschnitt 2 Ziffer 2.1.1). Da viele Ausbildungseinrichtungen keine eigenen Unterbringungsmöglichkeiten haben und eine solche Anforderung nichts mit der Durchführung von Schulungskursen und Ausbildungsprogrammen zu tun haben würde, ist sie unnötig und der Ausschuß empfiehlt, das mögliche Mißverständnis auszuräumen.

4.12. Die Ziffern 2.6 und 2.7 in Abschnitt 2 von Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe a) schreiben vor, daß Ausbildungseinrichtungen für Seeleute dem Mitgliedstaat einen Computerausdruck ihrer Verzeichnisse übermitteln müssen. Der Ausschuß würde es für vernünftiger halten, zur Erfüllung dieser Anforderung eine Alternative vorzusehen, nämlich die Bereitstellung von Verzeichnissen in einer geeigneten schriftlichen Form.

4.13. Der Ausschuß stellt fest, daß die Änderungsrichtlinie keine Bestimmungen enthält, die der Regel I/13 des revidierten STCW-Übereinkommens (Durchführung von Tests) entsprechen. Er tritt nachdrücklich dafür ein, die Bestimmungen über den Wachdienst in der Änderungsrichtlinie zu belassen. Die Kommission sollte die Gelegenheit nutzen und sicherstellen, daß auf Schiffen unter europäischen Flaggen bzw. auf Schiffen unter Drittlandsflaggen, die sich in europäischen Gewässern befinden, während der Dunkelheit keine Einzelwachen zulässig sind. Auch das Europäische Parlament hat die Kommission in einer Entschließung zur Sicherheit auf See⁽¹⁾ dringend aufgefordert, in diesem Sinne tätig zu werden.

4.14. Nach Auffassung des Ausschusses wäre der Inhalt von Kapitel I Absatz 1 des Anhangs der Änderungsrichtlinie, in dem auf die Teile A und B des STCW-Codes Bezug genommen wird, besser in einem Artikel innerhalb der Änderungsrichtlinie aufgehoben. Im Sinne von mehr Klarheit läge Artikel 1 nahe.

(1) ABl. Nr. C 47 vom 19. 2. 1996, S. 27.

Brüssel, den 23. April 1997.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Siebten Jahresbericht über die Strukturfonds 1995“

(97/C 206/08)

Die Kommission beschloß am 29. November 1996, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen: „Siebter Jahresbericht über die Strukturfonds 1995“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Regionale Entwicklung, Raumordnung und Städtebau nahm ihre Stellungnahme am 11. April 1997 an. Berichterstatter war Herr Simpson.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung (Sitzung vom 23. April 1997) mit 123 gegen 2 Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. In der Verordnung des Rates (EWG) Nr. 2081/93 werden die Aufgaben der Strukturfonds festgelegt, ihre Ziele klassifiziert und die Tätigkeiten definiert, die im Rahmen des jeweiligen Fonds unterstützt werden können. In Artikel 16 der Verordnung wird die Kommission verpflichtet, jedes Jahr vor dem 1. November dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem WSA einen Bericht über die Umsetzung der Verordnung im vergangenen Jahr zu unterbreiten. Dieser Bericht wird insbesondere deshalb gefordert, um Fortschritte im Hinblick auf die Zielsetzungen der Strukturfonds detailliert darzustellen und die Unterstützung entsprechend den Vorgaben der Verordnung zu konzentrieren.

1.2. Das Dokument KOM(96) 502 endg. ist der siebte Jahresbericht über die Strukturfonds und schildert detailliert ihren Einsatz während des Jahres 1995.

1.3. Zusätzlich hat die Kommission laut Artikel 16 der Verordnung einen Dreijahresbericht an das Parlament, den Rat und den WSA zu richten, in dem die Fortschritte auf dem Weg zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sowie der diesbezügliche Beitrag der Fonds und anderer Finanzinstrumente der Gemeinschaft dargelegt werden. Außerdem enthält der Bericht Vorschläge für die Entwicklung der Gemeinschaftstätigkeit und -politik hinsichtlich des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Der erste Dreijahresbericht wurde von der Kommission am 6. November 1996⁽¹⁾ vorgelegt und ist Gegenstand einer gesonderten Stellungnahme.

1.4. Diese Stellungnahme konzentriert sich daher darauf, die Verbesserungen des siebten Jahresberichts über die Strukturfonds zu bewerten und klammert die umfassenderen Themen aus, die in dem breiter angelegten Dreijahresbericht zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt behandelt werden. Zu bestimmten Punkten hat der Ausschuß jedoch auch die weitergehenden Informationen aus dem Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und aus dem Jahresbericht des Rechnungshofes von 1995, in dem umfassend auf den Einsatz der Strukturfonds eingegangen wird, berücksichtigt.

2. Hintergrund des Berichts

2.1. Durch die umfangreiche Reform der Strukturfonds im Jahre 1988 wurden vier Schlüsselprinzipien für den Einsatz der Fonds eingeführt, nämlich:

— Konzentration — der Ressourcen auf definierte Prioritäten und in festgelegten geographischen Gebieten;

— Partnerschaft — im Wege einer engen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den jeweiligen Behörden auf einzelstaatlicher, regionaler oder lokaler Ebene. Diese Partnerschaft wurde 1994 auf zuständige Behörden oder Körperschaften — einschließlich der von den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer einzelstaatlichen Regeln und Praktiken benannten Wirtschafts- und Sozialpartner — ausgedehnt;

— Programmplanung — für den jeweiligen Durchführungszeitraum, Festlegung des Umfangs der Unterstützung und Auswahl der für jedes Fördergebiet geeigneten spezifischen Vorhaben im Wege eines gemeinschaftlichen Förderkonzepts (GFK) oder einer in einem einzigen Dokument zusammengefaßten Programmplanung (DPP);

— Zusätzlichkeit — um sicherzustellen, daß die Finanzmittel aus den Strukturfonds nicht verwendet werden, um einzelstaatliche Strukturhilfen zu ersetzen, wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet, in dem gesamten betroffenen Gebiet öffentliche Strukturbeihilfen oder vergleichbare Ausgaben zumindest auf demselben Stand zu halten wie in dem vorhergehenden Programmplanungszeitraum und die für den Nachweis der Zusätzlichkeit erforderlichen Informationen zu liefern.

2.2. Diese Prinzipien wurden bei der Revision der Strukturfondsverordnungen im Jahre 1993 beibehalten und verstärkt, indem das Konzept der Partnerschaft auf die Wirtschafts- und Sozialpartner (je nach Praxis in den Mitgliedstaaten) ausgedehnt, die Umweltauswirkung der Strukturfonds stärker berücksichtigt und eine neue Karte der entsprechend den jeweiligen Zielen der Strukturfonds förderungswürdigen Gebiete erstellt wurde. Zusätzlich wurde in den Beitrittsurkunden für die neuen

⁽¹⁾ KOM(96) 542 endg.

Mitgliedstaaten ein sechstes Ziel für die Strukturfonds eingeführt: Unterstützung und Strukturanpassung von Regionen mit extrem geringer Bevölkerungsdichte.

2.3. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bis Juni 1994 für jede Region bzw. für jeden Förderzweck Entwicklungsplanentwürfe für den Zeitraum 1994-1999 vorzulegen. In derselben Frist waren auch Vorschläge für Tätigkeiten im Rahmen der verschiedenen Gemeinschaftsinitiativen vorzulegen.

2.4. Daraufhin gingen bei der Kommission während des Jahres 1994 über 700 Vorschläge ein, so daß die Arbeit der Kommission im Zusammenhang mit den Strukturfonds 1995 von der Prüfung und Genehmigung der vorgelegten Pläne beherrscht wurde. So wird der Bericht über diesen Zeitraum von Themen wie Bearbeitung und Zulässigkeit der Vorschläge bestimmt. Je weiter sich die verschiedenen GFK und DPP entwickeln, desto wahrscheinlicher wird, daß der Bericht in zunehmendem Maße von der Beurteilung der Auswirkungen der Strukturfonds in bestimmten Regionen und in der ganzen Union handeln und sich mit Themen befassen wird, die ihre künftige Entwicklung betreffen.

2.5. Die Strukturfonds bleiben das primäre Haushaltsinstrument, mit dem die Europäische Union die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in ihren weniger begünstigten Gebieten unterstützt. Innerhalb des EU-Gesamthaushalts im Jahre 1995 von 71,0 Milliarden ECU entfielen auf die Strukturfonds 22,3 Milliarden ECU und den Kohäsionsfonds 2,2 Milliarden ECU (siehe Tabelle 1 im Anhang).

3. Reaktionen auf den Bericht

3.1. Allgemein

3.1.1. Der Bericht wird begrüßt. Er liefert eine detaillierte und sorgfältige Beurteilung des Einsatzes der Strukturfonds im Jahre 1995.

3.1.2. Der Bericht umfaßt 362 Seiten und enthält über 170 Tabellen einschließlich derjenigen in den Anhängen. Dementsprechend komplex ist der Bericht. In dem einführenden Abschnitt des Berichts wird der begrüßenswerte Versuch gemacht, einen Gesamtüberblick zu geben.

3.1.3. Angesichts der Komplexität des Berichts ist es dem WSA verständlicherweise nicht möglich, alle Aspekte zu beleuchten. Der Ausschuß konzentriert sich in seiner Stellungnahme darauf, die Einhaltung der Reform der Strukturfonds zugrundeliegenden Prinzipien sowie eine kleine Anzahl strategisch wichtiger Themen zu prüfen.

3.1.4. In dem Bericht wird der Einfluß früherer Stellungnahmen des WSA in bezug auf die Strukturfonds, insbesondere derjenigen zur Raumordnung und interregionaler Zusammenarbeit sowie zur Zukunft des Zusammenhalts für den Fall einer neuen Erweiterung anerkannt.

3.1.5. Im großen und ganzen unterstützt der Ausschuß den Bericht und lobt die Kommission für ihre umfassende Arbeit. Die Bemerkungen und Anregungen in den folgenden Teilen dieser Stellungnahme müssen im Zusammenhang einer alles in allem positiven Aufnahme dieses Berichts durch den Ausschuß gesehen werden.

3.2. Konzentration

3.2.1. Das Prinzip der Konzentration erfordert eine Bündelung der Beihilfen auf eine begrenzte Anzahl von Zielen und Fördergebieten sowie die Ausrichtung auf die gravierendsten Probleme und auf einige EU-weit relevante Themen.

3.2.2. Praktisch wurden die wichtigsten Entscheidungen zur Konzentration im Jahre 1994 getroffen, als die Fördergebiete im Rahmen der Strukturfonds und die Richtwerte für die Beteiligungen in jedem dieser Gebiete festgelegt wurden. Die Kommission hat das Prinzip jedenfalls gewahrt, indem sie ihre vorrangigen Anstrengungen auf Vorschläge für die Ziel-1-Gebiete konzentrierte.

3.2.3. Bemerkenswert ist, daß der Rechnungshof sich in seinem Jahresbericht 1995 nicht von der angemessenen Wahrung des Konzentrationsprinzips überzeugt zeigte. Er kam zu der Auffassung, „daß mehr als 50 % der Gemeinschaftsbevölkerung von dem einen oder anderen Ziel betroffen sind. So verstreuen sich die Gemeinschaftsinitiativen auf eine Vielzahl von Fördergebieten ...“⁽¹⁾. Der erste Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt kommt gleichfalls zu dem Schluß, daß der Grundsatz der Konzentration bei der Festlegung der Parameter für den Zeitraum 1994-1999 nicht ausreichend gewahrt wurde.

3.2.4. Der Ausschuß hegt Vorbehalte gegenüber der Verwendung des BIP pro Kopf als einzige Bemessungsgröße für die wirtschaftliche und soziale Lage von Regionen, insbesondere angesichts des Problems interregionaler Transfers. Nach Ansicht des Ausschusses sollte die Kommission zusätzliche Meßgrößen in Erwägung ziehen, die statt BIP pro Kopf oder ergänzend dazu verwendet werden können. Im Zusammenhang mit dem siebten Bericht wäre es jedoch hilfreich gewesen, wenn die Kommission die Pro-Kopf-Zuweisungen aus den Strukturfonds an die jeweiligen Fördergebiete der Ziele 1, 2 und 5 im Verhältnis zum BIP pro Kopf in der Region als ersten Näherungswert für den Grad der Konzentration finanzieller Zuwendungen auf die am meisten benachteiligten Gebiete der Gemeinschaft aufgezeigt hätte.

3.2.5. Angaben aus dem Jahresbericht des Rechnungshofs für 1995 ermöglichen eine Analyse dieses Größenverhältnisses für die Ziel-1-Regionen. Die Ergebnisse sind im Schaubild im Anhang dargestellt, aus dem

⁽¹⁾ Die Daten der Graphik stammen aus Tabelle 5.3 des Rechnungshofsberichts. Die BIP-Daten sind bezogen auf 1993 und nach Kaufkraft genormt, mit EU (15) = 100. Die Angaben der Hilfe pro Kopf sind in ECU pro Einwohner (auf Grundlage der Bevölkerungszahlen von 1990) mit einem Durchschnitt der Ziel-1-Regionen = 100 berechnet.

hervorgeht, daß zwar im allgemeinen Regionen mit geringerem BIP pro Kopf mehr Mittel pro Kopf als andere Regionen erhielten, das Größenverhältnis jedoch relativ schwach ausgeprägt ist und zahlreiche erhebliche Ausnahmen aufweist⁽¹⁾.

3.2.6. Ein weiterer Gesichtspunkt der Konzentration zeigt sich in der Verwendung der verschiedenen Fonds (des EFRE, des ESF, des EAGFL und des FIAF) für integrierte und programmierte Lösungsansätze bei regionalen Problemen. In diesem Zusammenhang enttäuscht die Feststellung, daß nur 31 der 1995 verabschiedeten Ziel-1-Maßnahmen (19 % aller Maßnahmen) drei Strukturfonds einbezogen und nur 12 (7 %) mit allen vier Fonds durchgeführt wurden.

3.3. Programmplanung

3.3.1. Ein großer Teil des Berichts handelt von dem Prozeß der Programmplanung von Strukturfondsmaßnahmen in der jeweiligen Region.

3.3.2. Im ganzen wurden 1994 mehr als 700 Strukturfondsprogramme verabschiedet. Der von der Kommission bekräftigten Hauptschlußfolgerung des Berichts 1995 ist zu entnehmen, daß die Verfahren Gefahr laufen, exorbitant, kompliziert und bürokratisch zu werden.

3.3.3. In dem ersten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt wird diskutiert, was die Erfahrung der Systemüberlastung durch zahlreiche Programme im Zeitraum 1994/1995 für die künftige Strukturfondspolitik bedeutet. Der Ausschuß nimmt die Lehren aus diesen Erfahrungen für kommende Strukturfondsrunden zur Kenntnis und unterstützt die von der Kommission zur Lösung dieser Probleme ergriffenen Maßnahmen wie Vereinfachung der Programmplanungsverfahren und/oder gute und rechtzeitige Vorbereitung des Prozesses durch Ausbildung und Zuweisung angemessener Mittel sowohl in den Regionen als auch in den Gemeinschaftsinstitutionen selbst.

3.4. Zusätzlichkeit

3.4.1. Die Zusätzlichkeit muß anhand von Informationen seitens der Mitgliedstaaten für jedes Ziel und jedes Programm überprüft werden. Wird ein Mitgliedstaat von mehr als einem Ziel erfaßt, kann das kompliziert werden, insbesondere dadurch, daß die von einigen Strukturfondsmaßnahmen betroffenen Gebiete nicht mit den regionalen Finanzstrukturen mancher Mitgliedstaaten zusammenfallen. Es wird gefordert, daß die eigenen Strukturmaßnahmen des Mitgliedstaates in förderungswürdigen Regionen nicht unter das Niveau des vorhergehenden Programmplanungszeitraums gesenkt werden dürfen (das führt zu einer Anzahl Vorbehalte bezüglich Sonderausgaben, Privatisierung, Konjunkturauswirkungen usw.).

3.4.2. In dem Bericht wird festgestellt, daß der Prozeß der Zusätzlichkeitsüberprüfung bezüglich des Zeitraums 1989-1993 (letzte Strukturfondsrunde) für die Zielregionen 1 und 2 abgeschlossen ist und daß

- die Zusätzlichkeit für fünf Mitgliedstaaten überprüft wurde,
- die Prüfung in drei Mitgliedstaaten mangels bestimmter Daten nicht möglich war, und
- in vier Mitgliedstaaten in Ermangelung jeglicher Daten gar nicht geprüft werden konnte.

3.4.3. Für die Ziele 3 und 4 wurde die Zusätzlichkeit bezüglich des Zeitraums 1989-1993 bei vier Mitgliedstaaten überprüft, während sie bei zweien ungewiß war und bei fünf weiteren nicht geprüft werden konnte. Nur für das Ziel 5(b) konnte die Zusätzlichkeit für den Zeitraum 1989-1993 für alle Mitgliedstaaten überprüft werden.

3.4.4. Eine Beurteilung der Zusätzlichkeit der laufenden Strukturfondsinterventionen wurde nur für Ziel 1 im Jahre 1995 durchgeführt, wobei die Ergebnisse „begrenzt“ blieben, da nur ein Mitgliedstaat das Prinzip und die Überprüfungsverfahren einhielt.

3.4.5. Das System der Zusätzlichkeitsüberprüfung funktioniert offensichtlich nicht gut, einerseits wegen der komplexen Thematik und andererseits wegen mangelnder Kooperation einiger Mitgliedstaaten. Diese Tatsache ist ein sehr ernst zu nehmendes Problem. Die komplexen Verwaltungs- und Programmplanungsverfahren, die für die Strukturfonds vorgeschrieben sind, lassen sich nur rechtfertigen, wenn die Fonds eine echte Zusatzwirkung in den Regionen und auf die definierten Bereiche zeitigen. Wenn eine echte Zusatzwirkung nicht festgestellt werden kann, besteht die Gefahr, daß die Programmplanungs- und Verwaltungsanforderungen zu einem Hemmschuh für die Entwicklung der am wenigsten wohlhabenden Regionen der Gemeinschaft ausarten, statt ihren Bedürfnissen gerecht zu werden. Der Ausschuß unterstützt die Maßnahmen, die die Kommission ergreifen muß, um die Zusätzlichkeit zu überprüfen, und bekräftigt, daß durchführbare Vorgaben für diese Überprüfung ein wichtiger Bestandteil künftiger Strategien für die Strukturfonds sein müssen.

3.5. Partnerschaft

3.5.1. Partnerschaft liegt der Reform der Strukturfonds als viertes Prinzip zugrunde. Dieses Konzept wurde 1993 vorbehaltlich der Regeln und Praktiken des jeweiligen Mitgliedstaates von den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf die Wirtschafts- und Sozialpartner ausgeweitet.

3.5.2. In dem Bericht wird festgehalten, daß Partnerschaftsvereinbarungen mit regionalen Gebietskörperschaften jetzt besser entwickelt sind, die Vereinbarungen auf lokaler Ebene aber weniger befriedigend sind. Ein Trend zur stärkeren Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner wird vermerkt, gleichzeitig aber eingeräumt, daß die Sachlage zwischen den Mitgliedstaaten stark variiert. Das reicht „von fehlender Mitwirkung

⁽¹⁾ Absatz 2.1 des 7. Jahresberichts.

über eine indirekte Vertretung oder ein einfaches Informationsverfahren bis zur direkten Beteiligung an der Beschlußfassung“. In dem Bericht wird auch auf die Komplexität und Unhandlichkeit vieler Überprüfungsmodalitäten auf regionaler Ebene hingewiesen und gefordert, „schwerfälligeren Verfahren durch immer komplexere partnerschaftliche Strukturen“ zu vermeiden.

3.5.3. Der Ausschuß unterstützt die Bemühungen der Kommission, die Praxis der Partnerschaft im Rahmen der Strukturfonds zu erweitern, hält aber fest, daß die Kommission nicht die Befugnis hat, angemessene Partnerschaftsstrukturen dort durchzusetzen, wo sie von den Verfahren der Mitgliedstaaten her nicht gegeben sind. Dieses Anliegen sowie die Verstärkung des Beitrags der Wirtschafts- und Sozialpartner zu einem engeren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt werden ein wichtiges Thema für die nächste Strukturfondsrunde sein. Der Ausschuß bittet die Kommission, in den folgenden Jahresberichten über die Strukturfonds noch vollständiger über den aktuellen Stand der lokalen Partnerschaften zu berichten, so daß er in die Lage versetzt wird, sich ein fundierteres Urteil zu bilden über das tatsächliche Ausmaß und die Art der Einbindung aller Wirtschafts- und Sozialpartner in den Mitgliedstaaten.

3.5.4. Sowohl das Bestehen einer Partnerschaft als auch ihre Art ist von Bedeutung. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist besorgt, daß die in eine Partnerschaftsstruktur eingebundenen regionalen und lokalen Gebietskörperschaften keine echte Unabhängigkeit von der Zentralregierung erlangen (zum Teil wegen finanzieller Beziehungen) und deswegen die volle Bandbreite der Meinungen in ihren Gebieten nicht angemessen wiedergeben könnten. Als Prüfstein hierfür dient das Maß, in dem alle Wirtschafts- und Sozialpartner auf einzelstaatlicher und lokaler Ebene ihre Stimme zu Gehör bringen und sowohl auf die Festlegung strategischer Prioritäten für die Strukturfonds als auch auf die laufenden Entscheidungen über ihren Einsatz echten Einfluß nehmen.

3.5.5. Der Ausschuß möchte die Kommission ermutigen, ihre Bemühungen um die Erweiterung der wirtschaftlichen und sozialen Partnerschaft in allen Mitgliedstaaten fortzusetzen. Das könnte Maßnahmen zur Verbesserung der technischen Möglichkeiten der Wirtschafts- und Sozialpartner einschließen, die diese in die Lage versetzten, den an sie gerichteten Forderungen nach Beiträgen und Stellungnahmen sowie anderen Aufgaben besser gerecht zu werden. Der Ausschuß erkennt jedoch an, daß die Kommission nicht befugt ist, Vertretungsmodalitäten für Wirtschafts- und Sozialpartner zu bestimmen und schließt daraus, daß die Mitgliedstaaten mit der Entwicklung und Umsetzung angemessener und wirksamer Strukturen für die Beteiligung dieser Partner am Einsatz der Strukturfonds eine große Bringeschuld begleichen müssen.

3.6. *Begleitung und Bewertung*

3.6.1. Die Haupttätigkeiten im Rahmen von Begleitung und Bewertung im Jahre 1995 waren:

— Einsetzung der Begleitausschüsse,

- Veröffentlichung eines „Gemeinsamen Leitfadens für die Begleitung und Zwischenbewertung“, sowie
- Einleitung eines Prozesses der Ausführung von Zwischenbewertungen der GFK, DPP und der Gemeinschaftsinitiativen.

3.6.2. Hinsichtlich der Einsetzung von Begleitausschüssen wird schon durch die im vorhergehenden Abschnitt vorgetragene Anmerkungen zum Prinzip der Partnerschaft die Bedeutung einer offeneren und transparenteren Begleitung unter echter Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner betont. Der Ausschuß hat festgestellt, daß die Aufgabe der Begleitausschüsse über die finanzielle Begleitung der Strukturfonds hinausreicht und die Wirtschafts- und Sozialpartner daher eine besonders wichtige Rolle bei der Beschaffung und Beurteilung von qualitativen Angaben über den Fortschritt der Strukturfondsmaßnahmen zu spielen haben. Um diese Rolle wirksam erfüllen zu können, müssen den Wirtschafts- und Sozialpartnern ausreichende technische Mittel an die Hand gegeben werden, damit sie den Anforderungen genügen können. Sie müssen mit hinreichenden Informationen versorgt werden, damit sie sich fundierte Urteile bilden können.

3.6.3. Die Veröffentlichung des „Gemeinsamen Leitfadens“ wird begrüßt. Der Leitfaden bietet einen Rahmen, innerhalb dessen der Fortschritt bei den Strukturfonds überwacht werden kann. Leider wurde der Leitfaden erst nach der Vorbereitung der GFK und DPP veröffentlicht, und seine Empfehlungen müßten daher den geltenden Überprüfungsmodalitäten angefügt werden. Es wäre besser gewesen, den „Gemeinsamen Leitfaden“ zu veröffentlichen, bevor der Prozeß der Entwicklung von GFK und DPP eingeleitet wurde, so daß es möglich gewesen wäre, seine Empfehlungen in die Vorschläge und die bewilligten Pläne der Mitgliedstaaten einzuarbeiten.

3.6.4. Der Prozeß der Zwischenbewertung ist wichtig. Es besteht die Gefahr, daß das Verwaltungssystem wieder blockiert wird, da über 700 OP, DPP und Gemeinschaftsinitiativen überprüft und erforderlichenfalls neu ausgehandelt werden, um sie im Lichte der Erfahrungen oder eines veränderten Umfelds neu auszurichten. In dem Bericht wird vermerkt, daß der Zwischenbewertungsprozeß 1996 vollendet werden soll, aber nur langsam angelaufen ist. Der WSA gedenkt, das Ergebnis der Zwischenbewertung bei der Behandlung des Jahresberichts 1996 über die Strukturfonds zu prüfen und fordert die Kommission auf, das Ausmaß der Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner an dem Prozeß der Zwischenbewertungen in den einzelnen Mitgliedstaaten in dem neuen Jahresbericht besonders hervorzuheben.

3.7. *Umwelt*

3.7.1. In Anerkennung der Bedeutung, die Umweltfragen in den Strukturfondsverordnungen eingeräumt wird, betont der Bericht das Thema Umwelt besonders und gibt zahlreiche Beispiele für die Berücksichtigung von Umweltaspekten beim Einsatz der Strukturfonds. So wird festgestellt, daß die Art und Weise, in der die

Umwelt in die Planung der Strukturfondsmaßnahmen für den Zeitraum 1994-1999 einbezogen wurde, sich eindeutig verbessert hat.

3.7.2. Die stärkere Betonung des Themas Umwelt im Rahmen der Strukturfonds und im Jahresbericht ist sehr zu begrüßen. Die vielfältigen Beispiele in dem Bericht zeigen, daß die Umwelt bei den Strukturfondsmaßnahmen in der ganzen Union erhebliche Priorität genießt. Der Bericht liefert jedoch wenig Aufschluß über die gebündelte Umweltwirkung der Strukturfonds in einzelnen Regionen, sei es nach Zielen gegliedert oder in der gesamten Union. Es wird daher wichtig sein, in künftigen Berichten einen Rahmen für die Darstellung der Umweltwirkung durch die Strukturfonds anhand einer Reihe von Kriterien einschließlich der jeweils verfügbaren Leistungsindikatoren vorzusehen.

3.7.3. Dieser Prozeß sollte unterstützt werden, indem in GFK und DPP quantifizierte Umweltziele einbezogen werden, auch wenn festzuhalten ist, daß diese Ziele angesichts der langen Vorlaufzeiten von Infrastrukturprojekten in den meisten Fällen nicht bis zum Ende des Programmplanungszeitraums erreicht werden. Die Kommission könnte eine Reihe von Pilotstudien erwägen, um die verschiedenen Umwelteinwirkungen der Strukturfonds in den EU-Regionen zu erforschen.

3.8. *Die Strukturfonds, Beschäftigung und andere Politikfelder der Gemeinschaft*

3.8.1. Der Bericht liefert eine wertvolle Analyse der wechselseitigen Beziehungen zwischen den Strukturfonds und anderen Gemeinschaftspolitiken. 1995 (und 1996) konzentrierte sich die Diskussion in erheblichem Maße auf die Beziehungen zwischen den Strukturfonds und der Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen. In dem Bericht wird hervorgehoben, daß die Strukturfonds bereits stark auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Ausbildung und Umschulung sowie auf die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung bzw. Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt ausgerichtet waren. 1995 und 1996 wurde eine Reihe von Vorschlägen entwickelt, um die Strukturfonds noch stärker auf diese Themen auszurichten. Der WSA beabsichtigt, die Ergebnisse der Beratung über diese Themen, die in der Zwischenbewertung der Strukturfondsmaßnahmen eine wichtige Rolle spielen werden und die im nächsten Jahresbericht über die Strukturfonds eine wichtige Stelle einnehmen sollten, sorgfältig zu prüfen.

3.8.2. Der Bericht geht auch auf den Grad der Übereinstimmung mit einer Reihe anderer Gemeinschaftspolitiken und -prioritäten ein. Diese zusätzliche Dimension wird seitens des Ausschusses begrüßt.

4. **Schlußfolgerung**

4.1. Der Ausschuß zollt der Kommission Lob für einen guten Bericht, der einen umfassenden Überblick über die Durchführung der Strukturfonds im Jahr 1995 gibt und eine erste Bewertung ermöglicht, inwieweit die im Zuge der Strukturfondsreform aufgestellten Grundsätze eingehalten werden.

4.2. Der Bericht muß im Lichte des ersten Berichts über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt gesehen werden, mit dem sich der Ausschuß in einer separaten Stellungnahme auseinandersetzt, und in dem eine erste Betrachtung der Rolle der Strukturfonds nach 1999 angestellt wird — eine Frage, an der der Ausschuß großes Interesse hegt.

4.3. Im Verlauf des Programmplanungszeitraums 1994-1999 dürfte sich der Schwerpunkt der Strukturfondsjahresberichte allmählich von der Bewertung der Verfahrensweisen und Einhaltung der Vorschriften auf die Beurteilung der praktischen Auswirkungen und Entwicklungsmöglichkeiten verschieben.

4.4. Die Verfahren zur Aufstellung und Genehmigung von Vorhaben, die für eine Strukturfondsförderung in Frage kommen, müssen überarbeitet und reformiert werden. Der Kommissionsbericht erweckt vor allem den Eindruck, daß die Verwaltungssysteme 1995 mit der Aufgabe der Genehmigung von mehreren hundert operationellen Programmen, einigen Programmplanungsdokumenten und Gemeinschaftsinitiativen hoffnungslos überlastet waren. Die schwerfälligen Verfahren bewirkten hohe Kosten und erhebliche Verzögerungen. Eine Reform dieser Verfahren ist dringend angezeigt, noch bevor 1999 neue Strukturfondsprogramme unterbreitet werden. Wenn die neuen Strukturfondsmaßnahmen aufgelegt werden, muß für die Vorbereitungs- und Ausbildungsmaßnahmen im Hinblick auf die Programmentwicklung in den Regionen sowie für das gemeinschaftliche Beurteilungs- und Beschlußfassungsverfahren ein erheblicher Mittel- und angemessener Zeitaufwand vorgesehen werden.

4.5. Im Rahmen des nächsten Jahresberichts möchte der Ausschuß sich mit dem Ergebnis der derzeit stattfindenden Debatte über die Beziehung zwischen den Strukturfonds und der Förderung von Beschäftigung auseinandersetzen. Diese Frage wird auch in dem Zwischenbericht über die Tätigkeiten der Strukturfonds von Bedeutung sein.

4.6. Der Ausschuß ist sich darüber im klaren, daß die Erstellung des Strukturfondsjahresberichts eine umfangreiche Aufgabe ist, und lobt die Kommission für den Bericht 1995. Er würde es begrüßen, wenn die Kommission in dem Jahresbericht für 1996 insbesondere folgende Aspekte berücksichtigen würde:

- die Rolle der Wirtschafts- und Sozialpartner bei der Durchführung der Strukturfonds in den einzelnen Mitgliedstaaten: Der WSA würde ausführlichere und kritischere Informationen begrüßen, die ihm ein fundiertes Urteil über die tatsächliche Stellung, die Rolle und das Wirken der Wirtschafts- und Sozialpartner ermöglichen;
- in diesem Zusammenhang sollte vor allem beleuchtet werden, inwieweit die praktischen Voraussetzungen gegeben sind, damit die Partner ihre jeweilige Funktion wahrnehmen können, und ob ggf. entsprechende Fördermaßnahmen ergriffen werden sollten;

- der Ausschuß möchte außerdem die Rolle der Wirtschafts- und Sozialpartner in den Mitgliedstaaten im Rahmen der Zwischenberichte erörtern;
- in dem Bericht sollte in Betracht gezogen werden, die wirtschaftliche und soziale Lage der Regionen (und der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten) nicht wie bislang durch das Pro-Kopf-BIP, sondern durch eine andere Bemessungsgröße zu quantifizieren;
- der Ausschuß würde Informationen über Pilotstudien zu den Auswirkungen der Strukturfonds bei Anwendung auf Umweltvorhaben in verschiedenen Regionen begrüßen;
- der Ausschuß unterstützt die Bemühungen der Kommission, größere Fortschritte bei der Bewertung der „Zusätzlichkeit“ bezüglich der Strukturfondsinterventionen zu erzielen, und fordert die Mitgliedstaaten auf, dabei umfassend mit der Kommission

zusammenzuarbeiten, damit die Wirksamkeit der Strukturfonds im Hinblick auf die Verwirklichung der Strukturfondsziele überprüft werden kann.

4.7. Der Ausschuß begrüßt die Art und Weise, in der die Kommission mit ihrem Bericht auf die neuen Mitgliedstaaten und die dortige Durchführung der Strukturfonds nach der Erweiterung aufmerksam macht. Dies ist von besonderer Bedeutung für neue Mitgliedstaaten, die sich darüber klar werden wollen, wo sie im Hinblick auf die künftige Durchführung der Fonds stehen.

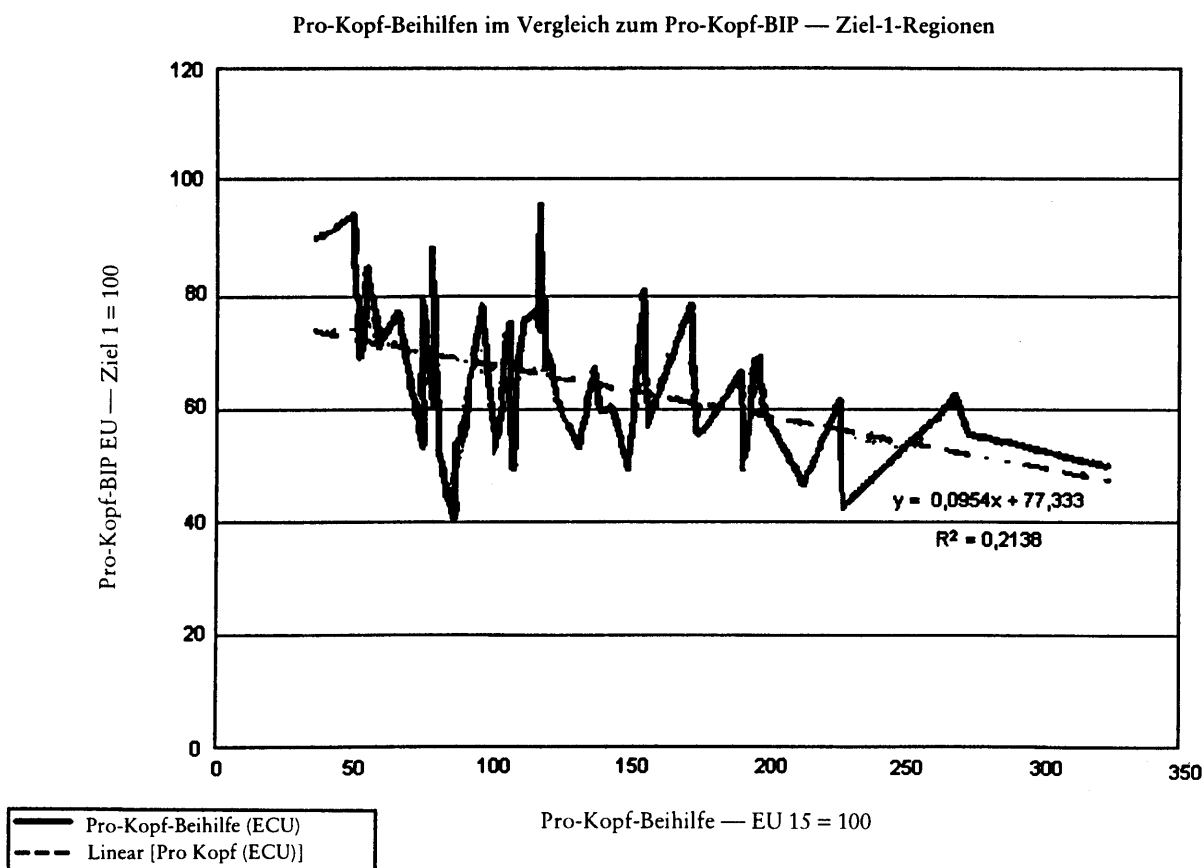
4.8. Der Ausschuß hofft, daß die Kommission die verschiedenen, in seiner Stellungnahme vorgetragene Bemerkungen bei der Durchführung der Strukturfonds und bei der Erstellung der Strukturfondsberichte für 1996 und die darauffolgenden Jahre berücksichtigen wird. Des weiteren gibt der Ausschuß der Hoffnung Ausdruck, daß die Kommission den Bericht über die Strukturfonds für das Jahr 1996 so früh wie möglich und auf jeden Fall eher als den Bericht für das Jahr 1995 vorlegen wird.

Brüssel, den 23. April 1997.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Tom JENKINS

ANHANG I

Schaubild zur Darstellung des Verhältnisses zwischen dem Pro-Kopf-BIP und den Pro-Kopf-Strukturfondsbeihilfen in den Ziel-1-Regionen



ANHANG II

Die Strukturfonds im EU-Haushaltsplan ⁽¹⁾

Effektive Mittelbindungen 1995

Kommissionsgesamthaushalt (Teil B)	Millionen ECU 71 015	% 100
Strukturmaßnahmen	24 793	35
davon:		
Strukturfonds	22 270	31
Kohäsionsfonds	2 152	3
EAGFL, Abteilung Ausrichtung	177	0,3
EAGFL, Abteilung Garantie	34 503	49

⁽¹⁾ Die hier aufgeführten Positionen umfassen nicht alle Ausgaben für Strukturmaßnahmen.

Quelle: Gesamthaushaltsplan 1997, ABl. Nr. L 44 vom 14. 2. 1997, S. 357 ff.

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission ‘Energie für die Zukunft: erneuerbare Energiequellen — Grünbuch für eine Gemeinschaftsstrategie‘“

(97/C 206/09)

Die Kommission beschloß am 26. November 1996, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Energie, Atomfragen und Forschung nahm ihre Stellungnahme am 2. April 1997 an. Berichtersteller war Herr Morgan.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung (Sitzung vom 24. April 1997) mit 40 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß befürwortet das Grünbuch. In seinen Stellungnahmen zur „Energiepolitik der Gemeinschaft“⁽¹⁾ und zu dem „Grünbuch: Für eine Energiepolitik in der Europäischen Union“⁽²⁾ legte der Wirtschafts- und Sozialausschuß seine Ansichten zur strategischen Bedeutung der erneuerbaren Energieträger dar.

1.2. Das Grünbuch gliedert sich in zwei Teile:

- Die ersten fünf Abschnitte legen dar, welche Argumente für erneuerbare Energiequellen sprechen, und zeigen auf, welche Hindernisse einem größeren Marktanteil der erneuerbaren Energieträger im Weg stehen.
- Der sechste und letzte Abschnitt beschreibt die Strategie der Kommission für eine Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien und enthält eine Reihe strategischer Fragen, zu denen der WSA um seinen Standpunkt gebeten wird.

1.3. Die vorliegende Stellungnahme untergliedert sich in drei Teile:

- In Ziffer 2 wird die Argumentationslinie des Kommissionsdokuments dargelegt und zu den wesentlichen Aspekten der Ausführungen der Kommission Stellung bezogen.
- In Ziffer 3 werden die der Kommission gestellten strategischen Fragen beantwortet.
- Ziffer 4 enthält eine Zusammenfassung und die Schlußfolgerungen.

2. Tenor des Kommissionsdokuments

2.1. Hintergrund

2.1.1. Die derzeitige Lage der Europäischen Union im Energiesektor erfordert eine effiziente Bewirtschaftung

aller verfügbaren Ressourcen, um die Ziele der Gemeinschaft zu erreichen. Ein ausgewogener Energiemix, bei dem alle geeigneten Energiequellen zum Zuge kommen, ist im Hinblick auf eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung unerlässlich. Die Nutzung erneuerbarer Energiequellen ist gegenwärtig unzureichend und innerhalb der Europäischen Union ungleichmäßig verteilt.

2.1.2. Erneuerbare Energien sind unerschöpfliche Energieformen. Hierzu zählen insbesondere Wasserkraft, Wind- und Sonnenenergie (thermisch und photovoltaisch), Biomasse und Erdwärme. Kommunale Abfälle und andere organische Abfallstoffe sind zwar nicht unbegrenzt vorhanden, werden aber normalerweise auch zu den erneuerbaren Energiequellen gerechnet. Die Liste erneuerbarer Energieträger erstreckt sich des Weiteren auch auf Technologien, die noch in der Erprobungsphase sind oder den Beweis ihrer wirtschaftlichen Rentabilität noch erbringen müssen, wie etwa Wellen- und Gezeitenenergie und die Heißtrockengesteintechnologie.

2.1.3. Die Förderung erneuerbarer Energiequellen ist bereits seit geraumer Zeit ein zentrales Anliegen der gemeinschaftlichen Energiepolitik, die drei Zielsetzungen verfolgt: bessere Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Umweltschutz. Die Förderung der erneuerbaren Energiequellen ist neben anderen politischen Konzepten eines der wichtigsten Elemente zur Verwirklichung dieser Zielsetzungen.

2.1.4. Eine Strategie für erneuerbare Energiequellen ist aus zahlreichen Gründen erforderlich:

2.1.4.1. Vor allem werden erneuerbare Energiequellen sich in der Energiebilanz der Gemeinschaft erst dann einen festen Platz verschaffen können, wenn Ziele abgesteckt und entsprechende politische Förderkonzepte entwickelt werden.

2.1.4.2. Ein langfristig stabiler Rahmen für die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen, der die politischen, gesetzlichen, verwaltungsmäßigen, wirtschaftlichen und kommerziellen Aspekte erneuerbarer Energieträger abdeckt, ist für die an der Entwicklung der erneuerbaren Energieträger beteiligten Wirtschaftsaktoren oberste Priorität.

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 393 vom 31. 12. 1994.

⁽²⁾ ABl. Nr. C 256 vom 2. 10. 1995.

2.1.4.3. Europa ist in weiten Teilen in der Technologie auf dem Gebiet der erneuerbaren Energien weltweit führend.

2.1.4.4. Eine starke Wettbewerbsposition auf den Weltmärkten kann nur dann aufrechterhalten und ausgebaut werden, wenn es einen soliden und expandierenden einheimischen Markt gibt. Eine klar abgesteckte Strategie wird die Position der Europäischen Union in dieser Hinsicht erhalten und festigen.

2.1.4.5. Eine Politik zur Förderung erneuerbarer Energieträger wird grenzüberschreitende Initiativen erforderlich machen, die sich auf ein breites Feld gemeinschaftlicher Zuständigkeitsbereiche erstrecken, wie z. B. Landwirtschaft, auswärtige Angelegenheiten, Forschung und technologische Entwicklung (einschließlich Demonstrationsvorhaben), Steuerwesen, Regional- und Umweltpolitik.

2.1.5. Dieses Grünbuch ist der erste größere Schritt zur Entwicklung einer solchen Strategie zugunsten erneuerbarer Energiequellen. Es enthält insbesondere die politische Philosophie in bezug auf erneuerbare Energien und beschreibt die Betätigungsfelder, auf denen weitere Maßnahmen unternommen werden können.

2.2. Die derzeitige Lage „Das Potential der EU für erneuerbare Energiequellen wird ungleichmäßig und unzureichend genutzt“

2.2.1. Die Nichtnutzung des technischen Potentials ist bei Biomasse einschließlich Energiepflanzen, Wind- und Sonnenenergie besonders auffällig.

2.2.2. Die diesbezüglich großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind z.T. auf die unterschiedlichen geographischen und klimatischen Gegebenheiten zurückzuführen. Auch die Industriestruktur und die nationalen Energiepolitiken spielen eine wichtige Rolle. Um ein Beispiel der Ergebnisse positiver politischer Anreize für erneuerbare Energie zu nennen, sei darauf hingewiesen, daß sich 70 % der insgesamt in der EU errichteten Anlagen zur Windenergienutzung in Deutschland und Dänemark befinden.

2.2.3. Große Wasserkraftwerke beherrschen derzeit das Leistungsprofil der verschiedenen erneuerbaren Energieträger.

2.2.4. Biomasse erstreckt sich auf land- und forstwirtschaftliche Rückstände, Energiepflanzen- und Biokraftstoffe. Forstwirtschaftliche Abfälle machen derzeit den größten Teil aus, insbesondere Holzhackschnitzel (auch in zu Pellets gepreßter Form). Für Energiepflanzen gibt es bislang noch keinen festen Markt. Biokraftstoffe — in der Hauptsache Rapsöl und Bioäthanol — haben in einigen Mitgliedstaaten einen kleinen Absatzmarkt.

2.2.5. Windenergie ist in einigen Mitgliedstaaten z.Z. die für die Stromerzeugung verwendete Energiequelle mit den stärksten Wachstumsraten.

2.2.6. Die Solarheiztechnik ist nahezu vollständig entwickelt. Sie ist, vor allem in den südlichen Regionen der EU, gegenüber der elektrischen Warmwasserbereitung preislich konkurrenzfähig. Die photovoltaische Sonnenenergienutzung ist die renommierteste Technologie im Bereich der erneuerbaren Energien, ihre Kosten sind aber nach wie vor bedeutend höher als die Stromgewinnung aus konventionellen Brennstoffen.

2.2.7. Die Energiegewinnung aus Abfällen ist ein wichtiger Aspekt. Verbesserungen im Bereich der Wiederverwendung und des Recycling dürften künftig zur Verkleinerung des Müllbergs führen.

2.2.8. Erdwärme fällt bei der Nutzung erneuerbarer Energiequellen in der EU quasi gar nicht ins Gewicht.

2.2.9. Gezeiten- und Wellenenergie besitzen ein beträchtliches Potential.

2.2.10. Viele Technologien zur Nutzung erneuerbarer Energieträger können ohne oder mit nur geringem zusätzlichem F+E-Aufwand konkurrenzfähig werden. Der Schlüssel für eine stärkere Marktdurchdringung liegt in der Überwindung von Markthemmnissen und -unzulänglichkeiten. Bei diesen Technologien, zu denen u.a. die passive Sonnenenergienutzung, Biomasse, Abfallverwertung, kleine Wasserkraftwerke, landseitige Windturbinen sowie die konventionelle Erdwärmenutzung gehören, sollten die politischen Anreize vor allem auf die Verbesserung ihrer Marktfähigkeit ausgerichtet werden. Photovoltaik, Offshore-Windfarmen und Energiepflanzen bedürfen weiterer FTE-Anstrengungen mit Schwerpunkt auf der Demonstrationsphase, wohingegen für die Gezeiten-, Wellen- und Heißrockengesteintechnologie mehr Grundlagenforschung geleistet werden muß.

2.3. Marktdurchdringung — Prognosen „Erneuerbare Energiequellen können einen bedeutenden Beitrag zum Gesamtenergieverbrauch in der EU leisten“

2.3.1. Die jüngste von den Kommissionsdienststellen erstellte langfristige energiepolitische Vorhersage ist das Dokument „Die Energie in Europa bis zum Jahre 2020“. Zur Erläuterung möglicher Folgen spezifischer politischer Maßnahmen im Bereich der erneuerbaren Energiequellen baute die Kommission bei ihrer Studie TERES II auf dieser Analyse auf und entwickelte eine Reihe von Szenarien.

2.3.2. Das letzte im Rahmen von TERES II aufgestellte Szenario „Strategien der besten Praxis“ beruht auf der Annahme, daß die Maßnahmen zur Förderung des Einsatzes erneuerbarer Energien, die sich als bislang am wirksamsten erwiesen haben, gemeinschaftsweit angewandt werden. Hierzu gehören vor allem:

— staatliche Programme mit Schwerpunkt auf der Vermarktung der Technologien für erneuerbare Energien und der Systemverbesserung für die lokale Planung;

— die Verstärkung von F+E im Hinblick auf eine Kostenreduzierung von 20 %;

- Bereitstellung von 25 % mehr Agrarflächen für den Anbau von Energiepflanzen sowie bis zum Jahre 2000 garantierte Subventionen für die Stilllegung von 12 % der Anbauflächen für Nahrungsmittel;
- die Internalisierung der externen Kosten herkömmlicher Brennstoffkreisläufe.

2.3.3. Der Gesamtanteil der erneuerbaren Energien wird im Jahre 2010 unter Annahme des Szenarios der „Strategien der besten Praxis“ etwa 12,5 % des Bruttoinlandsverbrauch betragen. Dieser Anteil lag 1990 bei 5 % und im Jahre 1994 bei 5,4 %. Wenn man davon ausgeht, daß der Anteil großdimensionierter Wasserkraftwerke kein großes Wachstumspotential mehr aufweist, wird die gewaltige Herausforderung deutlich, die dieses Szenario der „Politiken der besten Praxis“ darstellt.

2.3.4. Ohne spezifische Anreize ist es unrealistisch anzunehmen, daß das große Potential der erneuerbaren Energien tatsächlich genutzt wird.

2.4. *Die Vorzüge erneuerbarer Energiequellen „Erneuerbare Energiequellen im Dienste der energiepolitischen Zielsetzungen der Gemeinschaft, des Umweltschutzes, der Beschäftigung und der regionalen Entwicklung“*

2.4.1. Die Kommission ist der Auffassung, daß eine verstärkte Nutzung erneuerbarer Energiequellen aufgrund einer umfassenden Strategie dem Energiesektor und der Wirtschaft eine Reihe von Vorteilen bringen wird:

2.4.2. Umweltschutz

2.4.2.1. Die Entwicklungen der letzten Jahre haben gezeigt, zu welchen großen Umweltproblemen der Verbrauch fossiler Brennstoffe unmittelbar führt; gemeint sind vor allem die CO₂-Emissionen und die Klimaveränderungen. Eine verstärkte Nutzung der Kernenergie leistet nur einen kleinen Beitrag zur Lösung dieser Probleme, weil sich nicht viele Mitgliedstaaten für die Kernenergie entschieden haben. Die derzeitigen Schwerpunktsetzungen bei der Wahl der Energieträger sind mit den langfristigen Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung unvereinbar.

2.4.3. Versorgungssicherheit

2.4.3.1. Erneuerbare Energiequellen sind definitionsgemäß unerschöpflich und heimischen Ursprungs. Eine umfassendere Nutzung ihres Potentials kann zur Verbesserung der Versorgungssicherheit beitragen.

2.4.4. Wettbewerbsfähigkeit

2.4.4.1. Auch im Hinblick auf das dritte energiepolitische Ziel der EU, die Verbesserung der Gesamtwettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie, gibt es gute Gründe für die Förderung erneuerbarer Energiequellen.

Das Weißbuch der Kommission über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung von 1993 argumentiert, daß saubere Technologien auf dem Weg zu wirtschaftlichem Wohlstand der Zukunft eine Schlüsselrolle spielen und daß das derzeitige allgemeine Steuersystem eine optimale Ressourcenverteilung behindert. Aus dieser Sicht könnten erneuerbare Energiequellen bei einer künftigen Internalisierung externer Kosten einen wichtigen Beitrag zu einem nachhaltigen, wettbewerbsfähigen europäischen Energiesystem leisten.

2.4.4.2. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist das potentielle Wachstum der europäischen Industrie im Bereich der erneuerbaren Energiequellen. Das Potential für eine Marktexpansion in diesem Bereich ist weltweit, insbesondere in den Entwicklungsländern, beeindruckend und wird bis zum Jahre 2020 auf 1 700 Milliarden ECU geschätzt. Um einen Exportmarkt aufzubauen, muß die EU-Industrie auch in der Lage sein, auf den Inlandsmärkten zu expandieren.

2.4.5. Regionale Entwicklung, sozialer und wirtschaftlicher Zusammenhalt und Beschäftigung

2.4.5.1. Erneuerbare Energiequellen sind lokale Energiequellen. Die Erzeugung von Strom und Wärme aus erneuerbaren Energieträgern und der Bau entsprechender Anlagen erfolgen in vielen Fällen unabhängig von der bestehenden Infrastruktur. Viele der weniger entwickelten Gebiete verfügen über ein erhebliches Potential an erneuerbaren Energiequellen. Die Förderung der erneuerbaren Energieträger ist demnach ein wichtiges Element der Regionalpolitik.

2.4.5.2. Die Nutzung der erneuerbaren Energiequellen trägt zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Förderung des KMU-Sektors bei.

2.4.5.3. Der Fremdenverkehr bietet gute Möglichkeiten für einen verstärkten Einsatz erneuerbarer Energiequellen. Regionen mit Fremdenverkehrsindustrie müssen ihre Umwelt besonders schützen. Insgesamt stellt daher eine verstärkte Nutzung erneuerbarer Energiequellen in Tourismusgebieten eine interessante Alternative zur herkömmlichen Energiegewinnung dar.

2.5. *Zu bewältigende Probleme „Es gibt eine ganze Reihe von Hindernissen, die einem umfassenderen Einsatz erneuerbarer Energiequellen im Wege stehen“*

2.5.1. Die geringe Marktdurchdringung erneuerbarer Energieträger ist größtenteils darauf zurückzuführen, daß es auf politischer Ebene am Willen zur Beseitigung dieser Hindernisse fehlt.

2.5.2. Kostenerwägungen

2.5.2.1. Eines der wesentlichen Hindernisse, die einer verstärkten Marktdurchdringung erneuerbarer Energiequellen im Wege stehen, sind die mit der Nutzung dieser Energiequellen verbundenen Kosten. Eine optimale

Einführung erneuerbarer Energieträger setzt möglicherweise eine Internalisierung aller externen Kosten nicht erneuerbarer Energieträger voraus. Studien belegen, daß der Marktanteil erneuerbarer Energieträger selbst beim derzeitigen Stand der Technik viel größer wäre, wenn beispielsweise bei der Preisgestaltung für fossile Brennstoffe die externen Kosten, insbesondere die Kosten für den Umweltschutz, in vollem Umfang berücksichtigt würden.

2.5.3. Technische und nichttechnische Hemmnisse

2.5.3.1. Die Einstellung der potentiellen Geldgeber ist ablehnend. Eines der wichtigsten Finanzierungsprobleme besteht für die meisten Projekte aus dem Bereich der erneuerbaren Energieträger darin, daß die Amortisierungszeiten beim derzeitigen Preisniveau eher lang ausfallen. In Unkenntnis der langfristigen Entwicklungsperspektiven sind Investoren und Kreditinstitute nicht in der Lage, ein Projekt langfristig zu bewerten. Dies hat zur Folge, daß die von den Kreditinstituten, Investoren, Käufern von Anlagen, Verbrauchern usw. wahrgenommenen (sowohl technischen als auch marktbezogenen) Risiken oft überschätzt werden.

2.5.3.2. Informationsstand, Sensibilisierungsgrad und Erfahrungshorizonte sind, was erneuerbare Energiequellen betrifft, innerhalb der EU höchst unterschiedlich.

2.5.3.3. Nationale Energieversorgungsunternehmen, speziell Monopole, haben oft eine negative Einstellung zu erneuerbaren Energien.

2.5.3.4. Der Anschluß an zentralisierte Stromnetze ist mit technischen und wirtschaftlichen Problemen verbunden. Bei einigen an das Netz angeschlossenen erneuerbaren Energieträgern, insbesondere bei Wind- und Sonnenenergie, ergeben sich aufgrund von Angebotsschwankungen zwischen Tag und Nacht sowie zwischen den einzelnen Jahreszeiten Probleme.

2.5.3.5. Im Verkehrssektor können sich Biokraftstoffe nur durchsetzen, wenn eine entsprechende Infrastruktur vorhanden ist.

2.5.3.6. Technische Anforderungen an erneuerbare Energiequellen ohne Netzanschluß werfen Probleme auf. So finden die besonderen Erfordernisse für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energiequellen beispielsweise in den Bauvorschriften oftmals keine Berücksichtigung. Qualitätsnormen, z. B. für die technische Leistung sonnenenergiebetriebener Heißwasserheizungen, schaffen Vertrauen in der Öffentlichkeit; dies ist für Marketing im großen Maßstab unerlässlich. Das Fehlen einer technischen Harmonisierung schafft ernsthafte Hemmnisse für den Handel im Bereich der erneuerbaren Energiequellen.

2.5.3.7. Da die Projekte zur Nutzung erneuerbare Energieträger oft in der Nähe der Energiequellen und damit in Gebieten angesiedelt sind, in denen Energieprojekte wenig verbreitet sind, können sie auf den ökologisch motivierten Widerstand von Anwohnern stoßen.

2.6. Haltung des Ausschusses zu der Sichtweise der Kommission

2.6.1. Der Ausschuß begrüßt das Grünbuch und unterschreibt die darin getroffene Feststellung, daß „die derzeitigen Schwerpunktsetzungen bei der Wahl der Energieträger (...) mit den langfristigen Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung unvereinbar sind“. Wenngleich der Ausschuß im großen und ganzen mit dem Tenor der Kommissionsvorlage einverstanden ist, so möchte er doch einige besondere Bemerkungen zu den Ausführungen der Kommission vorbringen:

2.6.2. Zwar mag „Europa in weiten Teilen auf dem Gebiet der Technologie über erneuerbare Energie weltweit führend“ sein, doch in den USA, in Japan und Israel werden umfangreiche Investitionen getätigt und marktorientierte Forschungsmaßnahmen durchgeführt. US-Unternehmen haben ihr Augenmerk gezielt auf die Absatzmärkte in Entwicklungsländern gerichtet. Zwar vertritt der Ausschuß wie die Kommission die Auffassung, daß die EU ihre weltweit führende Rolle auf dem Gebiet der Technologie über erneuerbare Energieträger beibehalten sollte, doch wird sie diese Führungsrolle ohne ein entsprechendes Förderprogramm, wie es im Grünbuch vorgeschlagen wird, nicht halten können. Vor allem Programmen zur Unterstützung der Ausfuhr von Technologien für die Nutzung erneuerbarer Energien wird eine zentrale Bedeutung zukommen.

2.6.3. Obwohl die in der Studie TERES II beschriebenen Szenarios bis zum Jahr 2020 reichen, bleibt der Horizont des Grünbuchs beim Jahr 2010 stehen. Prognosen für die wirtschaftlichen Aussichten erneuerbarer Energiequellen zu stellen, ist zugegebenermaßen ein schwieriges Unterfangen, gleichwohl muß das von der Kommission ins Auge gefaßte Aktionsprogramm im Lichte eines längerfristigen Szenarios bewertet werden. Wenn man davon ausgeht, daß bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts die erneuerbaren Energien einen wesentlichen Anteil des Energieprofils ausmachen werden, dann sind die meisten der im Grünbuch vorgeschlagenen Maßnahmen unter dem Blickwinkel der Herbeiführung einer stärkeren Marktdurchdringung dieser Technologien in der näheren Zukunft durchaus zu rechtfertigen.

2.6.4. Die erneuerbaren Energien können und sollen einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten. Jede Art von Energieerzeugung und -nutzung hat jedoch auch Folgen für die Umwelt. Die verschiedenen erneuerbaren Energien unterscheiden sich erheblich in der Art und dem Umfang der Umweltfolgen. Um den größten Effekt für die Nachhaltigkeit der Entwicklung zu erzielen, ist es deshalb notwendig, für die verschiedenen Technologien zur Nutzung der erneuerbaren Energien jeweils eine spezifische Umweltbzw. Ökobilanz zu erstellen. Bei der Umweltfolgenabschätzung zu den einzelnen regenerativen Energienutzungstechniken sind vor allem auch die mittelbaren Auswirkungen des Treibhauseffekts zu betrachten. Auf der Basis dieser Bilanzen können dann diejenigen erneuerbaren Energien vorrangig gefördert werden, deren Ökobilanz besonders positiv ist und die ein entsprechendes Potential haben, fossile Energieträger zu ersetzen.

2.6.5. Die Internalisierung der externen Kosten ist mit großem Aufwand verbunden. Eine allgemeine Erhöhung der Besteuerung von Energie ist nicht notwendig. Jedoch erfordert eine schnellere Marktdurchdringung erneuerbarer Energiequellen ein System finanzieller Anreize. Im allgemeinen wäre wohl davon auszugehen, daß diesbezügliche Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene anzusiedeln sind, sofern dadurch keine Behinderung des Binnenmarktes entsteht, jedoch muß eine unionsweite Koordinierung ins Auge gefaßt werden, um stabile und abschätzbare Marktbedingungen für die Unternehmen des Bereichs Energieerzeugnisse und -dienstleistungen, deren Investoren und Kunden herbeizuführen.

2.6.6. Der Anschluß an zentralisierte Stromnetze ist mit technischen und wirtschaftlichen Problemen verbunden.

2.6.6.1. Bislang fallen diese nicht ins Gewicht, weil wegen des geringen Einspeisungsanteils aus erneuerbaren Quellen gewonnener Energie in die Energieversorgungsnetze Bedarfsschwankungen ohne weiteres ausgeglichen werden können. Nach der bisherigen Auslegung der Energieversorgungsnetze wäre es aber nicht möglich, sehr stark schwankende Bedarfsspitzen zu bedienen. Dies bedeutet, daß leistungsfähigere Stromspeicherungstechniken entwickelt werden müssen und der Schwerpunkt auch auf die Verwendung erneuerbarer Energieträger in eigenständig operierende Energiesystemen zu legen sein wird. Fortgeschrittene Speichertechniken sind für die Weiterentwicklung des Einsatzes erneuerbarer Energieträger von vitaler Bedeutung und sollten daher auch im fünften FTE-Rahmenprogramm gefördert werden.

2.6.6.2. In heißen Entwicklungsländern ist die Stromerzeugung durch Windenergie- und photovoltaische Sonnenenergieanlagen, die im Gegensatz zu Kraftwerken zur Verstromung fossiler Brennstoffe netzunabhängig betrieben werden können, bereits wirtschaftlich lebensfähig. Wie bereits erläutert, steckt die wirtschaftliche Nutzung der erneuerbaren Energieträger in den Industrieländern, die über Energieversorgungsnetze verfügen, noch in den Kinderschuhen. Kurz- bis mittelfristig sollte daher verstärkt der Absatzmarkt für die Technologien auf dem Gebiet der erneuerbaren Energieträger in Entwicklungsländern gefördert werden.

2.6.7. Parallel zu dieser schwerpunktmäßigen Absatzmarktförderung in Entwicklungsländern müssen in den Industrieländern natürlich Maßnahmen zur Förderung der Energieeffizienz aufgelegt werden. Beim derzeitigen Stand der Technik erweist sich praktisch jede Energieeffizienzmaßnahme als kostenwirksamer als sämtliche erneuerbaren Energieträger. Die Nachfragesteuerung ist ebenso wichtig wie die Erforschung neuer Energieträger. Bei der Festsetzung der Mittel für Energieeffizienzmaßnahmen und für sonstige Energieinvestitionen sollte berücksichtigt werden, welche Verringerung sich jeweils bei dem Verbrauch fossiler Energieträger kurz- und mittelfristig erzielen lassen würde. In diesem Sinne ist zu begrüßen, daß eine der Prioritäten des vorgeschlagenen 5. Rahmenprogramms auf die rationelle Energienutzung gesetzt wird.

2.6.8. Energiesparmaßnahmen sollten auch deshalb verstärkt gefördert werden, weil es noch lange dauern wird, bis die Nutzung erneuerbarer Energiequellen kosteneffizient ist. Obwohl sich die Energieerzeugungskosten bei einigen erneuerbaren Energieträgern denen der fossilen Energieträger annähern, ist davon auszugehen, daß die Erzeugung fossiler Brennstoffe effizienter werden wird und die daran gebundenen Strompreise dementsprechend weiter sinken werden. Niedrigere Preise bei fossilen Brennstoffen werden erzielt durch technologische Verbesserungen, neue Brennstoffe (Erdgas) und den Rückgang der organisatorischen Kosten infolge der wettbewerblichen Öffnung der Versorgungsindustrie. Erneuerbare Energien werden demnach noch auf lange Zeit hinaus einem entsprechenden Preisdruck ausgesetzt sein, und möglicherweise wird das geplante F+E-Programm zur Verbesserung der Technologie auf dem Gebiet der erneuerbaren Energiequellen zugunsten von Energieeffizienzmaßnahmen im Bereich der fossilen Energieträger gestützt werden.

2.6.9. Das Grünbuch vernachlässigt den Verbraucherspekt.

2.6.9.1. Insbesondere auf dem Gebiet lokaler, potentiell netzunabhängiger Energieträger muß die Öffentlichkeit darüber aufgeklärt werden, was technisch machbar ist, und muß ihr Vertrauen in die Zuverlässigkeit und Verfügbarkeit der erneuerbaren Energieträger aufgebaut werden. Der Einbau und Betrieb privater photovoltaischer Solarzellenanlagen auf dem Hausdach, zur Schwimmbadbeheizung usw. sollte ebenso einfach sein wie der Anschluß eines Kühlschranks. Durch entsprechende Preisgestaltung, Finanzierungsmöglichkeiten und finanzielle Anreize muß ein erster Nachfrageschub unter Einzelhandelskunden ausgelöst werden. Der Markt wird aus eigener Kraft wachsen, sobald genügend Anlagen an den Mann gebracht worden sind. Dies wird eintreten, wenn die Programme im Bereich der erneuerbaren Energien auf die privaten und kommerziellen Verbraucher ausgerichtet werden.

2.6.9.2. So wie in einigen EU-Mitgliedstaaten sogenannte Energiesparbehörden zur Förderung von Energiesparmaßnahmen am Markt eingerichtet worden sind, sollten auch Maßnahmen zur Ankurbelung der Nachfrage nach erneuerbaren Energiequellen ergriffen werden. Erwartungsgemäß sollten entsprechende Behörden zur Förderung der erneuerbaren Energien auch für eine angemessene Information der Öffentlichkeit und der relevanten zwischengeschalteten Fachkreise wie Sanitärinstallateure, Elektriker, Bauunternehmer und Architekten, denen eine Schlüsselrolle zukommt, sorgen.

2.6.9.3. Ein anderer Weg zur Schaffung von Nachfrage sind Programme über öffentliche Aufträge.

2.6.10. Als abschließende Bemerkung zur Haltung der Kommission sei vorgetragen, daß die Kommission Größenordnungsprobleme im Bereich der erneuerbaren Energie nicht erkennt. Mit zunehmender Dimension steigen auch die Probleme, allerdings exponentiell. Zu denken wäre hier etwa an die Auswirkungen der Schwankungsbreite der auf dem Netz verfügbaren

Strommengen, die Folgen des Intensivanbaus von Energiepflanzen auf riesigen Anbauflächen und der Umwelteffekt von Windfarmen.

3. Die Strategie der Kommission

3.1. Elemente der Strategie

Die Strategie der Kommission umfaßt folgende vier Elemente:

3.1.1. Erstens das Streben nach einem klaren, ehrgeizigen und doch realistischen und gezielten Wachstum hinsichtlich des künftigen Anteils erneuerbarer Energiequellen an der Energiebilanz der Gemeinschaft.

3.1.2. Zweitens wird vorgeschlagen, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der erneuerbaren Energiequellen zu intensivieren.

3.1.3. Drittens wird vorgeschlagen, daß die Gemeinschaft diejenigen Maßnahmen, die sich auf die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen auswirken können, verstärkt.

3.1.4. Viertens wird vorgeschlagen, Kontrolle und Bewertung der Fortschritte im Hinblick auf die gesetzten Ziele zu verbessern.

3.2. Ziele

3.2.1. Eine Zielmarke für den Beitrag der erneuerbaren Energiequellen kann nach Ansicht der Kommission ein wirksames politisches Instrument darstellen und Handlungsrichtlinien abgeben. Die Frage taucht auf, ob ein neues indikatives Gemeinschaftsziel für das Jahr 2010 gesetzt werden sollte und wenn ja, auf welchem Niveau. Einige Mitgliedstaaten haben bereits eigene Ziele gesetzt.

Der WSA ist der Ansicht, daß ein hinweisendes Ziel auf EU-Ebene hilfreich wäre.

Viele der erneuerbaren Energieträger stellen eine technologische Alternative für die Erzeugung von Strom dar, einer Energieform, die im Verkehrsbereich, und dabei zumal im Luftverkehr, sowie bei hochtemperaturintensiven Industrieverfahren nur in beschränktem Maße zur Anwendung kommen kann. Deswegen können diese Zielvorgaben nicht beliebig hoch angesetzt werden.

Es könnten zwar auch Ziele für die Mitgliedstaaten vorgegeben werden, doch wäre dies unsinnig, da die Mitgliedstaaten nicht daran gebunden wären und sich außerdem die einzelstaatlichen Profile auf dem Gebiet der erneuerbaren Energieträger erheblich voneinander unterscheiden.

Wie nachfolgend erläutert, würde der Ausschuß die Festsetzung von Zielen für die verschiedenen Technologien auf dem Gebiet der erneuerbaren Energieträger befürworten. Dies wäre sinnvoll, da der jeweilige technologische Fortschritt, die Wirksamkeit der einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Förderung, die Versor-

gungssicherheit, die internationale Wettbewerbsfähigkeit und erforderlichenfalls der Erfolg von Technologieexporten meßbar wären. Der Ausschuß schließt sich dem Standpunkt der Kommission an: „Wenn die Gemeinschaft den Anteil erneuerbarer Energieträger in ihrer Energiebilanz nicht beträchtlich steigern kann (...) hätte dies negative Auswirkungen auf andere wichtige politische Ziele, insbesondere die Versorgungssicherheit, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und (...) die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft.“

3.2.2. Die Kommission sucht nach Ansichten darüber, ob ein indikatives Ziel hinsichtlich des Beitrags abgesteckt werden sollte, den erneuerbare Energiequellen zum Bruttoinlandsenergieverbrauch über das derzeitige Ziel für das Jahr 2005 hinaus leisten können, unter der Annahme, daß ein ehrgeiziges, aber realistisches Ziel für 2010 einen nützlichen Anreiz für die Politik liefern und die Entscheidungsträger stärker für dieses Ziel sensibilisieren könnte. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hielte dies für sinnvoll.

3.2.3. Die Kommission glaubt, daß auf dieser kritischen Stufe der Entwicklung erneuerbarer Energien eine bedeutende aktive politische Anstrengung erforderlich ist, um meßbare Ergebnisse zu erzielen. Eine Verdoppelung des Beitrags erneuerbarer Energieträger bis zum Jahre 2010, was einem Beitrag erneuerbarer Energiequellen zum Bruttoinlandsverbrauch an Energie von ungefähr 12 % entspräche, könnte ein ehrgeiziges aber realistisches Ziel sein.

3.2.3.1. Da der derzeitige Anteil der erneuerbaren Energiequellen von 6 % auch die Stromerzeugung in großen Wasserkraftwerken beinhaltet, deren Potential für die weitere Nutzung in der Europäischen Union begrenzt ist, würde die Verdoppelung der Energieerzeugung aus anderen Energiequellen beträchtliche Steigerungen bei der Verwendung anderer erneuerbarer Energieträger bedingen.

3.2.3.2. In Tabelle 1 wird die Entwicklung der verschiedenen Technologien unter Annahme des Szenarios der „Strategien der besten Praxis“, das im Rahmen der Studie TERES II aufgestellt wurde, dargestellt. Es wird aufgezeigt, welche Ergebnisse bei einem Szenario, das auf der Anwendung der am besten bewährten Verfahrensweise beruht, zu erwarten stehen, wobei mit einer 12,51 %igen Marktdurchdringung der erneuerbaren Energieträger insgesamt gerechnet wird.

3.2.3.3. In Tabelle 2 wird das Szenario der derzeitigen Politik im Vergleich zum Szenario der „Strategien der besten Praxis“ bis ins Jahr 2010 extrapoliert. Im Szenario der derzeitigen Politik würden die Mitgliedstaaten ihre aktuelle Förderpolitik zugunsten erneuerbarer Energieträger fortsetzen, aber keine der im Grünbuch geplanten zusätzlichen Maßnahmen ergreifen. Aus Tabelle 2 geht klar hervor, daß das Beste-Praxis-Szenario bei einer Reihe fest etablierter Technologien wie großen Wasserkraftwerken keinen merklichen Unterschied machen würde. Mit (*) gekennzeichnete Technologien

könnten sich bei der derzeitigen Politik durchsetzen, hätten aber unter dem Beste-Praxis-Szenario mehr Erfolg. Die mit (**) markierten Technologien sind bei der derzeitigen Politik anscheinend nicht rentabel und können sich nur im Rahmen des Beste-Praxis-Szenarios durchsetzen. Das Beste-Praxis-Szenario wird dann noch bis ins Jahr 2020 extrapoliert, um das weitere Entwicklungspotential bestimmter Technologien hervorzuheben, insbesondere auf dem Gebiet der Wind-, Photovoltaik-, Gezeiten-, Holzpflanzen-, solarthermischen und Äthanol/Biodieselenergie.

3.2.3.4. Die nicht gekennzeichneten Technologien scheinen sich im Rahmen der derzeitigen Politik einigermaßen durchzusetzen. Zwar könnte ihre Marktdurchdringung durchaus noch verbessert werden, doch erscheint es angemessen, den Schwerpunkt auf die Technologien zu legen, die durch die „Strategien der besten Praxis“ gefördert werden müssen. Ferner ist anzumerken, daß die „Abfall“-Technologien — Deponiegas, Siedlungsmüll, Industriemüll, land- und forstwirtschaftliche Rückstände — unmittelbar durch bestehendes Umweltrecht beeinflußt werden.

TABELLE 1

Szenario der „Strategien der besten Praxis — TERES II“

Jahr	1995		2005		2010	
	Strom GWh	Wärme RÖE in kt	Strom GWh	Wärme RÖE in kt	Strom GWh	Wärme RÖE in kt
Windenergie	4 169	0	58 549	0	82 366	0
kleine Wasserkraftwerke	34 314	0	49 703	0	60 701	0
große Wasserkraftwerke	273 577	0	278 426	0	280 540	0
Photovoltaik	49	0	7 091	0	12 213	0
Wellenenergie	0	0	0	0	0	0
Gezeitenenergie	542	0	542	0	4 883	0
geothermische Energie	4 405	0	10 850	0	10 850	0
Deponiegas	1 351	85	9 384	1 812	10 904	2 634
Siedlungsmüll	7 900	2 580	16 306	3 772	19 231	4 202
Industriemüll	12 249	7 693	18 185	14 510	19 432	18 535
Agrarrückstände	133	245	452	2 460	500	3 371
Holzpflanzen	772	546	28 342	20 270	42 939	25 666
Forstrückstände	2 753	20 829	3 736	26 214	4 387	27 986
Erdwärme	0	628	0	6 633	0	8 111
solarthermische Energie	0	287	1 095	3 356	3 504	5 089
Äthanol/Biodiesel	0	168	0	7 496	0	15 001
EET insgesamt	342 214	33 062	482 662	86 522	552 451	110 596
Einheiten	RÖE in kt		RÖE in kt		RÖE in kt	
EET-Primärenergie	73 294		159 508		196 596	
Primärenergienachfrage	1 393 860		1 516 895		1 571 250	
EET-Anteil (in %)	5,26 %		10,52 %		12,51 %	

3.2.3.5. Die Verwirklichung des von der Kommission anvisierten Marktanteils von 12 % im Jahr 2010 ist eindeutig an den Erfolg führender Technologien auf einzelstaatlicher Ebene gebunden. Anstatt auf die einzelnen Mitgliedstaaten sollte das Augenmerk auf einzelne Technologien gerichtet werden. Bei allen in Tabelle 2

aufgeführten Schlüsseltechnologien hängt alles davon ab, ob einige wenige Länder die gesteckten Ziele auch erreichen. Es erscheint daher nicht abwegig, diejenigen Länder herauszugreifen, die den Prognosen zufolge zum Jahre 2010 in den Schlüsseltechnologien führend sein werden, wie in Tabelle 3 geschehen.

3.2.3.6. Nach Meinung des Ausschusses wäre die Zielvorgabe von 12 % zwar eine große Herausforderung, doch durchaus zu schaffen, wenn das Wachstum der verschiedenen Einzeltechnologien erfolgreich gefördert werden kann. Bei näherem Hinsehen könnte aus Tabelle 3 geschlossen werden, daß sich einige Mitgliedstaaten durchaus noch stärker bezüglich dieser neuen Technologien engagieren könnten, z. B. das Vereinigte Königreich bei der Windenergie und Griechenland bei der solarthermischen Energie.

3.2.4. Neben den Ansichten zu einer Zielsetzung für eine globale Marktdurchdringung erneuerbarer

Energien ist die Kommission auch an Meinungen über die Einrichtung von Teilzielen für die einzelnen erneuerbaren Energieträger sowie für den Beitrag der einzelnen Sektoren, wie etwa Strom- und Wärmeherzeugung, interessiert. In jedem Falle sollte aber klar sein, daß eventuelle Vorschläge für Ziele Vorgaben wären, die anzustreben, aber nicht gesetzlich einklagbar sind.

Der Ausschuß ist der Ansicht, daß die Absteckung von Teilzielen ein lobenswertes Unterfangen wäre und verweist dabei auf seine Ausführungen in Ziffer 3.2.3.

TABELLE 2

Schlüsseltechnologien — TERES II

Energietyp	Derzeitige Politik 2010		Beste Praxis 2010		Beste Praxis 2020	
	Strom Energie GWh	Wärme RÖE in kt	Strom Energie GWh	Wärme RÖE in kt	Strom Energie GWh	Wärme RÖE in kt
Windenergie**	28 861	0	82 366	0	106 363	0
kleine Wasserkraftwerke*	52 957	0	60 701	0	65 418	0
große Wasserkraftwerke	281 235	0	280 540	0	291 668	0
Photovoltaik**	274	0	12 213	0	32 058	0
Wellenenergie	0	0	0	0	0	0
Gezeitenenergie**	542	0	4 883	0	12 183	0
geothermische Energie	10 844	0	10 850	0	10 850	0
Deponiegas	10 123	810	10 904	2 634	15 885	3 208
Siedlungsmüll	18 768	4 110	19 231	4 202	22 989	4 436
Industriemüll*	15 918	9 166	19 432	18 535	20 746	20 511
Agrarrückstände	413	1 316	500	3 371	658	3 892
Holzpflanzen**	4 837	7 419	42 939	25 666	52 556	27 202
Forstrückstände	3 111	24 703	4 387	27 986	6 014	28 445
Erdwärme*	0	- 1 919	0	8 111	0	8 633
solarthermische Energie**	0	586	3 504	5 089	10 950	7 417
Äthanol/Biodiesel**	0	1 750	0	15 001	0	22 497
EET insgesamt	427 902	51 778	552 451	110 396	648 339	126 240
Einheiten	RÖE in kt		RÖE in kt		RÖE in kt	
EET-Primärenergie	112 159		196 596		227 228	
Primärenergienachfrage	1 571 250		1 571 250		1 637 960	
EET-Anteil (in %)	7,14 %		12,51 %		13,87 %	

TABELLE 3

Schlüsseltechnologien/führende Mitgliedstaaten — TERES II

Technologie	Ziel für 2010		Führende Staaten ⁽¹⁾	Zielleistung	
	GWh	RÖE in kt		GWh	RÖE in kt
Windenergie	82 366	0	Deutschland	21 115	0
			Frankreich	18 918	0
			Italien	8 966	0
			Spanien	4 813	0
Photovoltaik	12 213	0	Frankreich	3 568	0
			Deutschland	2 747	0
			Österreich	1 990	0
			Italien	1 709	0
Gezeitenenergie	4 883	0	Vereinigtes Königreich	3 755	0
			Frankreich	1 128	0
Holzpflanzen	42 939	25 666	Spanien	11 088	2 406
			Frankreich	10 285	3 341
			Deutschland	7 866	5 937
			Griechenland	3 438	478
Solarthermische Energie	3 504	5 089	Spanien	1 807	2 511
			Italien	966	718
			Portugal	548	367
			Frankreich	0	739
Äthanol/Biodiesel	0	15 001	Frankreich	0	3 669
			Griechenland	0	2 883
			Italien	0	2 157
			Vereinigtes Königreich	0	2 022
			Spanien	0	1 603

⁽¹⁾ Für Schweden liegen keine Daten vor.

3.3. Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten

3.3.1. Die Verwirklichung einer beträchtlichen Steigerung des Anteils erneuerbarer Energiequellen am Energieprofil erfordert nach Meinung des Ausschusses ein vorbehaltloses Engagement der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie der Bezugsrahmen für eine Harmonisierung nationaler Initiativen aussehen sollte.

3.3.2. Nach Ansicht des Ausschusses wird dieser Fragenkomplex in dem Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Organisation der Zusammenarbeit im Hinblick auf vereinbarte energiepolitische Ziele der Gemeinschaft behandelt. Zu dieser Vorlage hat sich der Ausschuß in einer gesonderten Stellungnahme geäußert, in der die von der Kommission mit ihrer Vorlage verfolgte Absicht befürwortet wird.

3.3.3. Der Ausschuß unterstreicht die Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Dies bringt folgende Vorzüge: (a) Schaffung eines EU-weiten Marktes für jede einzelne Technologie, (b) Harmonisierung von Normen und Regelungen zwischen Mitgliedstaaten und EU-Anwärtern (c) Aufbau gemeinsamer Infrastrukturen beispielsweise für neue Kraftstoffe und Kraftquellen für den Straßenverkehr.

3.4. Stärkung der Gemeinschaftspolitik

3.4.1. Der Binnenmarkt

3.4.1.1. Die Schaffung eines Elektrizitätsbinnenmarktes genießt für die Gemeinschaft äußerste Priorität. Bisher hat die Kommission eine Reihe von Maßnahmen ausgearbeitet, die in diesem Zusammenhang zu prüfen wären.

3.4.1.2. Pluspunkte für erneuerbare Energieträger

Es könnte in Erwägung gezogen werden, daß jeder Mitgliedstaat einen bestimmten Prozentsatz seines Elektrizitätsbedarfs durch erneuerbare Energieträger decken muß; die den einzelnen Stromversorgungsunternehmen auferlegten Verpflichtungen könnten dabei auch über einen Handel mit den „Pluspunkten“ derjenigen Unternehmen, die die vorgeschriebenen Quoten überschreiten, erfüllt werden.

Dieser Vorschlag macht nach Meinung des Ausschusses Sinn, solange er den Mitgliedstaaten die Freiheit läßt, selbst zu entscheiden, in welcher Weise er den besonderen Gegebenheiten des eigenen Landes Rechnung tragen möchte, seine Zielvorgaben bezüglich des Anteils erneuerbarer Energien selbst abzustecken.

3.4.1.3. Internalisierung der Kosten und steuerliche Harmonisierung

3.4.1.3.1. Die steuerliche Harmonisierung kann im Hinblick auf ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes nach Einschätzung des Ausschusses eine große Rolle spielen. Auch für die beschleunigte Markteinführung erneuerbarer Energieträger ist sie ausschlaggebend.

3.4.1.3.2. Nach Ansicht des Ausschusses wäre die Erhöhung von KW-Steuern auf Kraftstoffe verfehlt, da die Preisgestaltung bei Kraftstoffen ohnehin schon eine sehr starke Besteuerungskomponente aufweist. Je mehr Gewicht der Steuerkomponente im Verhältnis zum Rohölpreis zukommt, desto eher dürften sich die Erzeugerstaaten zu einer Preiserhöhung verleiten lassen. Der Ausschuss plädiert für die schwerpunktmäßige Förderung von Energieeffizienz, Stromerzeugungsalternativen und künftigen Verkehrsstrategien.

3.4.1.3.3. Was die Erdgas- und Elektrizitätskosten für Strom, Wärme und Licht angeht, gibt es keinen Anlaß für die Einführung einer CO₂-Steuer zur Unterstützung der technologischen Entwicklung im Bereich der erneuerbaren Energien. Der Ausschuss befürwortet steuerliche Anreize für die Erzeuger und/oder Verbraucher, um die verstärkte Nutzung der erneuerbaren Energien zu fördern. Er hält es dagegen für abwegig, die herkömmlich erzeugte Energie stärker zu besteuern, um dadurch dem geringen Anteil der aus erneuerbaren Trägern erzeugten Energie steuerliche Vorteile verschaffen zu können. Aus der in Ziffer 3.2.3 vorgenommenen Analyse ist ersichtlich, daß die im Rahmen der am stärksten förderbedürftigen Technologien erzielten Leistungen absolut vernachlässigbar sind. Daher hätten Steuervergünstigungen oder andere Beihilfen für diese Technologien keine merklichen Auswirkungen auf den Markt als solchen. Der Kostenaufwand für diese Vergünstigungen wäre wiederum gering und würde keine umfangreichen ausgleichenden Steuererhöhungen an anderer Stelle erforderlich machen. Da eine allgemeine Energiesteuererhöhung entfallen könnte, würden die gesamtwirtschaftlichen Kosten unter Kontrolle bleiben. Auf die neuen Schlüsseltechnologien (* und ** in Tabelle 2) werden im Jahr 2010 nicht 12 %, sondern eher 2 % oder 3 % des Gesamtenergieverbrauchs entfallen.

3.4.1.3.4. Der WSA weist ferner darauf hin, daß nach der Liberalisierung des Energiebinnenmarktes eine Verschleierung der Realkosten der verschiedenen Energieträger nicht mehr möglich sein wird. Die externen Kosten der Kernenergie werden in vielen Staaten aufgrund des Mittelbedarfs für die Stilllegung vollständig internalisiert. Für die erneuerbaren Energieträger ließe sich daraus der Grundsatz ableiten, daß die Förderkosten offengelegt und nicht durch die Erhöhung der Preise für Energie aus anderen Quellen ausgeglichen werden sollten.

3.4.1.4. Staatliche Beihilfen

In den letzten Jahren hat die Kommission eine zunehmende Anzahl von Fällen staatlicher Beihilfen im Bereich der erneuerbaren Energieträger bearbeitet. Wie im Weißbuch „Eine Energiepolitik für die Europäische Union“ bereits angekündigt, wird die Kommission im Rahmen der Überprüfung der bestehenden Leitlinien erwägen, ob bestimmte Anpassungen im Zusammenhang mit den erneuerbaren Energieträgern und ihrem Beitrag zu den energiepolitischen Zielen erforderlich sind.

Nach Ansicht des Ausschusses sind die verschiedenen Spielarten staatlicher Beihilfen akzeptabel, solange sie der Steigerung des Anteils erneuerbarer Energieträger am Energieprofil zuträglich sind und keine Verzerrungen des Marktes für erneuerbare Energien selbst hervorrufen. Vorläufig wird die Unterstützung erneuerbarer Energien nur geringfügige Verzerrungen des Energiebinnenmarktes bewirken. Diese werden so minimal sein, daß sie im Interesse einer verstärkten Nutzung erneuerbarer Energieträger toleriert werden sollten. Der Ausschuss würde es vor allem begrüßen, wenn Anreize für Investitionen in Technologien zur Nutzung erneuerbarer Energieträger geschaffen würden.

3.4.1.5. Normung

Europaweite Normen über erneuerbare Energieträger erleichtern die Einführung neuer Technologien auf dem Binnenmarkt und tragen dazu bei, das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit dieser Technologien zu stärken. Dieser zweite Aspekt ist in diesem Falle von besonderer Bedeutung. Normen für erneuerbare Energieträger sind in Vorbereitung. Die Normung muß nach Meinung des Ausschusses unbedingt vorangetrieben werden. Die Kommission sollte sich im Vorfeld diesbezüglicher Maßnahmen mit der Industrie in Verbindung setzen. Internationale Normen sind besonders wichtig für die Entwicklung des Außenhandels mit Technologien zur Nutzung erneuerbarer Energieträger, und die Europäische Union sollte hier die Initiative ergreifen.

3.4.1.6. Verbrauchernachfrage

Die Kommission hat eine ganze Reihe Maßnahmen herausgegriffen, durch die die Rolle der erneuerbaren Energieträger auf dem Energiebinnenmarkt aufgewertet werden soll. Der Ausschuss unterstützt diese Maßnahmen global. Sie sind im wesentlichen erzeugerorientiert. Der Ausschuss ist der Ansicht, daß der Verbrau-

cheraspekt in dem Grünbuch vernachlässigt wird. Seines Erachtens sollten die Mitgliedstaaten Verbraucherinstanzen einrichten bzw. unterstützen und den Verbrauchern durch eine entsprechende Förderpolitik die Investition in erneuerbare Energien erleichtern (siehe die Ausführungen in Ziffer 2.6.9).

Den öffentlichen Versorgungsbetrieben kommt die wichtige Aufgabe zu, eine rationelle Verwendung von Energie zu fördern und gleichzeitig Vorräte an erneuerbaren Energien aufzubauen bzw. zu erwerben. Auch im Rahmen öffentlicher Aufträge könnte diesbezüglich ein Beitrag geleistet werden.

3.4.2. Finanzielle Unterstützung für Aktionen zur Förderung erneuerbarer Energieträger

3.4.2.1. Zur speziellen Förderung erneuerbarer Energieträger legte der Rat 1993 das ALTENER-Programm fest. Eine unabhängige Studie kommt zu dem Ergebnis, daß die für das Programm zur Verfügung stehenden Mittel für die Erreichung der Gemeinschaftsziele im Hinblick auf die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen nicht ausreichen. Deswegen schlägt die Kommission denn auch die Auflegung eines Programms ALTENER II für die weitere Förderung erneuerbarer Energiequellen vor.

3.4.2.2. Eine Intensivierung der Maßnahmen im Rahmen von ALTENER II könnte dazu beitragen, für die im Bereich der erneuerbaren Energien tätigen Unternehmen einen wettbewerbsfähigen Markt aufzubauen, dadurch die Kosten zu senken und neue Arbeitsplätze zu schaffen. In dem Bericht TERES II wurde das Erfordernis weiteren technologischen Fortschritts herausgestellt, um eine umfangreiche Marktdurchdringung der erneuerbaren Energien zu erreichen. Aktionen auf Gemeinschaftsebene sollen sich auf bestimmte, genau festgelegte Bereiche konzentrieren, wie z. B. Dächer und Paneele mit Solarzellen, solarthermische Beheizung von Sport-, Fremdenverkehrs- und Kureinrichtungen, aktive und passive Solararchitektur, Herstellung von Biomethan aus biologisch abbaubaren festen Siedlungsabfällen, allein operierende Energiesysteme usw., wobei die Fördermittel der Gemeinschaft möglichst niedrig anzusetzen sind, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und um die eingesparten externen Kosten zu berücksichtigen.

Der Ausschuß wird zu gegebener Zeit eine Stellungnahme zum Programm ALTENER II abgeben, die wohl positiv ausfallen dürfte.

3.4.2.3. Die Kommission schlägt vor, daß Projekte für erneuerbare Energieträger stärker als bisher mit Mitteln der Europäischen Investitionsbank (EIB), der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und anderer internationaler Finanzinstitute gefördert werden sollten.

Der Ausschuß befürwortet diesen Vorschlag, sieht aber darüber hinaus auch Möglichkeiten für öffentliche und privatwirtschaftliche Partnerschaften sowie für eine private Finanzierung im Wege öffentlicher Ausschreibungen, die die Kommission verfolgen sollte.

Es müssen außerdem Mittel zur Förderung der Ausfuhr von in den EU-Mitgliedstaaten gefertigten Ausrüstungen und Systemen zur Nutzung der erneuerbaren Energieträger bereitgestellt werden (siehe Ziffer 3.4.6).

3.4.3. Forschung, Entwicklung und Demonstration (FE & D)

Das JOULE-THERMIE-Programm erstreckt sich sowohl auf konventionelle Forschung und Entwicklung als auch auf Demonstrationsaktivitäten im Bereich der nichtnuklearen Energie. Ein erheblicher Teil — 45 % — der für dieses Programm zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel soll der Unterstützung von Aktivitäten zur Entwicklung und Förderung erneuerbarer Energieträger dienen. Der Ausschuß nimmt diese Absicht zur Kenntnis und spricht sich dafür aus, verstärkt Ausrüstungen und Systeme zur Nutzung der erneuerbaren Energien in den Mitgliedstaaten herzustellen, anstatt sie zu importieren.

3.4.3.1. Die im Rahmen des FAIR-Programms durchgeführten Arbeiten ergeben, daß eine stärkere Nutzung land- und forstwirtschaftlicher Bio-Masse für Nichtnahrungsmittelzwecke Bedeutung für die Entwicklung des ländlichen Raums hat.

Angesichts des Ziels des ALTENER-I-Programms eines 5 %igen Biokraftstoffanteils im Verkehrswesen bis zum Jahr 2005 und der 12 %-Zielmarke des Grünbuchs dürften 15-20 Millionen ha Anbaufläche für Energiepflanzen benötigt werden.

3.4.3.2. Bei den Verpflichtungen, die die einzelnen Mitgliedstaaten in bezug auf die technologische Entwicklung erneuerbarer Energieträger zu übernehmen bereit sind, bestehen erhebliche Unterschiede. Es wird vorgeschlagen, die Gemeinschaftsprogramme in diesem Bereich auszuweiten. Es ist besonders wichtig, im Rahmen der Strategie eindeutige Ziele für das 5. Rahmenprogramm festzulegen.

3.4.3.2.1. In der Mitteilung der Kommission „Die Zukunft gestalten“⁽¹⁾, einem Vordokument zum 5. FTE-Rahmenprogramm, wird als ein prioritäres Thema in Kapitel III.1.1 die Förderung eines wettbewerbsorientierten und nachhaltigen Wachstums vorgeschlagen. U.a. wird in diesem Zusammenhang folgendes angeregt:

„Im Bereich der Energie sollen Entwicklungs- und Demonstrationstätigkeiten über sichere und tragbare, normgerechte und umweltfreundliche, im Hinblick auf Produktionskosten und Weltmarkt wettbewerbsfähige Energiesysteme Vorrang genießen. Ferner könnten Forschungsarbeiten über eine rationelle Energienutzung im täglichen Leben (...) durchgeführt und mehrere Optionen für die Erzeugung und Speicherung von Energie mittel- und langfristig weiterverfolgt werden.“

3.4.3.2.2. Nach Ansicht des WSA müssen die Prioritäten des 5. Rahmenprogramms auf Energieeffizienz und

(1) KOM(96) 332 endg.

erneuerbare Energieträger gesetzt werden. Ein Schwerpunkt muß dabei auf Anreize für die Verbraucher gelegt werden, in Energiesparmaßnahmen und Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energieträger zu investieren.

3.4.3.2.3. Die EU kann auf dem Gebiet der Technologien für die Nutzung erneuerbarer Energieträger ohne Unterstützung durch eine nachhaltige Förderpolitik nicht weltweit führend sein. Nach dem Vorbild des „National Renewable Energy Laboratory“ der USA und der Europäischen Umweltagentur sollte auf europäischer Ebene ein Labor oder eine Agentur für erneuerbare Energiequellen eingerichtet werden.

3.4.3.3. Der Ausschuß geht davon aus, daß die Entwicklung von Telematikanwendungen und -diensten mit der technologischen Entwicklung der erneuerbaren Energieträger einhergehen wird. Er hält es für überflüssig, neben den Vorhaben zur Entwicklung der Technologien und Industrien auf dem Gebiet der erneuerbaren Energien noch getrennte FE& D-Vorhaben im Bereich der Anwendungen der Informationsgesellschaft aufzulegen.

3.4.3.4. Die Kommission wird die Mittelzuweisungen für die Forschungsprojekte zu den einzelnen Energiebereichen, einschließlich der derzeitigen Aufteilung von Forschungsmitteln auf die Kernenergie und nichtnukleare Energien, erneut überprüfen.

Nach Meinung des Ausschusses könnte es sich als strategischer Fehler erweisen, die Kernenergieforschung einzuschränken. Nach dem derzeitigen Stand der Dinge erfolgt der schrittweise Ausstieg aus der Kernenergie, wenn die bestehenden Kraftwerke am Ende ihres Lebenszyklus stillgelegt werden, denn in den meisten Mitgliedstaaten gibt es keine Verpflichtung zur Ersetzung der damit ausfallenden Kapazitäten. Langfristig ist daher die Möglichkeit nicht auszuschließen, daß sich die Mitgliedstaaten weiter für die friedliche Nutzung der Kernenergie entscheiden oder zu einem späteren Zeitpunkt eine neue Generation von Kernreaktoren in Betrieb nehmen. Aus diesem Grund müssen die Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten zur Verbesserung der Sicherheit und der Effizienz nuklearer Technologien aufrechterhalten werden.

3.4.3.5. Ohne die Forschungsarbeiten im Hinblick auf die Entwicklung technologisch bisher wenig erschlossener erneuerbarer Energiequellen zu unterschätzen, ist die Kommission der Überzeugung, daß der Schlüssel zu einer verstärkten Marktdurchdringung erneuerbarer Energieträger, also in der Phase der Markteinführung, zu finden ist. Der Ausschuß hält dies für einen äußerst wichtigen Punkt. Die Kommission sollte überlegen, wie die Nachfrage seitens der umweltbewußten Verbraucher nach erneuerbaren Energieformen zu vertretbaren Preisen gefördert werden kann.

3.4.4. Regionalpolitik

3.4.4.1. Das wirtschaftliche und soziale Potential der erneuerbaren Energiequellen ist in abgelegenen Regionen

und auf Inseln zweifelsohne groß, besonders da, wo ein Anschluß an das nationale Versorgungsnetz unwirtschaftlich oder nicht machbar ist. Eine erfolgreiche Erschließung erneuerbarer Energien setzt voraus, daß Regionalentwicklungsmaßnahmen Vorhaben betreffend erneuerbare Energien umfassen und Agenturen eingerichtet werden, die für die Durchführung der entsprechenden Tätigkeiten zuständig sind. Diese Tätigkeiten umfassen die Organisation der Energieerzeugung vor Ort, die Verteilung über ein Netz und die Installation allein operierender Energiesysteme. Dafür wären am besten öffentliche Versorgungseinrichtungen geeignet.

3.4.4.2. KMU, die im Ausrüstungssektor der Industrie für erneuerbare Energien tätig sind, stehen vor den gleichen Problemen wie die KMU in anderen technologieintensiven Industriezweigen. Da aus dem Grünbuch hervorgeht, daß die Schlüsseltechnologien sich bei der „derzeitigen Politik“ nur unter Schwierigkeiten durchsetzen können, hängt der Erfolg dieser KMU von einem Umfeld der „Strategien der besten Praxis“ ab.

3.4.4.3. Zwar gibt es im allgemeinen keinen Mangel an Risikokapital für High-Tech-Firmen, doch müssen die Investoren wissen, daß es für die Technologien auf dem Gebiet der erneuerbaren Energien auch einen sicheren Absatzmarkt gibt. Die Mitgliedstaatsregierungen müssen den Investoren deutliche Signale geben.

3.4.4.4. Da noch so viel Handlungsbedarf besteht, um günstige Marktbedingungen für die neuen Energietechnologien zu schaffen, müssen die Branchenverbände finanziell und personell gerüstet sein, um an der öffentlichen Debatte teilnehmen zu können. Die von ihnen vertretenen Industrien stecken noch in den Kinderschuhen, und öffentliche Fördermaßnahmen wären angezeigt.

3.4.4.5. Saisonbedingte Spitzenbelastungen und -nachfrage in abgelegenen Fremdenverkehrsregionen bergen beträchtliche Chancen für erneuerbare Energien. Das Potential der abgelegenen Regionen wurde bereits in Ziffer 3.4.4.1 erörtert. Der Aspekt der Spitzenbelastung bietet den öffentlichen Versorgungsunternehmen eine klassische Möglichkeit zur Planung einer rationellen Energienutzung. In vielen Fremdenverkehrszentren sollte der Einsatz erneuerbarer Energien möglich sein, um dadurch das Erfordernis zusätzlicher Grundlastkraftwerke zur Verstromung fossiler Energieträger auszuschalten. Die öffentlichen Versorgungsunternehmen müßten bei der Planung sowohl vernetzbare als auch allein operierende Energiesysteme berücksichtigen.

3.4.5. Agrar- und Forstpolitik

3.4.5.1. In den Sektoren Land- und Forstwirtschaft stellt die Produktion erneuerbarer Energiequellen ein beachtliches Potential für zusätzliche Einkommensquellen der Landwirte sowie für eine Reduzierung der CO₂-Emissionen infolge der Energiepflanzennutzung dar. Außerdem können erneuerbare Energiequellen

zusätzliche Beschäftigung in ländlichen Gegenden ermöglichen.

3.4.5.2. Der Agrarsektor wird erheblich dazu beitragen, daß die 12 %-Zielmarke erreicht werden kann. Im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele betreffend die erneuerbaren Energieträger und die Herabsetzung der Kohlendioxidemissionen müssen Energiepflanzen angebaut werden, bei denen die ganze oder ein Teil der Frucht zur Energiegewinnung eingesetzt werden kann. Spezifische Programme für den Anbau von Energiepflanzen auf Agrarflächen werden die wirtschaftlichen Rah-

menbedingungen in den ländlichen Gebieten der EU verbessern und neue Beschäftigungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft, dem Verkehrswesen und den nachgeschalteten Industrien erschließen.

3.4.5.3. Feldfrüchte lassen sich in drei wesentliche Bestandteile untergliedern: Nahrungsmittel (Stärke, Eiweiß, Zucker), Futtermittel (Eiweiß, Fasern) oder Nichtnahrungs- bzw. -futtermittel (Stroh). Bestimmte Agrarprodukte dienen nur als Futtermittel, wie Gras oder Futtermais. Andere Feldfrüchte wiederum, wie Baumwolle oder Hanf, werden weder als Nahrungs- noch als Futtermittel verwendet.

Allgemeine Einteilung einjähriger Feldfrüchte

Kategorie	A	B	C
Bestandteil	1. Nahrungsmittel 2. Futtermittel 3. Nichtnahrungs- /Nichtfuttermittel	Futtermittel	Nichtnahrungs-/Nicht- futtermittel

Die Nahrungsmittelbestandteile (Kategorie A-1) werden als Biokraftstoffe im Straßenverkehr eingesetzt. Für die Strom- und Wärmeerzeugung und in Kraftwerken werden im allgemeinen die Nichtnahrungs- und -futtermittelbestandteile der Kategorie A-3 eingesetzt, obwohl potentiell auch die Erzeugnisse der Kategorie C herangezogen werden könnten.

3.4.5.4. Es gibt keine Strategie für den Energiepflanzenanbau. Die Bereitschaft der Landwirte zur Investition in den Anbau von Energiepflanzen wird davon abhängen, welchen Verdienst sie für den Nahrungsmittelanbau erzielen können, welche Entschädigung für die Flächenstilllegung geboten wird und was sie mit dem Anbau von Energiepflanzen verdienen können.

3.4.5.5. Aus der Tabelle in Ziffer 3.4.5.3 ist klar zu ersehen, daß bei der Entwicklung einer Strategie für den Agrarsektor der Unterschied zwischen Kraftstoffen einerseits und Brennstoffen für die Strom-/Wärmeerzeugung andererseits berücksichtigt werden muß. Die Brennstoffherzeugung dürfte kaum Probleme aufwerfen und birgt ein stetiges Wachstumspotential. Beim Anbau von Feldfrüchten für die Kraftstoffherzeugung dürften sich Prioritätenkonflikte mit der Nahrungs- und Futtermittelerzeugung ergeben. Schwankungen auf dem Nahrungs- und Futtermittelmarkt aufgrund der Unwägbarkeiten der weltweiten Agrarproduktion könnten die langfristige Planung im Bereich der Biokraftstoffherzeugung ungemein erschweren.

3.4.5.6. Nach Ansicht des Ausschusses herrscht auf dem Gebiet der Verwertung von Nahrungs-, Futtermittel- und Zellulosebestandteilen von Feldfrüchten zu Energieerzeugungszwecken dringender FE&D-Bedarf. Eine Strategie tut not, die die künftige Energie-, Nahrungs- und Futtermittelnachfrage berücksichtigt und

gleichzeitig dem Erfordernis einer optimalen Flexibilität im Agrarsektor und der gesamten Agrarindustrie Rechnung trägt.

3.4.5.7. Biokraftstoffe werden aus Nahrungs- und Futtermittelbestandteilen gewonnen. Damit eine langfristige Planung im Bereich der Biokraftstoffe überhaupt möglich wird, müssen Flächen für den Energiepflanzenanbau bereitgestellt und geeignete finanzielle Rahmenbedingungen geschaffen werden. Forstwirtschaftliche Energiepflanzen müßten im Hinblick auf die Umstellungsziele intensiv angebaut werden. Die Umstellung gewachsener Waldgebiete und Wälder auf forstwirtschaftlichen Energiepflanzenanbau könnte auf Widerstand stoßen, während sich in bezug auf Agrarflächen bereits der Nachfragekonflikt zwischen Nahrungsmitteln einerseits und Biokraftstoffen andererseits ergibt.

3.4.5.8. Garantierte Subventionen für den Anbau von Energiepflanzen auf Anbauflächen für Nahrungsmittel (im Rahmen von Flächenstilllegungsprogrammen) sind aus Sicht des Ausschusses nur dann sinnvoll, wenn durch geeignete Begleitmaßnahmen sichergestellt ist, daß Betriebe auf längere Sicht gesehen Biomasse für Energie auch ohne Subventionen konkurrenzfähig produzieren können.

3.4.6. Außenpolitik

3.4.6.1. Über ihre Außenpolitik kann die EU einen enorm wichtigen Beitrag zur Entwicklung einer einheimischen Industrie auf dem Gebiet der erneuerbaren Energieträger sowie zur Milderung der Umweltkrise leisten, zu der es sonst über kurz oder lang durch die Energiepolitik der Entwicklungsländer kommen wird. Deshalb sollte die Kommission in ihren außenpolitischen Verhandlungen den erneuerbaren Energien einen wesentlich höheren Stellenwert zuweisen.

3.4.6.2. Da einige Regionen Mittel- und Osteuropas reich an erneuerbaren Energiequellen sind und erneuerbare Energieträger besonders in ländlichen Gebieten zur regionalen Entwicklung beitragen können, sollte erneuerbaren Energieträgern innerhalb der Hilfsprogramme der Gemeinschaft eine größere Bedeutung zukommen.

Im Hinblick auf die zu erwartende Osterweiterung der Gemeinschaft sollte die Kommission ihr Augenmerk verstärkt auf die Möglichkeiten der MOE-Staaten im Bereich der rationellen Planung und der Energieeffizienz richten.

3.4.6.3. Beim Aufbau eines Rahmens für die Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittländern des Mittelmeerraums erscheint es angezeigt, eingehender zu prüfen, welchen Beitrag erneuerbare Energieträger zur Energieversorgung dieser Region leisten können. Das vorhandene Potential insbesondere für Wind- und Sonnenenergie wird bislang noch nicht voll ausgeschöpft.

Zur Erschließung des Potentials für erneuerbare Energiequellen in EU- und Drittstaaten des Mittelmeerraums bedarf es verstärkter Maßnahmen auf dem Gebiet der Koordination, Demonstration und Öffentlichkeitsarbeit. Entsprechende Absatzbemühungen könnten von einer EU-Agentur für erneuerbare Energiequellen (siehe Ziffer 3.4.3.3.3) koordiniert werden. Als Vorteile stünden Technologeaustausch und der Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zu erwarten.

3.4.6.4. In den Entwicklungsländern können erneuerbare Energiequellen bei der Beschleunigung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums eine zentrale Rolle spielen. Technologien im Bereich der erneuerbaren Energien sind für die häufig nicht an das Stromnetz angeschlossenen abgelegenen Gebiete in Entwicklungsländern besonders gut geeignet. Einige dieser Gebiete kämen für eine Fremdenverkehrserschließung in Betracht, wobei insbesondere das „Öko“-Tourismuspotential zu fördern wäre. Darüber hinaus begünstigen die meteorologischen Bedingungen in vielen Entwicklungsländern erneuerbare Energiequellen, insbesondere die Sonnenenergietechnik.

Die damit verbundenen Möglichkeiten sind für die europäische Industrie auf dem Gebiet der erneuerbaren Energieträger bedeutsam. Der EU-Markt bietet den im Bereich der erneuerbaren Energien tätigen Unternehmen der Mitgliedstaaten nur ein begrenztes Tätigkeitsfeld. Um den wirtschaftlichen Aufschwung dieser Unternehmen zu gewährleisten, muß die Kommission Absatzmöglichkeiten in Drittstaaten erschließen. Unter anderem würden sich dazu Ausfuhrkredite anbieten.

3.4.6.5. Ein erhöhter Energieverbrauch in den Entwicklungsländern wird künftig einen großen Anteil an der Verschlechterung der weltweiten atmosphärischen Bedingungen haben. Der Einsatz von Technologie zur Nutzung erneuerbarer Energien könnte dieser Entwicklung entgegensteuern.

Der Bereich der erneuerbaren Energiequellen bietet umfassende Möglichkeiten der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im gegenseitigen Interesse der EU und der

betreffenden Drittländer. Für die EU ergeben sie direkte und indirekte Handelsvorteile, in den Drittländern wird eine nachhaltige Entwicklung beschleunigt. Daher ist eine klar definierte, ehrgeizige Strategie für erneuerbare Energiequellen unerlässlich, damit die EU-Industrie im internationalen Wettbewerb mithalten kann.

3.4.6.6. Aufgrund der begrenzten Absatzmöglichkeiten für fortgeschrittene Technologien auf dem Gebiet der erneuerbaren Energien innerhalb der EU müssen gleichzeitig mit dem Binnenmarkt auch die Absatzmärkte in Drittstaaten erschlossen werden. Daher und aus den zuvor genannten Gründen sollte der Förderung der Ausfuhren europäischer Energietechnologien im Rahmen der Handelspolitik allererste Priorität zukommen.

Nach Ansicht des Wirtschafts- und Sozialausschusses sollte ein Schwerpunkt des Weißbuchs, das im Anschluß an die gegenwärtige Konsultationsphase veröffentlicht werden wird, auf diese Strategie gelegt werden.

3.5. Kontrolle und Bewertung

3.5.1. Die Kommission regt an, die Koordinierung und Erhebung von Daten, wie sie vom Statistischen Amt der Gemeinschaft (Eurostat) bereits vorgenommen wird, zu verbessern. Ein Vorschlag geht dahin, daß die Kommission die Möglichkeit prüft, eine Datenbank einzurichten, um Angaben zu folgenden Bereichen zu erfassen:

- detailliertere grundlegende Statistiken über erneuerbare Energie einschließlich der bei Feldstudien und Mengenbeobachtungen gewonnenen Daten;
- Fortschritte bezüglich der gemeinschaftlichen Strategie und Zielsetzungen;
- die gemeinschaftliche Unterstützung erneuerbarer Energieträger;
- nationale Maßnahmen zusätzlich zu der gemäß den Bestimmungen über staatliche Beihilfen erfolgenden Notifizierung an die Kommission;
- Politiken, die den Bereich der erneuerbaren Energieträger berühren;
- Fortschritte bei den Bemühungen zur Steigerung des Anteils erneuerbarer Energieträger.

3.5.2. Da der Ausschuß die von der Kommission vorgeschlagenen Ziele befürwortet, unterstützt er auch ihren Vorschlag für Kontrolle und Bewertung.

4. Zusammenfassung und Schlußfolgerung

4.1. Zusammenfassung

4.1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß befürwortet die Förderung der erneuerbaren Energien als ein Mittel zur Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung.

- 4.1.2. Programme zur Förderung der Ausfuhr von Technologien zur Nutzung erneuerbarer Energieträger sind von vitaler Bedeutung, wenn Europa seine führende Position in diesem Bereich behalten möchte.
- 4.1.3. Die meisten der im Grünbuch angeregten Maßnahmen, um die Marktdurchdringung dieser Technologien zur Nutzung erneuerbarer Energien kurzfristig und bis Mitte des 21. Jahrhunderts zu verbessern, sind durchaus zu vertiefen.
- 4.1.4. Für jede Technik im Bereich erneuerbarer Energien muß eine Umweltbilanz zur Abschätzung der Umweltfolgen aufgestellt werden.
- 4.1.5. Eine allgemeine Erhöhung der Steuern auf fossile Energieträger tut nicht not.
- 4.1.6. Um die Marktdurchdringung der erneuerbaren Energien zu beschleunigen, bedarf es finanzieller Anreize, die innerhalb der EU koordiniert werden müssen, um stabile und vorhersagbare Marktbedingungen für die energieerzeugenden und -dienstleistungserbringenden Unternehmen, ihre Investoren und Kunden zu schaffen.
- 4.1.7. Der Anschluß an zentralisierte Stromnetze ist mit technischen und wirtschaftlichen Problemen verbunden, da sehr stark schwankende Bedarfsspitzen nicht ohne weiteres ausgeglichen werden können. Vor allem die Weiterentwicklung der Speichertechnik ist ein schwieriges Kapitel.
- 4.1.8. Der Absatzmarkt für die Technologien auf dem Gebiet der erneuerbaren Energieträger in Entwicklungsländern sollte vorrangig gefördert werden.
- 4.1.9. Gleichzeitig sollte kurz- bis mittelfristig als Priorität des 5. Rahmenprogramms die Energieeffizienz vorangetrieben werden.
- 4.1.10. Zur Verbesserung der Effizienz und zur Senkung der Preise der Technologie auf dem Gebiet der erneuerbaren Energiequellen ist ein gezieltes F+E-Programm erforderlich, denn die Preise bei fossilen Brennstoffen werden weiter sinken aufgrund technologischer Verbesserungen, neuer Brennstoffe (Erdgas) und des Rückgangs der organisatorischen Kosten infolge der wettbewerblichen Öffnung der Versorgungsindustrie.
- 4.1.11. Durch gezielte Maßnahmen sollte die Verbrauchernachfrage nach erneuerbaren Energiequellen angekurbelt werden; u.a. sollten entsprechend eingesetzte Agenturen zur Förderung der erneuerbaren Energiequellen für eine angemessene Information der Öffentlichkeit und der relevanten zwischengeschalteten Fachkreise wie Sanitärinstallateure, Elektriker, Bauunternehmer und Architekten sorgen.
- 4.1.12. Bei allen Maßnahmen sollte berücksichtigt werden, daß den öffentlichen Versorgungsunternehmen die wichtige Aufgabe zukommt, eine rationelle Verwendung von Energie zu fördern und Vorräte an erneuerbaren Energien aufzubauen bzw. zu erwerben.
- 4.1.13. Im Rahmen öffentlicher Auftragsprogramme sollte die Nachfrage nach erneuerbarer Energie gefördert werden.
- 4.1.14. Als hinweisendes Ziel der EU-Ebene sollte ein Beitrag erneuerbarer Energiequellen zum Bruttoinlandsverbrauch an Energie von ca. 12 % festgesetzt werden.
- 4.1.15. Der Ausschuß plädiert für die Absteckung von Teilzielen für die einzelnen erneuerbaren Energietechnologien.
- 4.1.16. Um eine beträchtliche Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energiequellen am Energieprofil zu erreichen, bedarf es eines vorbehaltlosen Engagements der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.
- 4.1.17. Pluspunkte für erneuerbare Energieträger: Jeder Mitgliedstaat könnte im Wege von zwischen den einzelnen Stromversorgungsunternehmen verhandelbaren Zielvorgaben einen bestimmten Prozentsatz seines Elektrizitätsbedarfs durch erneuerbare Energieträger decken.
- 4.1.18. Internalisierung der Kosten und steuerliche Harmonisierung: Die Erhöhung von KW-Steuern auf Kraftstoffe wäre verfehlt, da die Preisgestaltung bei Kraftstoffen ohnehin schon eine sehr starke Besteuerungskomponente aufweist und Steuern zudem unter das Subsidiaritätsprinzip fallen. Vielmehr sollten schwerpunktmäßig Energieeffizienz, Stromerzeugungsalternativen und künftige Verkehrsstrategien gefördert werden.
- 4.1.19. Steuerliche Anreize: Der WSA befürwortet steuerliche Anreize für die Erzeuger und/oder Verbraucher, bis sich der entsprechende Anschubeffekt bei den Schlüsseltechnologien eingestellt hat.
- 4.1.20. Staatliche Beihilfen: Sie sollten nicht zu Verzerrungen des Marktes für erneuerbare Energien führen, sind aber ansonsten als notwendiger Anreiz zu akzeptieren.
- 4.1.21. Normung: Die Normung muß unbedingt vorangetrieben werden, um Qualität und Zuverlässigkeit sicherzustellen. Die Kommission sollte im Vorfeld diesbezüglicher Maßnahmen die Industrie konsultieren.
- 4.1.22. Um eine umfangreiche Marktdurchdringung der erneuerbaren Energien zu erreichen, muß der technologische Fortschritt noch stärker vorangetrieben werden.
- 4.1.23. Projekte für erneuerbare Energieträger sollten mit Mitteln der Europäischen Investitionsbank (EIB), der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und anderer internationaler Finanzinstitute

unterstützt werden. Darüber hinaus gibt es Möglichkeiten für öffentliche und privatwirtschaftliche Partnerschaften sowie für eine private Finanzierung im Wege öffentlicher Ausschreibungen.

4.1.24. Es müssen Mittel zur Förderung des Exports bereitgestellt werden.

4.1.25. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß 45 % der für das JOULE-THERMIE-Programm vorgesehenen Mittel der Unterstützung von Maßnahmen zur Entwicklung und Förderung erneuerbarer Energieträger dienen sollen. Nach Möglichkeit sollte die Förderung in der EU entwickelter Technologie zugute kommen.

4.1.26. Im Rahmen einer jeden Strategie müssen eindeutige energiepolitische Ziele für das 5. Rahmenprogramm festgelegt werden.

4.1.27. Nach dem Vorbild des „National Renewable Energy Laboratory“ der USA und der Europäischen Umweltagentur sollte ein Labor oder eine Agentur der EU für erneuerbare Energiequellen eingerichtet werden.

4.1.28. Der Ausschuß geht davon aus, daß die Entwicklung von Telematikanwendungen und -diensten mit der technologischen Entwicklung der erneuerbaren Energieträger einhergehen wird.

4.1.29. Eine erfolgreiche Erschließung erneuerbarer Energien setzt voraus, daß Regionalentwicklungsmaßnahmen entsprechende Vorhaben umfassen, die der Leitung kompetenter Stellen auf Regionalebene unterstehen.

4.1.30. Da die Investoren wissen müssen, daß es für die Technologien auf dem Gebiet der erneuerbaren Energien auch einen sicheren Absatzmarkt gibt, müssen die Mitgliedstaatsregierungen ihre mittelfristigen Absichten deutlich kundtun.

4.1.31. Die Branchenverbände bedürfen der öffentlichen Förderung.

4.1.32. Es sollten Anreize geboten werden, um saisonbedingte Spitzenbelastungen in abgelegenen Fremdenverkehrsgebieten durch erneuerbare Energien auszugleichen, ohne daß zusätzliche Grundlastkraftwerke gebaut werden müssen.

4.1.33. Durch spezifische Programme für den Anbau von Energiepflanzen auf landwirtschaftlichen Flächen könnten die wirtschaftlichen Bedingungen in den ländlichen Gebieten der EU verbessert und neue Beschäftigungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft, dem Verkehrswesen und den nachgeschalteten Industrien erschlossen werden.

4.1.34. Bei der Entwicklung einer Strategie für den Agrarsektor muß der Unterschied zwischen Kraftstoffen einerseits und Brennstoffen für die Strom-/Wärmeerzeugung andererseits berücksichtigt werden.

4.1.35. Auf dem Gebiet der Energiegewinnung aus Nahrungs-, Futtermittel- und Zellulosebestandteilen von Feldfrüchten herrscht dringender FE&D-Bedarf.

4.1.36. Die Überschneidungen mit der Gemeinsamen Agrarpolitik sollten in diesem Bereich überprüft werden, da der intensive Anbau von Energiepflanzen tiefgreifende Folgen mit sich bringen wird.

4.1.37. Die Kommission sollte den erneuerbaren Energien in ihren außenpolitischen Verhandlungen einen wesentlich höheren Stellenwert zugestehen, um u.a. der Umweltkrise entgegenzuwirken, die voraussichtlich über kurz oder lang durch die eskalierende Energienachfrage der Entwicklungsländer zu erwarten steht.

4.1.38. Der Entwicklung erneuerbarer Energiequellen muß in Ergänzung zu den Maßnahmen im Rahmen von PHARE und TACIS den Beziehungen zwischen der EU und den mittel- und osteuropäischen Staaten verstärkt Bedeutung zukommen.

4.1.39. Die EU sollte ihr Augenmerk schwerpunktmäßig auf die Möglichkeiten der MOE-Staaten im Bereich der rationellen Planung und der Energieeffizienz richten.

4.1.40. In Ergänzung zum MEDIA-Programm sollte ein Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittländern des Mittelmeerraums im Bereich der erneuerbaren Energien aufgebaut werden.

4.1.41. Der Förderung der Ausfuhr europäischer Technologien für erneuerbare Energien sollte im Rahmen der Handelspolitik allererste Priorität zukommen.

4.1.42. Der WSA befürwortet die Vorschläge der Kommission für Kontrolle und Bewertung des Sektors für erneuerbare Energien.

4.1.43. Die Kommission muß erkennen, daß die den Technologien zur Nutzung erneuerbarer Energieträger innewohnenden Probleme sich mit wachsender Größenordnung exponentiell erhöhen.

4.2. *Schlußfolgerung*

Es gibt derzeit ganz eindeutig nur zwei — nicht-fossile — Energiealternativen, die den Mitgliedstaaten der EU dabei helfen können, ihre internationalen Verpflichtungen im Bereich der CO₂-Emissionen und der nachhaltigen Entwicklung einzuhalten: Kernenergie und erneuerbare Energien. Da die Atomstromkapazität in den ersten zwei Jahrzehnten des 21. Jahrhunderts stark zurückgehen dürfte, ist es sehr wichtig, daß der Einsatz erneuerbarer Energieträger verstärkt wird. Es sieht aber nicht danach aus, daß die Technologien zur Nutzung erneuerbarer Energieträger innerhalb dieses Zeithorizonts die Atomstromkapazität ersetzen können, da das Potential dieser Technologien beschränkt ist und auch die Ausdehnung dieser Technologien im großen Stil deutlichen Grenzen unterliegt. Trotzdem sollten hier die Möglichkeiten ausgeschöpft werden sowohl bezüglich der Energieversorgung in den derzeitigen und den angehenden Mitgliedstaaten als auch bezüglich der Entwicklung der

Drittlandsvermarktung der Technologie zur Nutzung erneuerbarer Energieträger.

Das Grünbuch der Kommission über erneuerbare Energiequellen hat einer notwendigen Debatte wertvolle Impulse gegeben. Der WSA hat hiermit seinen Teil zu dieser Debatte beigetragen und hofft, daß seine

Anregungen einen Niederschlag in dem Weißbuch finden. Es steht fest, daß die „derzeitigen Politiken“ nicht zur Förderung dieser wichtigen Technologien ausreichen. Der Ausschuß hofft, daß in dem Weißbuch eine Spielart der „Strategien der besten Praxis“ vorgegeben werden wird, die die Mitgliedstaaten sich dann zu eigen machen.

Brüssel, den 24. April 1997.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Kontrolle von *Pseudomonas solanacearum* (Smith) Smith“⁽¹⁾

(97/C 206/10)

Der Rat beschloß am 14. Februar 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 43 und 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft und Fischerei nahm ihre Stellungnahme am 3. April 1997 an. Berichterstatter war Herr Stokkers.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung am 23. und 24. April 1997 (Sitzung vom 23. April) mit 125 Ja-Stimmen ohne Gegenstimmen und 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Der Kommissionsvorschlag betrifft eine Richtlinie über die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Maßnahmen zur Bekämpfung des bakteriellen Erregers *Pseudomonas solanacearum* (Smith) Smith, des Verursachers der bakteriellen Braunfäule der Kartoffel und der bakteriellen Welke der Tomate. Ziel dieser Richtlinie ist die Ermittlung über das Auftreten des Erregers, die Verhütung seines Vorkommens und seiner Verschleppung sowie seine Bekämpfung und Tilgung.

1.2. Die Bakterie war noch bis vor kurzem nur aus warmen Klimaten als Schaderreger bekannt. In den 90er Jahren wurden jedoch sowohl in südlichen als auch in nördlichen Mitgliedstaaten Ausbrüche gemeldet, bei denen ganze Landstriche von der Kartoffelbraunfäule heimgesucht wurden.

1.3. Der Kommissionsvorschlag sieht Maßnahmen zur gemeinschaftsweit gleichzeitigen und systematischen Bekämpfung dieses gefährlichen bakteriellen Erregers

vor. Die Maßnahmen beinhalten amtliche Laboruntersuchungen zur Ermittlung eines etwaigen Befalls sowie Vorschriften für die Durchführung der Kontrollen, Probenahmen und Untersuchungen. Diese Ermittlungen sind nicht nur an Kartoffeln und Tomaten vorzunehmen, sondern auch an anderen Wirtspflanzen des Schaderregers, an dem Oberflächenwasser, das zum Bewässern und Beregnen der Pflanzen verwendet wird, und an dem Abwasser von Betrieben, in denen Kartoffeln und Tomaten verarbeitet werden.

1.4. Der Richtlinienvorschlag stützt sich auf Artikel 43 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der bakterielle Erreger, der bei Kartoffeln die bakterielle Braunfäule und bei Tomaten die bakterielle Welke verursacht, stellt eine reale Bedrohung für den Anbau dieser Erzeugnisse in der Gemeinschaft dar. In Übereinstimmung mit der Richtlinie 77/93/EWG sind Maßnahmen zum Schutz gegen die Einschleppung und

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 124 vom 21. 4. 1997, S. 12.

Ausbreitung dieses Schadorganismus in der Gemeinschaft ergriffen worden. Sollte dieser Krankheitserreger jedoch noch einmal in einem der Mitgliedstaaten auftreten, fehlen noch Maßnahmen zur gemeinschaftsweiten einheitlichen Bekämpfung sowie zur Unterbindung seiner Ausbreitung.

2.1.1. Für einen Raum ohne Binnengrenzen ist dies eine unbefriedigende Situation und stellt eine bedenkliche Lücke dar. Mit dem Richtlinienvorschlag soll diese Lücke geschlossen werden. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß die vorgeschlagene Vorgehensweise ein angemessenes Mittel zum Erreichen dieses Ziels sein kann, und unterstützt den Kommissionsvorschlag daher vorbehaltlich der folgenden Bemerkungen.

2.2. Der gegenwärtige Wissensstand über die biologischen Eigenschaften und die Epidemiologie des Schaderegers ist noch unzureichend. Die Kommission sieht daher vor, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen nach einigen Jahren anhand von genaueren Kenntnissen und Erfahrungen aktualisiert werden. Sie schlägt vor, daß die Maßnahmen aufgrund der Fortschritte in Wissenschaft und Technik im Einvernehmen mit dem Ständigen Ausschuß für Pflanzenschutz nach dem Verfahren des Artikels 16/1 der Richtlinie 77/93/EWG geändert werden können.

Brüssel, den 23. April 1997.

2.3. Auch hiermit ist der Ausschuß einverstanden.

2.4. Der Ausschuß ist sich darüber im klaren, daß für eine wirksame Bekämpfung des Erregers eine strenge Kontrolle des gesamten Materials erforderlich ist, das dem Erreger als Aufenthaltsort oder Verbreitungsgrundlage dienen kann. Dennoch ist der Ausschuß der Ansicht, daß bei der Durchführung in der Praxis die Tatsache berücksichtigt werden muß, daß der Krankheitserreger in den vergangenen Jahren häufiger im Kartoffelanbau aufgetreten ist und dort größere Schäden verursacht hat als im Tomatenanbau.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Artikel 7

3.1.1. Nach Ansicht des Ausschusses ist wichtig, daß im Hinblick auf die Untersuchung von Pflanzkartoffeln beschlossen wurde, Pflanzen aus klonaler und aus In-vitro-Vermehrung gleich zu behandeln.

3.2. Zu Anhang VI Ziffer 4.3 hat der Ausschuß keine Bemerkungen vorzubringen.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen“⁽¹⁾

(97/C 206/11)

Der Rat beschloß am 2. April 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß den Artikeln 43 und 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß, Herrn Bento Gonçalves zum Hauptberichterstatter zu bestellen.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung am 23. und 24. April 1997 (Sitzung vom 23. April) mit 77 gegen 1 Stimme bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Der Vorschlag der Kommission

1.1. Der Vorschlag zielt darauf ab, die am 31. Dezember endende Frist für die Zahlung des Flächenstilllegungsausgleichs bis zum 31. März zu verlängern, wenn auf den stillgelegten Flächen Rohstoffe erzeugt werden, die nicht zur Herstellung von zur Ernährung oder Verfütterung bestimmten Erzeugnissen zu verwenden sind.

1.2. Die Frist für die Zahlung dieses Ausgleichs würde infolgedessen vom 16. Oktober bis zum 31. März des folgenden Jahres laufen.

1.3. Die Kommission begründet ihren Vorschlag damit, daß die Zahlung an den Erzeuger erst erfolgen kann, wenn die Ablieferung der Rohstoffe beim Verarbeiter bestätigt wurde.

2. Schlußfolgerung

2.1. Der Ausschuß ist von der Notwendigkeit der Fristverlängerung überzeugt und stimmt dem Kommissionsvorschlag daher zu.

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 106 vom 4. 4. 1997, S. 13.

Brüssel, den 23. April 1997.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Durchführungsbestimmungen für Maßnahmen zur Verbesserung der Erzeugung und Vermarktung von Honig“⁽¹⁾

(97/C 206/12)

Der Rat beschloß am 27. Januar 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 43 und 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten betraute Fachgruppe Landwirtschaft und Fischerei nahm ihre Stellungnahme am 3. April 1997 an. Berichterstatter war Herr Zarkinos.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung (Sitzung vom 23. April 1997) mit 71 gegen 17 Stimmen bei 11 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Der Vorschlag der Kommission stellt einen Nachgang zu der Mitteilung der Kommission aus dem Jahre 1998 über die Bienenhaltung in Europa (KOM(94) 256 endg.) dar. Diesem Verordnungsvorschlag zufolge sollen Gemeinschaftsmittel in Höhe von jährlich 15 Millionen ECU für die Förderung der einzelstaatlichen Programme über technische Hilfe, Analysen in Fachlaboratorien und Bekämpfung von Bienenkrankheiten sowie für die finanzielle Beteiligung an nationalen Untersuchungen über die Produktions- und Vermarktungsstrukturen dieses Sektors bereitgestellt werden.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß befürwortet den Vorschlag der Kommission als Schritt in die richtige Richtung, weil er zur Weiterentwicklung der europäischen Bienenhaltung beiträgt.

1.2. Bei den im Kommissionsvorschlag vorgesehenen vorrangigen Aktionen geht es im wesentlichen um:

- die Verbesserung der Bedingungen für die Honigerzeugung und -gewinnung durch technische Unterstützung der Imker und deren Organisationen;
- die Rationalisierung der Wanderimkerei (saisonale Standortverlagerung der Bienenstöcke);
- die Bekämpfung der Varroatose und verwandter Bienenkrankheiten sowie der Verbesserung der Bedingungen zur Bienenstockhaltung, der Honigernte, -lagerung und -verpackung;
- die Maßnahmen zur Förderung der Analyse der physikalisch-chemischen Merkmale von Honig durch nationale Laboratorien;
- die Verbesserung der Honigqualität durch Zusammenarbeit mit Organisationen, die auf die Durchführung von Programmen im Bereich der angewandten Forschung spezialisiert sind.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Die Bienenzucht ist eine Tätigkeit, die aus (dem Bereich der tierischen Erzeugung) der Landwirtschaft nicht wegzudenken ist und deren wichtigste Funktionen

die Wirtschaftstätigkeit und die Entwicklung des ländlichen Raums, die Erzeugung von Honig und anderen Bienenstockerzeugnissen und der Beitrag zur Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts, die Qualität der natürlichen Umwelt und der ländlichen Ökosysteme sind.

2.2. In der EU gibt es insgesamt ca. 7,5 Millionen Bienenstöcke und 435 000 Imker, von denen jedoch nur 1,3 %, d.h. ca. 13 000 Bienenzüchter die Imkerei gewerblich betreiben. Angaben der Berufsorganisationen dieses Sektors zufolge entfallen auf die gewerblichen Imker 3,5 Millionen (42 der Gesamtzahl der) Bienenstöcke und 45 der gesamten Honigproduktion in der Europäischen Union.

2.3. Die Europäische Union ist (nach den Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion und Asien) zwar drittgrößter Erzeuger, hat aber nach wie vor eine Eigenversorgungslücke von 50 % bei dem Haupterzeugnis der Bienenzucht, dem Honig. Die immer stärkere Nachfrage deckt die EU durch Einfuhren vor allem aus China, Argentinien, Mexiko, Ungarn und Australien.

2.4. Nach Ansicht des Ausschusses sollte sich der Kommissionsvorschlag auch mit Aspekten beschäftigen, die den Warenverkehr mit Honig auf dem gemeinschaftlichen Markt betreffen. Die größte Belastung für das Imkereiwesen der Europäischen Union ist heute die Masseneinfuhr qualitätsmäßig nicht geprüften Honigs aus Drittländern (vor allem China). Im Interesse eines besseren Verbraucherschutzes müßte die Kommission folglich Qualitätskriterien für in der Europäischen Union erzeugten Honig festlegen.

2.5. Angesichts der Bedeutung der Bienen für das ökologische Gleichgewicht muß der Imkereisektor stärker unterstützt und geschützt werden, und deswegen hält der Ausschuß die nach dem Kommissionsvorschlag vorgesehene Mittelbereitstellung zugunsten dieses Bereichs für unzureichend. Gleichwohl geht der Vorschlag der Kommission in die richtige Richtung, auch wenn die vorgesehenen Maßnahmen vielleicht eher allgemein und nicht so spezifisch angelegt sein sollten. Der Ansatz der Kommission kann durchaus positiv gewertet werden, sofern die im Kommissionsvorschlag vorgesehenen Maßnahmen als der Beginn einer Aktion zur Unterstützung des Imkereisektors und nicht als der Ausklang der diesbezüglichen Bemühungen zu verstehen sind.

(1) ABl. Nr. C 378 vom 13. 12. 1996, S. 20.

2.6. Der Kommissionsvorschlag sollte die Einführung einer bienenstockbezogenen symbolischen Beihilfe vorsehen, die den gewerblichen wie den Freizeitimkern gewährt werden sollte. Diese Unterstützung erscheint sowohl aus ökologischen Gründen (Erhaltung eines genügend hohen Bienenbestandes für die Bestäubung unserer Flora) als auch aus wirtschaftlichen Gründen (höherer Kostenaufwand für die Winterfütterung der Bienen) angezeigt.

Wenn sich der Ausschuß recht erinnert, hat auch das Europäische Parlament in einem diesbezüglichen Bericht im Dezember 1994 eine derartige Anregung gegeben.

2.7. Da die Imker auch in verschiedenen anderen Verordnungen, Gemeinschaftsinitiativen und spezifischen Programmen (wie z. B. VO 2328/91, VO 866/90, VO 1360/78, LEADER) berücksichtigt werden können, erscheint die Regelung der Kofinanzierung der Maßnahmen vertretbar; der Ausschuß würde sich wünschen, daß alle Mitgliedstaaten im Einvernehmen mit den Imkereiverbänden dem Aufruf der Kommission folgen.

2.8. Nach Ansicht des Ausschusses sollten die im Rahmen der prioritären Maßnahmen vorgesehenen Programme — die von den Mitgliedstaaten unterbreitet und von der Kommission abgesegnet werden — flexibler

angelegt sein, damit sie auch unter Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes effizient sein können.

2.9. Im Interesse einer stärkeren Sensibilisierung, vor allem der jungen Menschen und deren Heranführung an die Imkerei, sollte eines der prioritären Ziele Programme zur beruflichen Bildung von Junglandwirten zum Gegenstand haben.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Um einen besseren Verbraucherschutz zu gewährleisten, bedarf der in Artikel 1 der Verordnung verwendete Begriff „natürlicher Honig“ einer Verdeutlichung. Unter dem Begriff „natürlicher Honig“ im Sinne des Anhangs II des Römischen Vertrags ist ausschließlich der von Bienen produzierte Honig zu verstehen und nicht jedwedes sonstige Mischprodukt.

3.2. Der Ausschuß hält es für verkehrt, daß die Aktion zur Bekämpfung von Bienenkrankheiten sich lediglich auf die Varroatose und verwandte Krankheiten erstrecken soll. Es gibt nämlich noch andere schwere Krankheiten, die Bienen befallen können (Faulbrut, Kalkbrut, Nosemaseuche). Aufgrund der diesbezüglichen Gegebenheiten in der Imkereipraxis erscheint eine Maßnahme auch zur Bekämpfung dieser Bienenkrankheiten angezeigt.

Brüssel, den 23. April 1997.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS

ANHANG

zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Der folgende, nach Maßgabe der Geschäftsordnung eingebrachte Änderungsantrag wurde im Verlauf der Debatte abgelehnt:

Ziffer 2.4

Die beiden letzten Sätze sollten durch folgenden Satz ersetzt werden:

„Im Interesse eines optimalen Verbraucherschutzes müssen die Qualitätskriterien entsprechend den EU-Richtlinien und -Verordnungen für sämtliche Honige konsequent zur Geltung gebracht und kontrolliert werden.“

Begründung

1. Qualitätskriterien gibt es bereits und sollen durch einen anderen Vorschlag (KOM(95) 772) geändert werden, zu dem der WSA unlängst eine Stellungnahme (CES 1259/96) abgegeben hat.
2. Die Verfahren zur Überprüfung und Durchsetzung von Qualitätskriterien sind bereits im Rahmen der Richtlinien 89/397/EWG und 93/99/EWG geregelt und brauchen nur angewandt zu werden. Der jetzige Vorschlag dient außerdem der ggf. erforderlichen Unterstützung von Analyselaboratorien.
3. Diskriminierende, speziell gegen Importländer gerichtete Kontrollmaßnahmen sind nach den GATT/WTO-Regelungen unzulässig.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 42, Nein-Stimmen: 51, Stimmenthaltungen: 7.

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Aktionsprogramm zur stärkeren Sensibilisierung der Juristen für das Gemeinschaftsrecht“ (Aktion Robert Schuman)⁽¹⁾

(97/C 206/13)

Der Rat beschloß am 13. Februar 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 100 a des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Sozial- und Familienfragen, Bildungswesen und Kultur nahm ihre Stellungnahme am 10. April 1997 an. Berichterstatter war Herr Cavaleiro Brandão.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung (Sitzung vom 23. April 1997) mit 123 gegen 1 Stimme bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Europäische Gemeinschaft ist vor allem eine Rechtsgemeinschaft. Aus diesem Grund ist es unverzichtbar, daß die gemeinsamen Normen nicht nur zugänglich und bekannt sind, sondern überdies auch wirksam und einheitlich angewandt werden.

1.2. Im Sutherland-Bericht „Der Binnenmarkt nach 1992 — Die Herausforderung aufnehmen“, der der Kommission 1992 vorgelegt wurde, wurde unterstrichen, daß das Gemeinschaftsrecht in der gleichen Weise wie nationales Recht verstanden und angewandt werden müsse.

1.3. In diesem Bericht wird in dreizehn Empfehlungen (18 bis 30) die Notwendigkeit hervorgehoben, die Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu klären. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, daß umfangreiche finanzielle und personelle Mittel bereitgestellt werden müßten. „Es müssen größere Anstrengungen für eine bessere Ausbildung von Rechtsanwälten und Richtern in Fragen des Gemeinschaftsrechts unternommen werden“, so Empfehlung 24 des Berichts, um seine ordnungsgemäße Anwendung und die Kontrolle seiner Anwendung zu gewährleisten.

1.4. In seiner Stellungnahme zum Sutherland-Bericht betont der Wirtschafts- und Sozialausschuß, daß er insbesondere die in diesem Bericht angemeldeten Bedenken hinsichtlich der Bedingungen für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts teile.

1.5. Die Bürger können in den europäischen Integrationsprozeß weder Vertrauen haben noch sich mit ihm identifizieren, solange sie nicht insbesondere auch den Eindruck haben, daß die auf Gemeinschaftsebene festgelegten Rechte und Regeln zu ihrem Nutzen und Schutz wirksam angewandt werden können. Und sie werden auch nicht davon zu überzeugen sein, diese Rechte geltend machen zu können, solange der berechnete Eindruck besteht, daß die Juristen in den einzelnen

Mitgliedstaaten — insbesondere Richter und Rechtsanwälte — noch nicht mit der größten Selbstverständlichkeit in den Begriffen des Gemeinschaftsrechts denken, d.h. daß die Anwendung des Gemeinschaftsrechts für sie noch nicht zu einem beruflichen Reflex geworden ist.

1.6. Man ist sich allgemein der Tatsache bewußt, daß die Juristen mit dem Gemeinschaftsrecht noch nicht ausreichend vertraut sind. Es ist auch nicht zuverlässig sichergestellt, daß die nationalen Gerichte im Rahmen der innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen und insbesondere in den den Bestimmungen des Binnenmarkts unterliegenden Beziehungen derzeit die ihnen zukommende Aufgabe wahrnehmen.

1.7. Diese Stellungnahme befaßt sich ausschließlich mit dem zu erörternden Kommissionsvorschlag. Der Ausschuß ist sich jedoch darüber im klaren, daß es sich hierbei um ein gravierendes generelles Problem handelt, das nicht nur Richter und Rechtsanwälte, sondern auch andere juristische Berufe betrifft und das deshalb möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt in einem weiter gefaßten Kontext eingehender untersucht werden sollte.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Trotz der bescheidenen verfügbaren Mittel ist die „Aktion Robert Schuman“ aus den o.a. Gründen überaus notwendig und gerechtfertigt, da sie eine stärkere Sensibilisierung der ca. 100 000 Richter und 450 000 Rechtsanwälte der Gemeinschaft für den Stellenwert ihrer Tätigkeit für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts zum Ziel hat. Gleichzeitig sollen ihnen zusätzliche Qualifizierungsmöglichkeiten geboten werden, um dieser Rolle besser gerecht werden zu können.

2.2. Die Aktion versteht sich als Programm zur Anregung von Initiativen in den Mitgliedstaaten, im Rahmen dessen den Institutionen, die für die Berufsausbildung der unmittelbar in die Tätigkeit der Gerichte eingebundenen Juristen zuständig sind, eine zeitlich befristete finanzielle Unterstützung gewährt werden

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 378 vom 13. 12. 1996, S. 17.

kann. Hierbei ist Artikel 127 des EG-Vertrags zu beachten, demzufolge die Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung zuständig sind.

2.3. Die Kommission weist darauf hin, daß bereits 1996 versuchsweise eine begrenzte Zahl von Pilotprojekten gestartet wurde. Ein Ergebnisbericht der hierbei gesammelten Erfahrungen liegt allerdings noch nicht vor.

2.4. Rechtsgrundlage des Beschlußvorschlags ist Artikel 100 a EG-Vertrag. Er sieht eine Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten vor, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben, und erfordert somit eine wirksame, einheitliche und dezentrale Anwendung der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts.

2.5. Der Vorschlag wird vom Ausschuß unterstützt.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Die „Aktion“ wendet sich ausschließlich an Richter und Rechtsanwälte. Alle anderen juristischen Berufe sind ausgeschlossen.

Da der Begriff „Richter und Rechtsanwalt“ in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich definiert wird, sollte in jedem Mitgliedstaat von der jeweils geltenden Definition ausgegangen werden.

Der Ausschuß weist jedoch darauf hin, daß die Hausjuristen der Unternehmen, Organisationen und Verbände für die tagtägliche praktische Anwendung des Gemeinschaftsrechts eine überaus wichtige Rolle spielen. Die Kommission trägt dieser Tatsache Rechnung, indem sie in ihrem Vorschlag bereits ankündigt, daß „Die Erweiterung des Kreises der Begünstigten allerdings ggf. anläßlich der Verlaufskontrolle und Evaluierung des Programms gemäß Artikel 8 erwogen werden könnte“. Der Ausschuß hofft, daß diese Diskussion über eine Erweiterung zu gegebener Zeit stattfindet.

Die Kommission führt indes überzeugende Gründe für die Beschränkung in der ersten Phase auf Richter und Rechtsanwälte an. Zum einen ist es notwendig, eine begrenzte Zahl von Zielen auszuwählen und die knappen Mittel auf diese zu konzentrieren, um so die Effizienz der zu ergreifenden Maßnahmen zu gewährleisten. Zum anderen ist das eigentliche Ziel der Aktion, die praktische Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Gerichte, Sache der Richter und Rechtsanwälte. Die anderen juristischen Berufe hingegen sind daran nur sehr mittelbar beteiligt.

3.2. Artikel 2 definiert die Ziele des geplanten Programms: Förderung von Aus- und Weiterbildungs-, Informations- und Begleitmaßnahmen, die samt und sonders darauf ausgerichtet sind, Richter und Rechtsanwälte für das Gemeinschaftsrecht zu sensibilisieren.

3.3. Bei der Festlegung der Bedingungen für die Förderungswürdigkeit in Artikel 4 berücksichtigt die Kommission u.a. auch Einrichtungen, die mit der Erstausbildung von Richtern und Rechtsanwälten betraut sind.

Es ist somit anzunehmen, daß sich die Aktion nicht nur auf Richter und Rechtsanwälte, sondern auch auf künftige Richter und künftige Rechtsanwälte erstreckt, obwohl in Artikel 1 nur Richter und Rechtsanwälte ausdrücklich erwähnt sind.

Dieser Punkt ist nicht unwesentlich und muß deshalb geklärt werden.

Sowohl für die Einbeziehung der „künftigen“ Richter und Rechtsanwälte als auch für ihren Ausschluß sind Argumente anzuführen.

Gegen ihre Einbeziehung spricht die Tatsache, daß das Programm aufgrund des beträchtlich erweiterten Umfangs an Wirksamkeit einbüßen würde.

Da auf der anderen Seite sowohl die Universitäten als auch die anderen mit der Erstausbildung „künftiger“ Richter und Rechtsanwälte betrauten Einrichtungen im allgemeinen bereits für die Zielsetzungen der „Aktion Robert Schuman“ sensibilisiert sind, wäre eine stärkere Wirkung im Hinblick auf die Erreichung dieser Ziele zu erwarten.

Hinzu kommt, daß die bereits „etablierten“ Richter und Rechtsanwälte, die in ihrer Karriere schon weiter fortgeschritten sind, dem Gemeinschaftsrecht gegenüber weniger aufgeschlossen sind und größere Anpassungsschwierigkeiten haben.

Sie müssen deshalb die vorrangige Zielgruppe der in der „Aktion“ vorgesehenen Fördermaßnahmen sein.

3.4. Artikel 5 enthält die Kriterien für die Auswahl der Projekte und legt unverbindliche Zusatzkriterien für die Berücksichtigung berufsübergreifender und grenzüberschreitender Projekte fest.

Es muß betont werden, daß das Zusatzkriterium für berufsübergreifende Projekte sinnvoll und wichtig ist.

Der Ausschuß spricht sich überdies dafür aus, kombinierten Projekten Priorität einzuräumen, die sowohl Richtern wie auch Rechtsanwälten offenstehen.

Durch Präzedenzfälle läßt sich belegen, daß die Probleme in den Beziehungen zwischen Richtern und Rechtsanwälten gleichzeitig auch zu verstärkten Problemen im Hinblick auf die uneingeschränkte Anwendung des Gemeinschaftsrechts führen.

Auf der anderen Seite zeigen die in einigen Mitgliedstaaten durchgeführten soziologischen Studien, daß diese Schwierigkeiten in den Beziehungen zwischen diesen beiden Berufsgruppen darauf zurückzuführen sind, daß die berufliche Weiterbildung von Richtern und Rechtsanwälten völlig unterschiedlich und unabhängig voneinander verläuft.

3.5. Der von der Kommission festgesetzte Termin für das Inkrafttreten (1. Januar 1997) ist bereits überschrit-

ten. Mit einem Inkrafttreten vor dem 1. Januar 1998 ist schwerlich zu rechnen.

Brüssel, den 23. April 1997.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Wirkung und Wirksamkeit der Binnenmarktmaßnahmen“

(97/C 206/14)

Die Europäische Kommission beschloß am 21. April 1995, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 4. April 1997 an. Berichterstatter war Herr Pasotti.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung am 23. und 24. April 1997 (Sitzung vom 23. April) mit 59 gegen 8 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Dieses Dokument der Kommission ist das Ergebnis einer überaus sorgfältigen Analysearbeit zu der Frage, wie der Binnenmarkt funktioniert: Ihr Umfang läßt sich erahnen, wenn man den „Anhang 1: Informationsquellen für diesen Bericht“ studiert.

Im Aufbau lehnt sich der Bericht an das Binnenmarktprogramm an; er versteht sich als eine „politische“ Bewertung des bisher Erreichten.

Wie alle Zusammenfassungen, insbesondere aber aufgrund des Standpunkts, den die Kommission hier einnimmt, bezieht sich die Mitteilung auf die wesentlichen Ergebnisse der theoretischen Analyse. In diesem Zusammenhang wünscht sich der Ausschuß, daß vor allem zur Bewertung der eher praktischen Aspekte des Dokuments auch stärker analytische Bilanzen herangezogen werden.

1.2. Im Kapitel Zusammenfassung zeichnet die Kommission ein positives Bild der Ergebnisse des Binnenmarktprogramms. Der Ausschuß mißt allen geleisteten Anstrengungen zur Herausbildung eines breiten Konsens unter den Bürgern Europas für den Binnenmarkt große Bedeutung bei und bedauert daher, daß die klaren Belege

der Kommission für ihre Daten nicht verfügbar waren, als sie die Zahlen zu den wirtschaftlichen Folgen des Binnenmarktes in den Bereichen Wachstum, Schaffung von Arbeitsplätzen und Inflation vorlegte. Dies dürfte die politische Wirkung des Dokuments gemindert haben.

1.3. Was insbesondere die Arbeitslosigkeit betrifft, zeigen die vorgelegten Zahlen, wie ernst das Problem weiterhin ist. Erwähnung verdient jedoch die Tatsache, daß der Binnenmarkt im Rahmen des Vertrauenspakts der Kommission „Aktion für die Beschäftigung in Europa“ als eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für die Schaffung neuer Arbeitsplätze und ein nachhaltiges Wachstum bezeichnet worden ist. Die beschäftigungsfördernden Auswirkungen sind zwar als grundsätzliches Ziel des europäischen Integrationsprozesses zu betrachten. Wer jedoch eine starre Verknüpfung in Form eines Ursache-Wirkungsverhältnisses zwischen Binnenmarktprogramm und Ergebnissen auf dem Arbeitsmarkt herstellt, täuscht über die Komplexität der tatsächlichen Zusammenhänge hinweg und läßt vor allem außer acht, daß sich zwischen dem Binnenmarktprogramm und den anderen politischen Strategien der EU ein Komplementaritätsverhältnis einspielen muß.

2. Das Vorgehen des Ausschusses

2.1. Der Beitrag des Ausschusses zur Arbeit der Kommission kann nur von den Akteuren des Marktes, d.h. den Arbeitnehmern, Verbrauchern und Produzenten von Gütern und Dienstleistungen (im weiteren einfach „Akteure“ genannt) geliefert werden.

Auch wenn die schwierige Konjunkturlage und die Umstrukturierung der Industrie in den letzten Jahren die durchgeführten Maßnahmen um einen Gutteil ihrer positiven Wirkungen gebracht und ihre Beurteilung beeinflußt haben mag, sind gleichwohl große Fortschritte zu verzeichnen.

2.2. In dem Prozeß der Festlegung/Durchführung der wirtschaftspolitischen Strategien stellt die begleitende Überwachung der durchgeführten Maßnahmen eine unabdingbare Voraussetzung für die Feststellung von Schwachstellen dar. Auf Gemeinschaftsebene gilt dies wegen der Komplexität der Wechselbeziehungen zwischen den Betroffenen, wegen der zuweilen erheblichen Unterschiede von Land zu Land und, zumal im vorliegenden Falle, wegen der Weite des Anwendungsbereichs und des zeitlichen Bezugsrahmens in ganz besonderem Maße. Sogesehen steht und fällt die politische Glaubwürdigkeit der in dem Kommissionsdokument enthaltenen Thesen mit der Hieb- und Stichfestigkeit der sie stützenden praktischen Daten.

2.3. Neben der Veröffentlichung der analytischen Studien, ihrer empirischen Untermauerung und der Unterstützung der durch die Kommission zu leistenden Prüfungstätigkeit hielt es der Ausschuß für sinnvoll, durch eine Anhörung der Akteure unabhängige Urteile über die auf dem Weg zum Binnenmarkt zurückgelegte Strecke zu erhalten. Methodisch steht eine solche Anhörung in enger Beziehung zu einer Initiative, die der Ausschuß 1994 startete, und sie leistet einen Beitrag zur Definition einer dynamischen Analyse des Binnenmarktes in dem Bereich, der unter die unmittelbare Zuständigkeit des Ausschusses fällt.

2.4. Zusätzlich zu dem quantitativen Ansatz des Kommissionsdokuments liefert eine solche Anhörung qualitative Maßstäbe (Lebensqualität, Folgen für die sozial schwächsten Gruppen, Umweltschutz), die an die Durchführung des Binnenmarktprogramms zu legen sind.

2.5. Die Stellungnahme des Ausschusses gliedert sich in zwei Teile:

- die Bewertung einiger Schwachstellen des Binnenmarktprogramms;
- die Zusammenfassung der Ergebnisse einer Anhörung zur Frage der Auswirkungen auf die betroffenen Größen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Ein großer kultureller Fortschritt

3.1.1. Zuallererst ist hervorzuheben, wie sich das Bewußtsein der Akteure gewandelt hat: wenn wir uns heute in höherem Maße als Bürger Europas fühlen,

verdanken wir das nicht zuletzt dem Binnenmarkt, der täglich über Produkte, Garantieleistungen, Regeln und Herstellungsverfahren in einer Intensität unser Leben beeinflußt, wie dies in dem Dokument der Kommission vielleicht nicht ganz zum Ausdruck kommt.

3.1.2. Zweifellos sind die alten „materiellen“ Zollschranken heute durch „virtuelle“ Barrieren in Form technischer Normen und Hemmnisse ersetzt, aber ebenso gilt ohne jeden Zweifel, daß es heute mit der „Unionsbürgerschaft“ leichter ist, ins Ausland zu reisen, dort zu verkaufen, einzukaufen und zu leben, als in der Vergangenheit, als Zöllner die Grenzen jedes Landes bewachten.

3.1.3. Der gleiche Status als Bürger, die gleichen wirtschaftspolitischen Bedingungen, ein höherer Grad an Wettbewerb führen allmählich zu einem Umfeld, in dem bei gleichen Anfangschancen die verschiedenen Talente aller Akteure zur Geltung kommen. Schritt für Schritt versiegen protektionistische Einkommensquellen, verengen sich die Spielräume für monopolistische Absprachen und wachsen die Möglichkeiten für die marktorientierten Unternehmen.

3.1.4. Die vom Prozeß der Globalisierung erfaßten Akteure denken heute in „Binnenmarktkategorien“: die KMU haben zwar tatsächlich mit allen in dem Dokument aufgeführten Problemen und Hindernissen sowie wahrscheinlich noch mit einigen anderen, die wir in unserer Untersuchung noch hinzufügen werden, zu kämpfen, aber ein Unternehmer, der auch nur einen winzigen Teil seines Umsatzes durch Exporte erwirtschaftet, muß, wenn er Investitionen oder ein neues Produkt plant, an den Binnenmarkt denken.

3.1.5. Dieser umfassende Mentalitätswandel bei den Akteuren ist das vielleicht am wenigsten anfechtbare Ergebnis der bisher unternommenen Anstrengungen.

3.2. Intensität und Tiefenwirkung des Binnenmarktes: ein Kriterium für die Analyse der Ergebnisse

3.2.1. Wie hoch ist der Durchdringungsgrad des Binnenmarktes in Europa? In dem Dokument der Kommission wird eine Bilanz der Wirkung des Binnenmarktes gezogen. In manchen Sektoren und für manche Akteure scheinen die durchgeführten Maßnahmen eine geradezu außergewöhnliche Wirksamkeit entfaltet zu haben. Wenn man die Freizügigkeit und den freien Kapitalverkehr betrachtet, so ist die Integration weit fortgeschritten. In bezug auf die Niederlassungsfreiheit für die großen Industrie- und Finanzkonzerne erweisen sich von der Kommission als zu beseitigende Hemmnisse aufgeführte Tatbestände wahrscheinlich geradezu als Investitionsanreize. Im Falle dieser Konzerne und vieler Gesellschaften, deren Größe den Dimensionen des Binnenmarktes überaus hoch. Begibt man sich jedoch in die Tiefen der komplexen europäischen Struktur, sinkt dieser Wert; wir sehen dann, daß Tiefenwirkung und Intensität in umgekehrt proportionalem Verhältnis zueinander stehen: wo die erstere groß ist, erweist sich die letztere als gering. Dieser Hinweis muß unbedingt zu einem Analyse Kriterium, einem Maßstab werden: der Wirkungsgrad des Binnenmarktes ist bis hinunter zu

den Unternehmen, den Verbrauchern und Akteuren zu messen.

3.2.2. Dieses Kriterium dürfte kein Extrem darstellen — ein solches wäre gegeben, wenn wir an ein Europa dächten, in dem der Binnenmarkt eine erhebliche, aber begrenzte Wirkung bei der Optimierung der wirtschaftlichen Ressourcen entfaltet.

3.2.3. Der Ausschuß hat ein auch in sozialer Hinsicht umfassenderes, stärkeres und weitergehend integriertes Europa im Blick, denn die Gegenprobe ergibt folgendes: diejenigen, bei denen der Binnenmarkt am besten funktioniert, sind dieselben, die sich auch ohne Gemeinschaftsregeln in den verschiedenen Mitgliedsländern bewegen konnten. Dagegen lasten die größten Hemmnisse, die höchsten, von den Regeln verursachten Kosten und die größten Probleme, die sich aus der Trägheit und Unentschlossenheit der nationalen Regierungen und Verwaltungen bei der Anwendung ergeben, noch größtenteils auf den Schultern der Akteure, die es schon immer schwer hatten, sich frei zu bewegen. Zu nennen sind hier insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen, eine grundlegende Schicht des europäischen Produktionsgefüges, die während der ganzen schwierigen Umstrukturierungsphase bei den großen Unternehmen weiter konkret dazu beitrugen, Arbeitsplätze zu erhalten und die Entwicklung fortzuführen. Sie laufen Gefahr, von den Vorteilen, die ihnen der Binnenmarkt bringen soll, nicht in vollem Umfange zu profitieren. Aus diesen Gründen ist die Intensität an den Rändern das Kriterium, mit dem die Fortschritte des Binnenmarktes zu messen sind.

3.3. *Der Binnenmarkt und der Faktor Zeit*

3.3.1. Ein anderer Parameter zur Messung des Binnenmarktes ist die bereits vergangene und noch zur Verfügung stehende Zeit:

Die Maßnahmen zur Errichtung des Binnenmarktes folgten einander seit 1987 in immer dichteren zeitlichen Abständen. Können wir heute, nach neun Jahren, den Akteuren einen Termin nennen, zu dem dieser gewaltige Prozeß als abgeschlossen anzusehen ist? Eine exakte Festlegung ist schwierig, aber wir haben ein Ziel, das gleichzeitig von praktischer als auch historischer Bedeutung ist — die Einführung der einheitlichen Währung.

3.3.2. Ein reibungslos funktionierender Binnenmarkt ist eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für die Einführung einer einheitlichen Währung. Er beruht auf einer Entscheidung, welche für die Union eine Bindungswirkung hat wie kaum eine andere zuvor. Und seine Einführung ist so kompliziert und mit so großen praktischen Schwierigkeiten verbunden, daß trotz der bisher unternommenen intellektuellen Anstrengungen niemand mit Sicherheit sagen kann, ob alle Aspekte untersucht wurden.

3.3.3. Aus diesem Grunde könnte es sehr kostspielig werden, wenn dieser Termin verstriche, ohne daß die Maßnahmen, welche die Kommission im letzten Kapitel ihres Dokuments vorschlägt, durchgeführt worden wären.

3.3.4. Wenn zu den mit der Einführung des Euro verbundenen Kosten, Unsicherheiten und Schwierigkeiten noch die Kosten und Schwierigkeiten infolge eines noch ungenügend verwirklichten Binnenmarktes hinzukämen, dürfte deren Kombination den weniger integrierten Akteuren schwer voraussehbare, aber sicherlich schädliche Konsequenzen bescheren.

3.3.5. Aus diesen Gründen muß der Binnenmarkt bei der Einführung der einheitlichen Währung möglichst weitgehend verwirklicht sein. Da nun bis zum Termin 1999 keine zwei Jahre mehr verbleiben, um den Binnenmarkt zu vollenden, ist dafür zu sorgen, daß der Integrationsprozeß zur Durchführung aller dann noch ausstehenden Maßnahmen parallel zur Einführung der einheitlichen Währung verläuft.

In diesem Sinne begrüßt der Ausschuß die Absicht der Kommission, einen Aktionsplan zur Vollendung des Binnenmarktes rechtzeitig zur Einführung der einheitlichen Währung aufzustellen, wie er es seit 1995 empfiehlt.

3.3.6. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß die kleinen und mittleren Unternehmen heute die Wirtschaftsteilnehmer sind, die am stärksten unter den noch bestehenden Problemen und Hindernissen zu leiden haben. Aus diesem Grund haben diese kleinen und mittleren Unternehmen in der Regel die von einem Binnenmarkt erhofften Vorteile nicht voll ausschöpfen können. Daher müssen sich die legislativen Bemühungen auf Maßnahmen für Verwaltungsvereinfachung, Information und Transparenz konzentrieren, mit denen die Hindernisse beseitigt und ein echter Wettbewerb für alle gewährleistet werden kann.

3.4. *Die Steuerpolitik: Risiken und Chancen*

3.4.1. Die Frage des Verhältnisses zwischen Binnenmarkt und Währungsunion steht in einem logischen Zusammenhang mit dem Thema der Beziehungen zwischen letzterer und den anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten der Mitgliedstaaten: der Steuer- und Haushaltspolitik. Denn die Währungsschwankungen sind ja ein Mechanismus, mit dem die Unterschiede in der Struktur und Entwicklung der verschiedenen Volkswirtschaften ausgeglichen werden. Da diese Unterschiede real gegeben sind, macht die Beseitigung dieses Mechanismus die Schaffung von Ersatzmechanismen wie die Mobilität der Faktoren und den Kompensationseffekt, der eben von aufeinander abgestimmten Steuer- und Haushaltspolitiken ausgeht, erforderlich, wenn die wirtschaftlichen Konvergenzziele der Europäischen Union erreicht werden sollen.

3.4.2. Die Tatsache, daß sich die Steuergesetzgebungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat bis zu einem gewissen Grade unterscheiden, ist als real gegebener Befund anzuerkennen. Aber die Globalisierung der Märkte und die internationale Mobilität der Kapitalströme machen heute die Grenzen — auf die der Ausschuß schon im letzten Jahr in seiner dem Binnenmarkt gewidmeten Stellungnahme hingewiesen hat — deutlich, die der Wirksamkeit der staatlichen Maßnahmen gesetzt sind, wenn die Mitgliedstaaten ihre politischen Strategien nicht aufeinander abstimmen.

3.4.3. Natürlich ist die Steuerpolitik ein sehr heikles Thema. Dies belegt in erster Linie der Umstand, daß bei einschlägigen Beschlüssen das Einstimmigkeitsprinzip gilt, dessen Berechtigung der Ausschuß auch grundsätzlich anerkennt. Deshalb dürfen jedoch die Folgen einer anhaltenden Unfähigkeit, Beschlüsse zu fassen, nicht unterschätzt werden. In dieser Lage sind mit qualifizierter Mehrheit gefaßte Beschlüsse, zumindest wenn es um sehr wichtige Fragen geht, vorzuziehen. Denn sonst droht die Gefahr, daß die obengenannten „real gegebenen“ Abweichungen bei der steuerlichen Behandlung und in der geltenden Sozialgesetzgebung vorsätzlich als Mittel für einen unlauteren Wettbewerb zwischen den Ländern mißbraucht werden. So erklärt die Kommission in ihrer Mitteilung, daß das Fehlen eines gemeinsamen Ansatzes für die steuerliche Behandlung von Kapitalerträgen den Markt weiterhin erheblich behindert, was vor allem für den Arbeitsmarkt schwerwiegende Folgen hat.

3.4.4. Andere wichtige Aufgaben wie ein auf dem Ursprungsprinzip beruhendes MwSt-System, die Beseitigung der Doppelbesteuerung und, allgemeiner, die Angleichung der Unternehmensbesteuerung sind krasse Beispiele für ursprünglich vom Weißbuch vorgesehene Maßnahmen, die nicht verwirklicht wurden. Der Übergang zu einem kohärenten und fest im Binnenmarktprogramm verankerten gemeinschaftlichen System der indirekten Besteuerung wäre daher ein erstes wichtiges Signal für die Bereitschaft, die Steuererhebung nicht mehr als ausschließliche und unbedingte Befugnis der nationalen Regierungen zu sehen. Der Ausschuß wird sich mit einer spezifischen Stellungnahme zu diesem Thema äußern.

3.4.5. Der Ausschuß hofft daher sehr stark, daß sich ausgehend von den steuerpolitischen Hinweisen in den künftigen Aktionslinien der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes eine breite Debatte zur Ausarbeitung von auf Gemeinschaftsebene koordinierten bestimmten spezifischen steuer- und haushaltspolitischen Strategien entfalten kann.

3.5. Von den Akteuren zur staatlichen Verwaltung

3.5.1. Der Markt ist ein Gefüge von Regeln — ohne expliziten Verweis auf die staatliche Verwaltung kann nicht vom Binnenmarkt gesprochen werden. Während nun die Akteure den Binnenmarkt zunehmend akzeptieren, läßt sich das von einem großen Teil der staatlichen Behörden in den Mitgliedsländern und in anderen EWR-Ländern kaum sagen: elf Jahre nach der Einigung über das Weißbuch sind bisher erst wenig mehr als die Hälfte der darin vorgesehenen Maßnahmen von den einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt worden, und in der Durchführung bestehen erhebliche Unterschiede.

3.5.2. Die uneingeschränkte und tatkräftige Mitwirkung der staatlichen Verwaltungen an der Durchführung des Binnenmarktprogramms muß daher ein vorrangiges Ziel der künftigen Maßnahmen auf diesem Felde werden. Eine entscheidende Initiative in diese Richtung könnte von den Akteuren selbst ausgehen, die sich ja tagtäglich mit den Schwierigkeiten infolge der mangelnden Umsetzung und Anwendung des Programms herumschlagen müssen. Diese Möglichkeit wird dadurch erheblich eingeschränkt, daß es kaum wirksame Rechtsbehelfe

gibt. Auch wenn in diesem Bereich wesentliche Fortschritte erzielt wurden, müssen Privatleute noch immer einen mühseligen Kampf ausfechten, um ihre Rechte in den verschiedenen Rechtssystemen geltend zu machen. Die Beschwerden gegen die Kommission sind im Vergleich dazu einfacher, dauern aber nach wie vor sehr lang.

3.5.3. Auch scheint einerseits die Bereitschaft der Mitgliedstaaten und anderer EWR-Länder, ihre nationalen Rechtsvorschriften, beispielsweise ihre technischen Normen, zu vereinfachen, nur gering zu sein, andererseits bleibt gerade im Sektor der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, den sie nach wie vor unterschiedlich handhaben, angefangen von ihrer klaren Definition noch viel zu tun. Die verhängnisvollen Folgen dieses Sachverhalts liegen auf der Hand. Vor allem die mit der Einhaltung der europäischen Rechtsvorschriften verbundenen Kosten sind für die meisten kleinen Unternehmen ein Problem, zumal diese Normen oft noch durch zusätzliche nationale Bestimmungen verkompliziert werden.

3.5.4. Daher muß nochmals mit Nachdruck auf die Vorteile hingewiesen werden, die eine enge Zusammenarbeit der Verwaltungen der Mitgliedstaaten und anderer EWR-Länder sowohl direkt als auch auf Unionsebene mit sich bringt, wenn es darum geht, der Arbeit an der Vollendung des Binnenmarktes neue Impulse zu geben. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, die gesellschaftlichen Akteure immer intensiver in diesen Prozeß einzubeziehen und ihren Erfahrungsschatz zu nutzen. Zusätzlich zu dem oben Gesagten wünscht sich der Ausschuß, daß die dem Instrument der Verordnung innewohnenden Chancen besser genutzt und soweit wie möglich Verordnungen erlassen werden. So könnte die Europäische Union in Angelegenheiten, in denen die Schäden für die Geschäftspartner infolge einer schleppenden Umsetzung erheblich sind, außerdemfalls eine Verordnung erlassen, wenn die entsprechenden Richtlinien eine genaue Frist für die Umsetzung nennen und diese ungenutzt verstreicht.

4. Die Zukunft des Binnenmarktes

4.1. Wie in dem Schlußkapitel der Kommissionsmitteilung klar gesagt wird, sind entschiedene Schritte notwendig, damit das Binnenmarktprogramm seine volle Wirksamkeit entfalten kann. Forderungen wie die strikte Anwendung des Gemeinschaftsrechts, die Erledigung der im Weißbuch vorgesehenen Maßnahmen und die Vereinfachung der nationalen und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften wurden bereits oben genannt.

4.2. Abschließend ist es angebracht, darauf hinzuweisen, welchen Platz das Binnenmarktprogramm in dem größeren Zusammenhang der Gemeinschaftspolitik insgesamt einnimmt, und eine weitest mögliche Koordinierung dieser Instrumente sicherzustellen, um den Herausforderungen, vor denen die EU in puncto Beschäftigung und Globalisierung der Weltwirtschaft steht, gerecht zu werden.

4.3. So gesehen ist der Rolle, die das Binnenmarktprogramm zum einen bei der Weiterentwicklung der gelten-

den Verträge — wie dem Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum und dem mit der Schweiz abgeschlossenen Vertrag — und zum anderen bei den Verfahren im Vorfeld des Beitritts der mitteleuropäischen Länder übernehmen kann, besondere Beachtung zu schenken.

5. So wie die Einheitliche Akte dem Programm 1992 zum Erfolg verhalf, so sollte die Regierungskonferenz zur Reform des Vertrags die entsprechenden Voraussetzungen für das Gelingen des Aktionsplanes 1999 schaffen.

Die Vertragsänderungen sollten unter anderem den folgenden Zielen dienen:

- der Festlegung eines neuen Termins im Vertrag für die Einführung der einheitlichen Währung, um den Binnenmarkt zu vollenden;
- der Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat vor allem bei Beschlüssen zur Freizügigkeit sowie zur Zusammenarbeit im Zollwesen und zu den Aspekten der Steuerpolitik, die unmittelbar mit dem Binnenmarkt zusammenhängen;
- der Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen auf den Bereich des geistigen und gewerblichen Eigentums und auf manche Fragen, die gegenwärtig zur dritten Säule gehören, insbesondere die Freizügigkeit und die Zusammenarbeit im Zollwesen;
- dem Ausbau der Initiativ- und Kontrollrechte der Europäischen Kommission, soweit sie das Funktionieren des Binnenmarktes betreffen;
- einem Verhaltenskodex, nach dem sich die Staaten verpflichten, das Funktionieren des Binnenmarktes durch mehr Selbstdisziplin und das ständige Bestreben nach Vereinbarkeit nationaler Vorschriften mit der europäischen Integration zu sichern, um die Entstehung von Hindernissen an der Quelle zu begrenzen.

6. Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA)

6.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß veranstaltete am 5. März eine öffentliche Anhörung zum Thema „Binnenmarkt und Einheitliche Währung“, mit der ein doppeltes Ziel verfolgt wurde:

- Bilanz zu ziehen über die Entwicklung bei den 62 innergemeinschaftlichen Hindernissen, die bei einer früheren Anhörung im Juni 1994 genannt worden waren;
- einen Beitrag zum Aktionsplan 1999 zu leisten, den die Kommission vorbereitet, um bis zur Einführung des Euro bei der Vollendung des Binnenmarktes entscheidende Fortschritte zu erzielen, was einer

vom WSA schon 1995 vorgebrachten Forderung entspricht.

6.2. In den vier Sitzungen, die dem freien Warenverkehr, der Dienstleistungsfreiheit, der Steuerharmonisierung und der Freizügigkeit gewidmet waren, gelangten die Teilnehmer zu folgenden Schlußfolgerungen:

- Der Abbau der Kontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen schreitet weiter voran, macht aber das Fortbestehen der rechtlichen, technischen und steuerlichen Grenzen zwischen den Staaten noch spürbarer.
- Über die Hälfte der vom Ausschuß 1994 festgestellten Hindernisse sind unverändert geblieben, und bei den meisten anderen wurden nur Teilerfolge erzielt, während andererseits neue Hindernisse aufgetaucht sind.
- In den letzten Jahren hat es weniger neue Gemeinschaftsregelungen, dafür aber mehr neue Regelungen auf der einzelstaatlichen Ebene gegeben (1-2 pro Tag), die neue Handelshemmnisse schaffen können.
- Ein wichtiges Problem ist das Ungleichgewicht zwischen Gemeinschaftsvorschriften und nationalen Vorschriften: Die Gemeinschaftsregeln, in erster Linie Richtlinien, bleiben unvollständig, werden manchmal nicht richtig angewendet und lassen einen zu großen Spielraum für Ausnahmeregelungen und zusätzliche Vorschriften auf nationaler Ebene.
- Die Einführung der einheitlichen Währung ist ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zur Vollendung des Binnenmarktes, wird aber seine Lücken und Funktionsstörungen aufdecken, was die Einführung eines Dringlichkeitsprogramms rechtfertigt, mit dem Abhilfe geschaffen werden kann.
- Die Regierungskonferenz über die Vertragsrevision sollte diesem Programm die für seinen Erfolg benötigten Mittel geben. Die Staaten sollten einen Verhaltenskodex verabschieden, um die Schaffung neuer Hindernisse an der Quelle zu unterbinden. Die Nutzer sollten vollständig über ihre Rechte und Beschwerdemöglichkeiten informiert werden und sie leichter in Anspruch nehmen können.
- Bei der Aufstellung ihres Aktionsprogramms für 1999 sollte die Europäische Kommission auch dazu beitragen, das Konzept des „Binnenmarktes“ an sich klarer zu definieren. So sollte konkretisiert werden, was vollständig vereinheitlicht werden soll, was einem wirksamen System der gegenseitigen Anerkennung unterliegen soll und was von einem Mitgliedstaat zum anderen auf Dauer unterschiedlich bleiben wird. Ein Vergleich mit dem Funktionieren des Binnenmarktes der Vereinigten Staaten, auch auf der steuerlichen Ebene, könnte unter Berücksichtigung der spezifischen Lage in Europa aufschlußreich sein.

Brüssel, den 23. April 1997.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „KMU in Grenzregionen — Probleme bei grenzüberschreitenden Geschäftsbeziehungen unter spezieller Berücksichtigung der durch die Einhaltung technischer Normen bedingten Probleme“

(97/C 206/15)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 26. März 1996 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 3. März 1997 an. Berichterstatter war Herr Muller, Mitberichterstatter Herr Folias.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung am am 23. und 24. April 1997 (Sitzung vom 23. April) mit 79 Ja-Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Soll das Ziel „Europa ohne Grenzen“ erreicht werden, so setzt dies voraus, daß insbesondere das Geschehen entlang den zum Wegfall bestimmten Binnengrenzen beobachtet wird. Die innergemeinschaftlichen Grenzregionen machen räumlich gesehen einen großen Teil der EU aus. Die Gemeinschaftspolitiken haben per se eine grenzüberschreitende Wirkung, doch gibt es bei ihrer Umsetzung durch benachbarte Mitgliedstaaten bisweilen beträchtliche Unterschiede. Diese Unterschiede wie auch die Integrations- und Kohäsionsbemühungen werden von den Bürgern dieser Regionen, die unter politischen, demographischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, geographischen und historischen Gesichtspunkten offenkundig besondere Merkmale aufweisen, anders, sprich unmittelbarer wahrgenommen. Der in diesen Regionen festzustellende Grad der Durchlässigkeit der Binnengrenzen wird wertvolle Anhaltspunkte für die Beurteilung der Frage liefern, inwieweit und auf welche Art und Weise etwaige Mängel behoben werden sollten.

1.2. Als Ganzes betrachtet sind die KMU in der Europäischen Union⁽¹⁾ ein Garant für soziale Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung. Deshalb liegt es nahe, daß diese Unternehmen entscheidend dazu beitragen können, daß die Grenzregionen noch mehr als bisher als Bindeglied und Brückenkopf bei der Verwirklichung des Binnenmarktes fungieren. Diese Unternehmen decken nämlich die verschiedensten Wirtschaftsbereiche ab und haben ihre Kundschaft in der Regel in der näheren Umgebung, wodurch die zuweilen mit Vorteilen verbundene entfernungsbedingte Anonymität der Geschäftsbeziehungen entfällt, und sie sind gezwungen, ihre Unternehmensplanung und -strategie auf einen grenzüberschreitenden regionalen Absatzmarkt mit seiner spezifischen Größenordnung und all seinen Besonderheiten abzustellen.

1.3. Ihr Beitrag ist aber nicht nur wirtschaftlicher und sozialer Natur, er kann auch andere Bereiche wie etwa das kulturelle Leben, den Erfahrungsaustausch, die

Suche nach sogenannte erfolgreichen Praktiken, die zwischenmenschlichen Beziehungen, das gegenseitige Verständnis und die Achtung gegenüber den Besonderheiten der betreffenden Regionen positiv beeinflussen. Damit dieser Beitrag jedoch zustande kommen und Früchte tragen kann, müssen die KMU äußere Rahmenbedingungen vorfinden, bei denen die Einhaltung der wichtigsten Regeln für das Funktionieren des Binnenmarktes gewährleistet ist.

1.4. Mit Hilfe der vorliegenden Stellungnahme soll anhand der Informationen, die vor Ort im Verlauf der Gespräche mit den direkt betroffenen wirtschaftlichen und sozialen Gruppen gesammelt wurden, konkret untersucht werden, inwieweit diese wesentlichen Voraussetzungen gegeben sind und auf welche Probleme die Klein- und Mittelbetriebe bei grenzüberschreitenden Geschäftsbeziehungen stoßen können.

1.5. Aus den so erlangten Informationen, ergänzt durch Studien über einige Grenzregionen, lassen sich Schlußfolgerungen ziehen, die für die in diesen Regionen tätigen KMU allgemein gültig sind.

1.6. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß und insbesondere seine „Beobachtungsstelle für den Binnenmarkt“ ist der Ansicht, daß solche spezifischen Analysen bzw. die Untersuchung der Probleme direkt „vor Ort“ — in den Reihen der Bürger und hier speziell in den Reihen der KMU —, konkrete Hinweise auf den Grad des Funktionierens des Binnenmarktes liefern können.

1.7. Der Ausschuß als Vertretungsorgan der wirtschaftlichen und sozialen Gruppen der Europäischen Union beabsichtigt nicht nur, eine Bestandsaufnahme vorzunehmen; er betrachtet es vielmehr als seine Aufgabe, eine Botschaft zu vermitteln, Signale auszusenden und der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat Vorschläge für Maßnahmen zur Lösung eventueller Probleme und zur Beseitigung bestimmter Hemmnisse, durch die ein nicht unbeträchtlicher Teil der Bürger um die Segnungen des Binnenmarktes gebracht werden könnten, zu unterbreiten. Es geht darum, die Erwartungen dieser Bürger nicht zu enttäuschen. Im

(1) In den Bereichen Handel, Handwerk, Tourismus, Dienstleistungen usw.

übrigen verweist der Ausschuß auf einige seiner Stellungnahmen zur Arbeitsweise des Binnenmarktes⁽¹⁾.

1.8. Die Probleme, auf die die KMU in den innergemeinschaftlichen Grenzregionen stoßen, stellen sich derzeit mit unterschiedlicher Intensität und Dringlichkeit, weisen aber auch etliche Gemeinsamkeiten auf. Sie stellen sich in gewissem Maße auch in den EU-Mitgliedstaaten, die kaum oder keine Landgrenzen zu anderen Mitgliedstaaten haben. Die spezifischen Probleme, die sich aus dieser geographischen und politischen Lage ergeben, sind nicht zu verkennen. Sie müssen vor allem im Zusammenhang mit der Politik der Erweiterung der EU besonders analysiert werden.

1.9. Im übrigen stellen sich die Probleme im Zusammenhang mit dem innergemeinschaftlichen Handel und den Grundsätzen der Freizügigkeit unter verschiedenen Aspekten schon heute in den Unterzeichnerstaaten des am 1. Januar 1994 in Kraft getretenen EWR-Abkommens, d.h. Norwegen, Island und Liechtenstein, die in diesem Zusammenhang zum Aktionsfeld der EU zu rechnen sind.

2. Derzeitiger Stand der Dinge

2.1. Allgemeine Feststellungen

2.1.1. Die bei den Anhörungen in Luxemburg und Innsbruck gesammelten Informationen beinhalten eine Reihe von Problemen, die es aufzuzeigen gilt. Da eine detaillierte Behandlung dieser Probleme den Rahmen dieser Stellungnahme sprengen würde, hält es der Ausschuß für notwendig, eine Bestandsaufnahme in Form eines Berichts, der als Anhang oder Zusammenfassung erscheint, vorzunehmen. Die Bedeutung der darin enthaltenen Informationen wird dadurch nicht geschmälert. An dieser Stelle soll nun erwähnt werden, daß die in den beiden Sitzungen angesprochenen Probleme in folgenden Bereichen liegen: eine Fülle von bürokratischen Hemmnissen und Rechtsvorschriften ohne jeden Bezug zum Umfang und zur Häufigkeit des grenzüberschreitenden Handels; Verfahren zur Registrierung von Unternehmen; überzogene Ökosteuern für Verpackungen; steuerliche und gesellschaftliche Vertretung; Doppelbesteuerung von Unternehmen und Arbeitnehmern; unangemessene Rechtsmittel, eingeschränkte Zulassung zu öffentlichen Ausschreibungen; usw.

⁽¹⁾ Strategisches Programm — Binnenmarkt, ABl. Nr. C 304 vom 10. 11. 1993, S. 10.

Informationen über nationale Maßnahmen, die vom Grundsatz des freien Warenverkehrs in der Gemeinschaft abweichen, ABl. Nr. C 195 vom 18. 7. 1994, S. 6.

Integriertes Programm für die KMU, Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für KMU und Zweiter Jahresbericht über die Europäische Beobachtungsstelle für KMU, ABl. Nr. C 102 vom 24. 4. 1995.

Der Binnenmarkt 1994, ABl. Nr. C 39 vom 12. 2. 1996, S. 70.

Jahresbericht Beobachtungsstelle für KMU, ABl. Nr. C 82 vom 19. 3. 1996.

Der Binnenmarkt 1995, ABl. Nr. C 212 vom 22. 7. 1996, S. 40.

Integriertes Programm für die KMU, ABl. Nr. C 56 vom 24. 2. 1997.

2.1.2. Von den in dieser Untersuchung ermittelten Problemen läßt sich in vielen Fällen sagen, daß sie für die Klein- und Mittelbetriebe allgemein gelten. Sie sind jedoch insofern in einem anderen Licht zu sehen, als sie von den KMU in Grenzregionen anders wahrgenommen werden, weil sie in einem Umfeld auftreten, das sich im Spannungsfeld zwischen nationaler Konfrontation und Integration benachbarter Regionen beiderseits einer Grenze bewegt.

2.1.3. Der Ausschuß hebt die Bedeutung einer integrierten Politik zugunsten der betroffenen Unternehmen hervor, weil dies für das Funktionieren des Binnenmarktes wichtig ist und den Zusammenhalt in Europa stärkt. Aufgrund ihrer Randlage sind viele Grenzregionen der EU gegenüber den zentraler gelegenen Regionen der Mitgliedstaaten weiterhin benachteiligt. Ihnen gebührt daher besondere Aufmerksamkeit mit dem Ziel, ihr Wirtschaftswachstum zu fördern und ihr Beschäftigungspotential zu verbessern. Dadurch können auch die KMU ihre Aktivitäten ausbauen, die bislang oft an der Grenze zum Nachbarland Halt machen mußten.

2.1.4. Auf Betreiben der Vereinigungen der mittelständischen Betriebe wurden mit Unterstützung der Europäischen Kommission (insbesondere der GD XXIII) vor und seit der Vollendung des Binnenmarktes im Jahre 1993 verschiedene Studien und Untersuchungen über die Situation in den betreffenden Regionen, die gleichzeitig auch Lösungsvorschläge beinhalteten, durchgeführt. Die Beobachtungsstelle für den Binnenmarkt hat sich diese Arbeiten zunutze gemacht und möchte an dieser Stelle darauf verzichten, nochmals sämtliche Fälle aufzulisten, die sich den damaligen Untersuchungen zufolge als Hindernis für das Funktionieren des Binnenmarktes in bestimmten Sektoren und Regionen erwiesen haben⁽²⁾.

2.1.5. Diese seinerzeit durchgeführten Arbeiten, Berichte, Maßnahmen und Untersuchungen sowie die Gespräche mit Vertretern der betroffenen Fachkreise haben mehr oder weniger deutlich gezeigt, daß ungeachtet der in Ziffer 2.2 beschriebenen Hindernisse die Öffnung der Grenzen und die Anwendung der Regeln der Freizügigkeit zumindest in einigen Sektoren bei den Unternehmen und den Unternehmensverbänden — teilweise mit Unterstützung der zuständigen Behörden und der Europäischen Union — eine neue Dynamik ausgelöst haben⁽³⁾.

⁽²⁾ a) Es handelt sich hierbei um zwölf im Zeitraum 1995/1996 durchgeführte Studien über Klein- und Handwerksbetriebe in Grenzregionen, ferner um

b) die Tätigkeitsberichte der sieben „Büros für grenzüberschreitende Unternehmensentwicklung“ (BDTE), die in den Grenzregionen zwischen Österreich und Italien, dem Vereinigten Königreich und Irland, Spanien und Frankreich, Deutschland und Frankreich, Deutschland und Belgien, Frankreich und Belgien sowie Italien und Frankreich eingerichtet wurden.

c) „Handwerk und Kleinunternehmen in Grenzregionen“, eines der prioritären Themen der 2. Europäischen Konferenz für Handwerk und Kleinunternehmen, die am 26. und 27. September 1993 in Berlin stattfand.

⁽³⁾ Konsultationssitzung am 11. November 1996 in Luxemburg mit Teilnehmern aus Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Lothringen, der belgischen Provinz Luxemburg und dem Großherzogtum Luxemburg; sowie am 21. November 1996 in Innsbruck mit Teilnehmern aus Österreich, Italien und Bayern.

2.1.6. Zu den Auswirkungen und Perspektiven, die im Hinblick auf das Funktionieren des Binnenmarktes als positiv zu bezeichnen sind, gehören:

- neue Möglichkeiten für dynamische und leistungsfähige Unternehmen, durch Ausweitung ihres Aktionsradius zu expandieren und ihre Produkte zu diversifizieren, ohne die mit einer Unternehmensverlagerung verbundenen Risiken eingehen zu müssen,
- Anpassungsbemühungen der KMU, um mit der schärferen Konkurrenz auf relativ engem Raum fertig zu werden und sich auf die Bedürfnisse und Gewohnheiten „neuer“ Verbraucher einzustellen,
- erhöhte Bereitschaft zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und damit verbunden das Erkennen unternehmenspolitischer Notwendigkeiten: Anpassung der Managementmethoden, Verbesserung der beruflichen Qualifikationen, Effizienz der Investitionspolitik, Ausfindigmachen geeigneter Formen der Zusammenarbeit, der Bündelung der wirtschaftlichen Kräfte und des Informationsaustauschs über die Grenzen hinweg, Identifizierung gemeinsamer Probleme und Erarbeitung gemeinsamer Lösungen. Diese positive Entwicklung wird durch konkrete Maßnahmen veranschaulicht, die oft auf partnerschaftlich konzipierten bilateralen Vereinbarungen beruhen,
- Entfaltung neuer ergänzender Tätigkeitsbereiche in den KMU als Folge der verstärkten Zusammenarbeit und Diversifizierung der Nachfrage in den Grenzregionen mit der Aussicht auf Schaffung neuer Arbeitsplätze,
- Hinterfragung nicht nur der Fähigkeit der KMU zu flexiblem Handeln, sondern auch der Organisationsstruktur, der Arbeitsmethoden und der Effizienz ihrer Vertretungsorgane sowie der übrigen Unterstützungseinrichtungen, denen eine wichtige Katalysator- und Multiplikatorfunktion zukommt,
- Nutzung der mit Hilfe der Kommission eingerichteten EG-Beratungsstellen für Unternehmen (EIC) und Förderung von lokalen und regionalen Initiativen zur Unterstützung der KMU im allgemeinen oder in speziellen Sektoren, etwa durch die Einrichtung von Informationsbüros und Koordinationsstellen für spezifische Themen wie öffentliche Auftragsvergabe, technische Normen, Abfallbewirtschaftung und Umweltschutz, sowie von Stellen, die die grenzüberschreitenden Absatzmärkte beobachten, in Sachen Exportgeschäfte informieren und sensibilisieren, Gemeinschafts- oder Einzelstände der Unternehmen bei Regionalschauen organisieren und Veranstaltungen zur Förderung von überbetrieblichen Kooperationsvorhaben durchführen, manchmal in Zusammenarbeit mit regionalen Forschungsinstituten.

2.2. Hemmnisse

Hauptanliegen des Ausschusses ist es, zu einer besseren Kenntnis der Probleme der KMU zu gelangen, und deshalb möchte die Beobachtungsstelle für den Binnenmarkt sich an dieser Stelle schwerpunktmäßig mit den konkreten Sorgen dieser Gruppe von Unternehmen befassen.

2.2.1. Wenn der Ausschuß solche Aspekte wie die in Ziffer 2.1.6 beschriebenen erwähnt, so nicht deshalb, weil er die Probleme der KMU in den Grenzregionen auf diese Weise herunterspielen will, sondern aus Gründen der Objektivität und um einige positive Ansätze aufzuzeigen, die zur Verbesserung der bisherigen Situation führen können. Die Gespräche mit den Betroffenen vor Ort, auch wenn sie nur ziemlich bruchstückhaft waren, veranlassen den Ausschuß zu folgenden Bemerkungen:

2.2.2. Auf die allgemeinen Probleme der KMU im Zusammenhang mit dem Funktionieren des Binnenmarktes wurde in verschiedenen Stellungnahmen des Ausschusses und speziell in einigen von der Beobachtungsstelle für den Binnenmarkt erarbeiteten Stellungnahmen bereits eingegangen. Zu der im Rahmen dieser Stellungnahme behandelten besonderen Fragestellung, nämlich den Problemen von in Grenzregionen operierenden KMU, verfügt die Kommission über sehr ausführliches Material. Auch den politischen Instanzen in den Mitgliedstaaten kann das Problem nicht unbekannt sein, und die Mitglieder des Europäischen Parlaments sind ebenfalls hierüber unterrichtet. Für die Zwecke dieser Stellungnahme brauchte der Ausschuß deshalb keine neuen Untersuchungen durchzuführen.

2.2.3. Unter den nach Meinung des Ausschusses global erwähnenswerten Hindernissen bzw. Beeinträchtigungen sind unweigerlich auch einige, die nicht nur charakteristisch für die Klein- und Mittelbetriebe in Grenzregionen sind, sondern für sämtliche KMU gelten. Dieselben Probleme können jedoch in Grenzregionen in verschärfter Form auftreten und einen dringlicheren Charakter haben, und unter diesem Blickwinkel sind sie im folgenden zu sehen.

2.2.4. Zwar behaupten im Zusammenhang mit dem Voranschreiten der Europäischen Union und der damit unweigerlich verbundenen Notwendigkeit des Sich-Öffnens einige, die Grenzen bestünden in den Köpfen, doch könnte man auch sagen, „Fakten sind beharrlich“, was einen jedoch selbstverständlich nicht von der Notwendigkeit enthebt, die tatsächlichen und wahrscheinlichen Ursachen für diese psychologischen Barrieren zu finden, auf die im übrigen auch die befragten Vertreter der KMU hingewiesen haben.

2.2.4.1. Die Ursachen können bei allen möglichen Entscheidungsträgern und Akteuren liegen. Gründe hierfür können beispielsweise eine unzureichende Information und ein Fachjargon sein, der für Außenstehende schwer verständlich ist und es dem Normalbürger erschwert, die Erfolge und Unwägbarkeiten der europäischen Politik richtig einzuschätzen. Sie können ihren Ursprung auch in einer ungenauen oder sogar falschen Einschätzung der Sachlage haben, d.h. in diesem Fall in ungenauen oder falschen Vorstellungen über das Funktionieren des Binnenmarktes im Alltag der Bürger und der KMU in den Grenzregionen. Ein weiterer Grund kann der sein, daß kaum hingehört wird, was die Spitze oder die Basis zu sagen haben.

2.2.4.2. Barrieren können auch entstehen durch vorschnelle oder zu sehr auf Mutmaßungen beruhende Stellungnahmen oder Erklärungen der Politiker und Medien, durch die unnötige Hoffnungen geweckt werden

oder die zu einer nicht ungefährlichen Ernüchterung führen. Häufig liegt die Ursache auch in einem Zurückschrecken vor möglichen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Veränderungen und den Unwägbarkeiten, die mit der Aufgabe althergebrachter Gewohnheiten und angestammter Positionen verbunden ist.

2.2.4.3. Bis zur teilweisen oder vollständigen Beseitigung dieser Ursachen ist es ein langer und schwieriger Weg. Den Ursachen und ihren Folgen kann nur durch wiederholtes positives und konkretes Handeln abgeholfen werden. Im Falle der KMU hieße dies Schaffung von Rahmenbedingungen, die dazu führen, daß die KMU sich in ihrer jeweiligen Grenzregion stärker engagieren und die Barrieren aus eigenem Entschluß und eigener Kraft zu überwinden suchen.

2.2.5. Neben diesen psychologischen Barrieren gibt es auch KMU-typische Hindernisse im Zusammenhang mit regionalen grenzübergreifenden Geschäftsbeziehungen, die die Großunternehmen in dieser Form nicht haben. Für die Leiter von KMU, die Willens oder gezwungen sind, ihre Geschäftstätigkeit über die Grenzen hinaus auszudehnen, können sich folgende Hindernisse auftun: die geringe Größe und die unzulängliche Organisationsstruktur des Unternehmens, fehlende Informationen über die Absatzmärkte der Nachbarregion, fehlende Erfahrung mit der jenseits der Grenze üblichen kaufmännischen Praxis, unzureichende strategische Unterstützung und Ausbildung, Kapitalmangel, unzureichende Kenntnis der von verschiedenen Seiten angebotenen Unterstützungsmaßnahmen, Zurückschrecken vor den zahlreichen Verwaltungsgängen und -formalitäten und den einzuhaltenden Vorschriften. Von seiten der Mitgliedstaaten und der Fachverbände müssen mehr Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme ergriffen werden, ggf. mit Unterstützung der Kommission.

2.2.6. In den Grenzregionen gibt es Hindernisse, die mit den dortigen geographischen, historischen und politischen Gegebenheiten zusammenhängen. Diese können darüber entscheiden, ob und in welchem Umfang es eine sogenannte „Grenzkultur“ gibt, die, wenn man von den sprachlichen Schwierigkeiten einmal absieht, in starkem Maße zur Integration der Grenzgebiete beiträgt und das Eindringen in die betreffenden Märkte erleichtert. Bei den verschiedenen Entwicklungsprogrammen für die Grenzregionen oder -gebiete, die diese Grenzkultur nicht haben, muß daher besonderer Wert auf die konsequente Förderung eines wirtschaftlichen Gefüges gelegt werden, in dem Klein- und Mittelbetriebe verschiedener Wirtschaftszweige ihren Platz haben. Bei der Konzipierung und Durchführung dieser Programme müssen die Vertreter der KMU ein Mitspracherecht haben. In diesem Zusammenhang mag der Hinweis von Interesse sein, daß im Rahmen der Bemühungen um die Konzipierung einer besser koordinierten und kohärenteren grenzübergreifenden Regionalpolitik für den Großraum „Saar-Lor-Lux“ (Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg) offenbar die Schaffung eines überregionalen Wirtschafts- und Sozialausschusses geplant ist, wodurch die sozialen und wirtschaftlichen Gruppen die Möglichkeit einer direkteren Einflußnahme auf die Gestaltung und Umsetzung einer solchen Politik erhielten.

2.2.7. Die bisherigen Untersuchungen zum Stand der Integration in den Grenzregionen zeigen, daß gesetzliche Bestimmungen und Verwaltungsvorschriften und insbesondere deren Umsetzung und Anwendung die Entwicklung in besonderem Maße erschweren. Dies gilt im übrigen für sämtliche Regionen der EU. In den Grenzregionen werden sie jedoch permanent als störend empfunden. Bisweilen nehmen sie sogar groteske Züge an und führen dazu, daß die KMU ihr Unternehmensprojekt entweder aufgeben oder aber diese Hürden mit Mitteln umgehen, die, so einfallsreich sie auch sein mögen, auf Dauer nicht hingenommen werden können, weil sie zu Diskriminierungen und Wettbewerbsverzerrungen führen. Viele der zahllosen Schwierigkeiten, die angeführt werden, betreffen die Kompliziertheit des Gemeinschaftsrechts und die dazugehörigen Durchführungsbestimmungen. Hieraus ergibt sich die ausdrückliche Forderung nach einem Abbau und einer Vereinfachung der bürokratischen Formalitäten, speziell im Zusammenhang mit dem System „Intrastat“.

2.2.7.1. Die unterschiedlichen gesetzlichen und sonstigen Bestimmungen in den betreffenden Mitgliedstaaten, vor allem im Bereich des Steuerwesens, der sozialen Sicherheit, des Arbeitsrechts und der Genehmigungsverfahren können erhebliche Probleme, ja sogar unüberwindbare Hindernisse verursachen, da sie diskriminierende und wettbewerbsverzerrende Wirkung haben und als Vorwand für den Aufbau übertriebener administrativer Hürden benutzt werden.

2.2.8. Der Hauptgrund dafür, daß die KMU in Grenzregionen die Entwicklung der Europäischen Union mit Besorgnis und Enttäuschung betrachten, sind die administrativen Hindernisse, d.h. die Schwerfälligkeit der Verwaltungsverfahren und die inadäquaten Rechtsbehelfe. Der Ausschuß bekräftigt energisch, daß die nationalen, regionalen und lokalen Behörden die Vorschriften flexibel anwenden müssen.

2.2.8.1. Zahlreiche Schwierigkeiten bestehen beispielsweise beim Zugang zu den Absatzmärkten der benachbarten Grenzregionen und im Zusammenhang mit der Ausübung der verschiedenen Formen von Geschäftstätigkeiten (feste Niederlassung, Erbringung zeitlich begrenzter oder punktueller Dienstleistungen). Die aufgebauten Hürden werden oft als schikanös und diskriminierend empfunden, weil sie besonders die nicht heimischen Unternehmen belasten.

2.2.9. Das schier unerschöpfliche Thema technische Normen ist vom Ausschuß in seiner Stellungnahme CES 690/96 zum Thema „Technische Normen und gegenseitige Anerkennung“⁽¹⁾ (Berichterstatter: Herr Jaschick) auf der Grundlage von Anhörungen in Stockholm und Mailand im Januar 1996 in aller Ausführlichkeit behandelt worden. Im einzelnen hat der Ausschuß in der o.g. Stellungnahme die „Versuche“ zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse behandelt, die derzeitige Lage registriert und eine Reihe von Empfehlungen abgegeben, die weiterhin gültig sind.

2.2.9.1. Schätzungen zufolge gab es im Jahre 1985 in der damaligen EWG mehr als 100 000 verschiedene

(1) ABl. Nr. C 212 vom 22. 7. 1996.

nationale technische Spezifikationen. Zusätzlich werden der Kommission jedes Jahr durchschnittlich 450 neue technische Vorschriften für Produkte gemeldet. Sollte sich dies fortsetzen, wird die Vollendung des Binnenmarktes ein utopisches Unterfangen, bei dem tatsächlich nur noch die Wahl zwischen zwei Übeln besteht: höhere Produktions- bzw. Anpassungskosten oder null Exportchancen. Es sei daran erinnert, daß 76 % des innergemeinschaftlichen Handelsvolumens von technischen Auflagen betroffen sind.

2.2.9.2. Technische Anforderungen können sich auf Design, Herstellung, Verkauf, Vermarktung, Kosten und Kundendienstleistungen auswirken und damit die Abwicklung der Geschäfte, die eigentlich erleichtert werden sollte, unterminieren. Was diese aus den verschiedenen Harmonisierungskonzeptionen resultierenden Anforderungen konkret für die KMU bedeuten, wird überdeutlich, wenn man sich den bereits erreichten Harmonisierungsgrad vor Augen führt⁽¹⁾.

2.2.9.3. Folgende Branchen sind vom grenzüberschreitenden Handel besonders betroffen:

- Bauerzeugnisse und -dienstleistungen: Fehlen einheitlicher Normen; Bauvorschriften und -verordnungen; technische Spezifikationen und Bedingungen; Sicherheitsmaßnahmen für Installationen (Strom, Gas, Wasser usw.).
- Nahrungsmittel (Bäckerei, Fleisch, Milchprodukte): tierärztliche Vorschriften; je nach Land unterschiedliche erlaubte Bestandteile; Lagerbedingungen während des Vertriebs; Rechnungslegung; Etikettierung; Registrierungsvoraussetzungen.

2.2.9.4. Folgende weitere Branchen sind im allgemeinen, also auch bei grenzüberschreitenden Geschäftsbeziehungen, von verschiedenen technischen Hemmnissen betroffen:

- Pharmaprodukte: nationale Erstattungs-systeme; Preiskontrollen; verbotene Bestandteile; Registrierungsverfahren.
- Kraftfahrzeuge: unterschiedliche steuerliche Behandlung; Alter von Gebrauchtwagen.
- Maschinenbau: hohe Kosten für Tests und Zulassungsverfahren; unterschiedliche Voltspannung; unterschiedliche Kraftstoffversorgung; unterschiedliche Steckverbindungen.

(¹) — 34 % der gehandelten Waren sind bereits nach der alten Konzeption harmonisiert (Detailharmonisierung).
 — 17 % der gehandelten Waren sind nach der neuen Konzeption harmonisiert oder werden dies bald sein.
 — 25 % der gehandelten Produkte sind einzelstaatlichen technischen Vorschriften ohne jegliche Harmonisierung unterworfen und hängen damit vom Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung ab.
 — In 19 % der Fälle gibt es Vereinbarungen über eine gegenseitige Anerkennung, aber die Hälfte (10 %) davon betrifft Erzeugnisse, bei denen schon eine Harmonisierung nach der neuen Konzeption erfolgt ist.
 — In nur 15 % der Fälle gibt es weder eine Harmonisierung noch Vereinbarungen über eine gegenseitige Anerkennung.

— Spielwaren: Beschränkungen bei Werbemethoden; Sicherheitsanforderungen.

— Medizinische Geräte.

2.2.10. Unter Berücksichtigung der oben aufgeführten Bereiche, in denen die KMU mehr oder weniger große Schwierigkeiten haben, können unter den technischen Anforderungen, die der Ausschuß schon wiederholt in seinen Stellungnahmen behandelt hat, folgende als für KMU in Grenzregionen besonders relevant herausgehoben werden:

2.2.10.1. Da pro Jahr etwa 500 Produktnormen festgelegt werden, die Anwendungs- oder Durchführungsnormen jedoch nicht mit der gleichen Geschwindigkeit folgen, entstehen ungewisse Situationen, die eine erhebliche Behinderung für die Aktivitäten derjenigen KMU darstellen können, die täglich grenzüberschreitend tätig sind und relativ knappe Termine einzuhalten haben, welche keine Verzögerungen aufgrund ungenauer technischer Vorschriften dulden.

2.2.10.2. Die technischen Anforderungen in Verbindung mit Sicherheitsvorschriften wie bei Gas-, Strominstallationen und verschiedenen anderen Baubereichen können insofern Schwierigkeiten verursachen, als die bestehenden spezifischen Vorschriften in verschiedenen Mitgliedstaaten von den in dem jeweiligen Nachbarstaat geltenden abweichen. In solchen Fällen gilt es zu prüfen, ob Diskriminierung oder Wettbewerbsverzerrung vorliegt.

2.2.10.3. Im allgemeinen erwarten die KMU in den Grenzregionen ständige Verbesserungen der Transparenz der technischen Anforderungen, die in den Nachbarstaaten gelten. Vom Sprachproblem abgesehen bestehen noch weitere Hemmnisse auf der Ebene der Festlegung und Interpretation technischer Vorschriften auf gemeinschaftlicher wie auch auf nationaler Ebene, die die grenzüberschreitenden Beziehungen beeinträchtigen können.

2.2.10.4. Es kann nützlich sein, in den Grenzregionen stärker die Möglichkeiten und besten Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich des Transfers neuer Technologien zu untersuchen, ggf. in Zusammenarbeit mit Technologie- und Forschungseinrichtungen.

3. Vorschläge

3.1. Unbeschadet der Vorschläge des WSA in seinen etwa 60 Stellungnahmen zum Thema Binnenmarkt und unbeschadet der zahlreichen Empfehlungen der Beobachtungsstelle für den Binnenmarkt, die diese seit ihrer Gründung 1994 abgegeben hat⁽²⁾, möchte der WSA

(²) Der Binnenmarkt 1993, ABl. Nr. C 393 vom 31. 12. 1994.
 Der Binnenmarkt 1994, ABl. Nr. C 39 vom 12. 2. 1996.
 Der Binnenmarkt 1995, ABl. Nr. C 212 vom 22. 7. 1996.
 Kommerzielle Kommunikationen, ABl. Nr. C 66 vom 3. 3. 1997.
 Technische Normen, ABl. Nr. C 212 vom 22. 7. 1996.
 Öffentliches Beschaffungswesen, ABl. Nr. C 212 vom 22. 7. 1996.
 Verschlüsselte Dienste, ABl. Nr. C 30 vom 30. 1. 1997.

zusätzlich zu den Schlußfolgerungen, die sich aus den verschiedenen, teils mit Hilfe der Kommission durchgeführten Untersuchungen, Studien und Analysen ergeben, an dieser Stelle noch einmal speziell auf verschiedene Aktionen und Maßnahmen hinweisen, die zur Verbesserung der oben beschriebenen Situation beitragen können und für die es verteilte Zuständigkeiten gibt.

3.2. In die Zuständigkeit der EU fallende Aufgaben

3.2.1. In den Berichten der Kommission zum Binnenmarkt finden sich in der Regel Feststellungen und Schlußfolgerungen zu makroökonomischen Problemen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat nichts gegen eine solche Evaluierung der Ergebnisse im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes einzuwenden. Er vertritt jedoch die Auffassung, daß die Situation berücksichtigt werden sollte, wie sie vor Ort, an der Basis, empfunden wird, in der „europäischen Provinz“. Gerade die „kleinen Dinge“ können für die Entwicklung der „großen Dinge“ von wesentlicher Bedeutung sein. Die geplanten Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu spezifischen und punktuellen Problemen verdienen daher die Aufmerksamkeit der Kommission und des Rates.

3.2.2. Nach Auffassung des Wirtschafts- und Sozialausschusses müssen zunächst zweifelsohne einige „Barrieren“ beseitigt werden, die auf der Ebene der Kommission bestehen und eine systematische Koordinierung, Integration und Zusammenarbeit verhindern können. Als Beispiel sei hier die Forderung der betroffenen Kreise nach Veröffentlichung eines Vademecums für KMU in Grenzregionen genannt. Es versteht sich von selbst, daß ein solches Vorhaben eine wirksame Zusammenarbeit der verschiedenen Generaldirektionen erfordert, da die Gemeinschaftspolitiken und -aktionen in diesem Bereich verschiedene Politikfelder umfassen (im vorliegenden Fall sind dies: Regionalpolitik, Strukturfonds, Kohäsionsfonds, integriertes Programm zugunsten der KMU, Umweltschutz einschließlich Abfallbewirtschaftung, Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit, gegenseitige Anerkennung von Diplomen und beruflichen Befähigungsnachweisen, Liberalisierung bestimmter Wirtschaftsbereiche, öffentliches Auftragswesen, Steuerwesen, Wettbewerbspolitik usw.). Dabei könnte auch auf die Mitarbeit der EU-Beratungsstellen für Unternehmen (Euro-Info-Center-EIC) zurückgegriffen werden.

3.2.3. Der Ausschuß begrüßt die Einrichtung von Unterstützungsbüros für den grenzüberschreitenden Handel nach dem Vorbild des BDTE, das mit Unterstützung der Kommission in Frankreich und Belgien eingerichtet wurde. Initiativen dieser Art müßten stärker gefördert werden, v.a. in Regionen, die noch nicht über geeignete Organisationsstrukturen verfügen. Diese Büros müßten völlig unabhängig von den staatlichen Verwaltungen arbeiten und die Unterstützung der nationalen und regionalen Büros der Kommission und der EG-Beratungsstellen für Unternehmen (EIC) erhalten. Sie sollten in der Lage sein, die Gemeinschaftsbehörden über Hindernisse zu unterrichten, die dem Funktionieren des Binnenmarktes abträglich sind, und ggf. den zuständigen Instanzen Beschwerden übermitteln.

3.2.4. Die derzeitigen Anstrengungen der Kommission zur besseren Koordinierung der Aktivitäten werden

vom Ausschuß gebührend gewürdigt. Der Ausschuß stellt darüber hinaus mit Genugtuung fest, daß die Kommission und der Rat einer stärkeren Integration der KMU in ihre verschiedenen Politiken Bedeutung beimessen. Seines Erachtens sollte diese allgemein positive Haltung nicht durch ein unentschuldbares Verkennen der in den Grenzregionen zu lösenden Probleme entwertet werden.

3.2.5. In diesem Sinne fordert der Ausschuß die Kommission auf, die Erwägungen in dieser Stellungnahme zu berücksichtigen, wenn sie verschiedene Dokumente erstellt, die auf dem Arbeitsprogramm 1997 stehen. Zu erwähnen sind hier die von der GD XVI geplanten Arbeiten im Hinblick auf eine Empfehlung zur Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und zu den Errungenschaften und Perspektiven der interregionalen Zusammenarbeit sowie schließlich eine weitere Mitteilung, die die Regional- und Wettbewerbspolitik behandeln soll.

3.2.6. In den verschiedenen operationellen Programmen der Kommission zugunsten der KMU ist eine stärkere Öffnung und eine größere Anpassung der Vorschriften an die spezifischen Gegebenheiten in den Grenzregionen anzustreben (Programme LEONARDO, SOCRATES, CRAFT, BRIT-EURAM, INTERREG, LEADER, ADAPT, URBAN, INTERPRISE, EURES, LINGUA, Strukturfonds usw.).

3.2.7. Die Zusammenarbeit innerhalb der Kommission in dem hier angesprochenen Bereich ließe sich höchstwahrscheinlich dadurch verbessern, daß der für die KMU zuständigen GD XXIII die Aufgabe übertragen wird, die Informationen zu sammeln und zu koordinieren, wozu auch ein systematischer Informations- und Gedankenaustausch mit der Beobachtungsstelle für den Binnenmarkt des Wirtschafts- und Sozialausschusses gehören würde.

3.2.8. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, auch Vertreter der KMU, die sich der praktischen Probleme in den Grenzregionen bewußt sind, an den künftigen Arbeiten im Rahmen der SLIM-Initiative zu beteiligen. Dies gilt auch für die immer dringlicheren Arbeiten zur Kodifizierung der EU-Vorschriften.

3.2.9. In der Mitteilung der Kommission über die „Wirkung und Wirksamkeit der Binnenmarktmaßnahmen“ (KOM(96) 520 endg. vom 30. Oktober 1996) ist die Rede von einem Aktionsprogramm, das u.a. die Beseitigung der nach wie vor bestehenden Hemmnisse zum Ziel hat. Voraussetzung dafür, daß dieses Aktionsprogramm Wirkung zeigt, ist jedoch, daß dabei spezielle Formen der Anhörung vorgesehen werden, die eine Berücksichtigung der besonderen Situation in den Grenzregionen ermöglicht.

3.2.10. Die mangelhaften Beschwerde- und Einspruchsmöglichkeiten für die Unternehmen und das Fehlen von raschen, nachvollziehbaren und wirksamen Antworten hierauf sowie die relative Machtlosigkeit der zwischengeschalteten Instanzen in bezug auf die Hemmnisse führen dazu, daß die KMU und ihre Vertreter ihren Glauben an die EU verlieren. Spätestens mit dem von der Kommission angekündigten Aktionsprogramm zum Funktionieren des Binnenmarktes muß daher ein

adäquates Beschwerdeverfahren geschaffen werden. Im Vorfeld sollte eine Analyse über die derzeitige Situation der Beschwerdemöglichkeiten und Rechtswege durchgeführt werden.

3.2.11. Ferner muß die Rolle der EU-Beratungsstellen für Unternehmen (EIC) bei der Übermittlung von Informationen über das Funktionieren des Binnenmarktes an die übergeordneten Stellen und die Basis klar definiert werden. Dabei muß sichergestellt werden, daß die von Seiten der zuständigen Verwaltungen auf Anfrage der EIC gelieferten Auskünfte in sich stimmig und zuverlässig sind. In diesem Sinne könnte sich eine Zusammenarbeit zwischen EIC für KMU und EIC für Verbraucher als nützlich erweisen.

3.2.12. Zur Festlegung der Positionen, gemeinsamen Praktiken und geeigneten Maßnahmen sollte die Kommission kurzfristig in Zusammenarbeit mit der Beobachtungsstelle für den Binnenmarkt ein System regelmäßiger Konsultationen mit den EIC, den BDTE und den betroffenen Berufsverbänden einführen. Besondere Beachtung verdient die Zweckmäßigkeit der einheitlichen Informations- und Beratungszentren (First-Stop-Shops).

3.2.13. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß stellt fest, daß es in dem betreffenden Bereich Vermittlungsinstanzen und Hilfseinrichtungen gibt, von denen bereits interessante und innovative Initiativen ausgegangen sind, die jedoch häufig nicht wahrgenommen oder in ihrer Bedeutung unterschätzt werden. Es gilt, diese Einrichtungen in ihrer Arbeit zu bestärken.

3.2.14. Der Ausschuß fordert die betroffenen Gremien auf, Aktionen und Programme zur Förderung der Integration der KMU in den Grenzregionen einzuführen und umzusetzen und zu diesem Zwecke ein Aktionsprogramm mit Anreizen in Form von Wettbewerben, Prämien oder Finanzvorteilen für die „besten Praktiken“ zu planen, die ggf. anderen Grenzregionen als Vorbild dienen können.

3.2.15. Im Prozeß der Erstellung und Anwendung technischer Normen befürwortet der Ausschuß die Unterstützung von Einrichtungen wie NORMAPME, das mit UEAPME verbunden ist und spezifische Probleme aufzeigen kann, die sich KMU im allgemeinen und jenen in Grenzregionen im besonderen stellen.

3.3. *In die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und regionalen Instanzen fallende Maßnahmen*

3.3.1. Ein Großteil der obigen Vorschläge, die der Ausschuß an die Kommission als unmittelbaren Ansprechpartner richtet, sollten auch in Aktionen einfließen, die auf der Ebene der Mitgliedstaaten und regionalen Instanzen vorzuschlagen und umzusetzen sind.

3.3.2. Eine korrekte Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts ist zweifellos unerlässlich. Dabei müssen die nationalen Instanzen darauf achten, daß die Probleme der „Akteure“ — insbesondere der KMU — in den Grenzregionen auch tatsächlich Beachtung finden.

3.3.3. Durch konzertierte und wohlüberlegte Aktionen können die Mitgliedstaaten dazu beitragen, sprachliche Probleme zu verringern.

3.3.4. Geeignete Informationen über Instanzen und Stellen, die als direkte und verbindliche Ansprechpartner dienen können, sowie eine zentrale Anlaufstelle für an die Mitgliedstaaten gerichtete Beschwerden der Unternehmen und ihrer Verbände könnten dazu beitragen, die für alle Parteien unerquickliche Situation gegenseitiger Unkenntnis zu beenden.

3.3.5. Die Mitgliedstaaten und regionalen Instanzen täten gut daran, festgefügte und der Allgemeinheit bekannte Strukturen zu schaffen, die die Kontakte zu den zuständigen Behörden des oder der benachbarten Mitgliedstaaten ausbauen, und Maßnahmen zu treffen, die das Zustandekommen von pragmatischen Lösungen und bilateralen Vereinbarungen erleichtern. Dies ist deshalb so wichtig, weil auf diese Weise Hemmnisse beseitigt werden können, die nicht unbedingt auf Unterschiede in den gesetzlichen Bestimmungen zurückzuführen sind und daher auf pragmatische Weise angegangen werden können. Desgleichen würde auch die Einrichtung entsprechender Anlaufstellen bei der Kommission, die sich speziell mit den hier genannten Problemen befassen, dazu beitragen, das schwindende Vertrauen in den Binnenmarkt wieder herzustellen. In diesen Aufbauprozess sollten die sozialen und wirtschaftlichen Gruppen soweit wie möglich einbezogen werden.

3.3.6. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist sich darüber im klaren, daß Regierungen und Behörden auf eine solche Entwicklung aus unterschiedlichen, mehr oder weniger objektiven Gründen (Unterschiede in der Gesetzgebung und der Verwaltungspraxis) bzw. aus mehr oder weniger subjektiven Motiven heraus (Angst vor Ungewohntem, Gefühl der Unsicherheit, Hang zum Protektionismus) immer noch mit Ablehnung und Mißfallen reagieren. Deshalb sind Maßnahmen vonnöten, die zum Verständnis der Verhaltensweisen der jeweils anderen Seite beitragen, um einen für alle Beteiligten annehmbaren Modus vivendi zu finden. Hierbei ist der Rolle der lokalen und regionalen Instanzen ebenso Beachtung zu schenken wie den positiven Maßnahmen von Seiten der Unternehmen und ihrer Fachverbände, die keinesfalls als zweitrangig zu betrachten sind, sondern im Gegenteil eine konkrete Förderung verdienen.

3.3.7. Wenn die Kommission der Auffassung ist, daß die geltenden Gemeinschaftsvorschriften eine befriedigende Lösung für das Problem der technischen Anforderungen ermöglichen, ist darauf hinzuweisen, daß die Möglichkeit besteht, bilaterale Abkommen zu schließen, wodurch die Belastung für die KMU in Grenzregionen geringer wäre, wenn bestimmte Konsultationsbedingungen erfüllt wären.

3.4. *In die Zuständigkeit der Fachverbände, der Unterstützungseinrichtungen und der zwischengeschalteten Stellen fallende Maßnahmen*

3.4.1. Die Rolle der Fachverbände der KMU bei der Entwicklung der grenzüberschreitenden Aktivitäten und die positiven Auswirkungen ihrer Initiativen zur Sensibilisierung und Kooperation sind oben schon mehrfach erwähnt worden.

3.4.2. Die Möglichkeiten dieser Einrichtungen, bei den KMU-Branchen zu intervenieren und diese zu überzeugen, sind jedoch begrenzt. Diese Möglichkeiten werden stark beeinträchtigt, wenn der Aufbau einer „Grenzkultur“ ständig durch Handlungen und Reaktionen gestört wird, die zielstrebige Initiativen behindern und Zukunftsperspektiven verbauen. Es gibt ein breites Spektrum von Initiativen, die sich gegen protektionistische Bestrebungen, gegen Unzufriedenheit und Defaitismus richten und konkret folgende Formen annehmen können: glaubwürdige und direkte Informationskampagnen, Einführung geeigneter Aktions- und Reaktionsstrategien in den Unternehmen, die sich der Herausforderung grenzüberschreitender Tätigkeit stellen wollen, Unterstützung verschiedener Kooperationsformen, bei denen die Nützlichkeit und Notwendigkeit eines positiven Engagements aller Betroffenen in den Mittelpunkt gestellt wird, Verbesserung der Vergabe von Investitionskrediten — ggf. unter Beteiligung der in den Grenzregionen tätigen Geld- und Kreditinstitute —, Vorbringen von Argumenten auf der Grundlage einer richtigen Einschätzung der Realitäten und einer globaleren Sicht der Dinge und der Entwicklungsmöglichkeiten. Diese Arbeit ist nicht einfach und kann von verschiedener Seite kritisiert werden. Der Wert dieser Arbeit hängt somit von dem Willen und der Kraft ab, die Verantwortung für die Unterstützung der Unternehmen zu übernehmen und Turbulenzen aller Art zu bewältigen. Hier stellt sich wie in anderen Bereichen die entscheidende Frage des Glaubens an ein „Europa für die Bürger“. Den politisch Verantwortlichen in der EU obliegt es, diesen Glauben nicht zu zerstören.

3.4.3. Die unmittelbar betroffenen Einrichtungen sollten sich die Mühe machen, nicht nur die neuen Chancen zu erkennen, die sich den Unternehmen eröffnen, sondern auch die Gelegenheit zu ergreifen, neue Aktionen zu konzipieren und zu lancieren, die auf einen breiten Konsens in den Branchen und auch in den übrigen wirtschaftlichen und sozialen Gruppen sowie unter den Verbrauchern im allgemeinen ausgerichtet sind; sie sollten darüber hinaus bestrebt sein, diese vielleicht neue Mittlerrolle zu erfüllen und ihre Strukturen, ihre Glaubwürdigkeit und Effizienz zu stärken.

3.4.4. Da sich diese Einrichtungen auf die Anliegen und Erfolge der Unternehmen stützen, sollten sie alle Gesprächspartner anhören, verstehen und unterstützen,

die dazu beitragen können, ein Klima zu schaffen, das es den Unternehmen ermöglicht, ihre Kräfte in einen erweiterten grenzüberschreitenden Markt einzubringen.

3.4.5. Der Ausschuß ruft die europäischen Fachverbände der KMU auf, der in der vorliegenden Stellungnahme aufgezeigten Problematik besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Er bietet ihnen dabei seine effiziente und beständige Zusammenarbeit an.

4. Schlußbemerkungen

4.1. Angesichts der obigen Feststellungen und Vorschläge sind der Ausschuß und seine „Beobachtungsstelle für den Binnenmarkt“ aufgerufen, gewisse Schlußfolgerungen zu ziehen hinsichtlich der Rolle, die sie in Zukunft als die wirtschaftlichen und sozialen Gruppen — einschließlich der KMU — vertretendes, beratendes Gremium der EU und als Einrichtung, die mit der Beobachtung des Funktionierens des Binnenmarktes befaßt ist, spielen können.

4.2. Aufgrund seiner Beziehungen zu den wirtschaftlichen und sozialen Gruppen muß sich der Ausschuß Gedanken machen über die Verbesserung des Informationsflusses zwischen ihm und seinen Partnern im Hinblick auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten einer Einbindung der in Grenzregionen tätigen KMU in den Entwicklungsprozeß. Gleichzeitig geht es darum festzulegen, auf welche Weise eine systematischere Beobachtung der Folgemaßnahmen zu den Gemeinschaftspolitiken und -programmen und der von den in Grenzregionen operierenden Unternehmen erzielten Ergebnisse erreicht werden kann.

4.3. Ausgehend von dieser Stellungnahme, der derzeitigen Feststellungen und vorzusehenden Maßnahmen beabsichtigt der Ausschuß, seine Rolle als direkter und bevorzugter Ansprechpartner der Kommission und des Europäischen Parlaments voll auszuschöpfen.

4.4. Der Ausschuß wird im Zusammenhang mit dem hier behandelten Thema untersuchen, wie am besten zur Sammlung und Verbreitung der gewonnenen Erfahrungen und insbesondere der in den verschiedenen Grenzregionen der Europäischen Union durchgeführten Modellaktionen beigetragen werden kann.

Brüssel, den 23. April 1997.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Ersten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“

(97/C 206/16)

Die Kommission beschloß am 23. April 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen: „Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt — 1996“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Regionale Entwicklung, Raumordnung und Städtebau nahm ihre Stellungnahme am 11. April 1997 an. Berichtersteller war Herr Cal.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung (Sitzung vom 23. April 1997) mit 117 gegen 4 Stimmen bei 8 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Vorbemerkungen

1.1. Die Kommission hat Anfang November 1996 den „Ersten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ vorgelegt, in dem gemäß Artikel 130 b des EG-Vertrags „über die Fortschritte bei der Verwirklichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und über die Art und Weise, in dem die in diesem Artikel vorgesehenen Mittel dazu beigetragen haben“, Bericht erstattet werden soll. Als Mittel nennt dieser Artikel neben den Strukturfonds, der Europäischen Investitionsbank und den sonstigen Finanzierungsinstrumenten auch die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, die Festlegung und Durchführung der Politiken und Aktionen der Gemeinschaft sowie die Verwirklichung des Binnenmarktes. Gemäß der Definition des vorhergehenden Artikels des Vertrags setzt sich die Gemeinschaft mit der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts das Ziel, „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern“. Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt ist bereits in Artikel 2 und 3 des Vertrags als eines der von der Gemeinschaft zu verfolgenden Ziele aufgeführt.

1.2. Zum ersten Mal wird insgesamt untersucht, inwieweit die Politik der Gemeinschaft wie auch der Mitgliedstaaten zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt beigetragen hat und welche Auswirkungen die nicht strukturbezogenen Politiken, die zur Verfolgung anderer Ziele entworfen wurden, auf die Regionen und sozialen Gruppen hatten. Der Ausschuß stellt mit Befriedigung fest, daß die Kommission dieser Pflicht nachgekommen ist. Der WSA hatte in seiner im Februar 1992 verabschiedeten Initiativstellungnahme zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (CES 226/92, Berichtersteller: Herr Masucci) einen Ansatz entwickelt, dem der vorgelegte Kommissionsbericht vom Aufbau her ähnlich ist.

1.3. Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt ist ein wichtiges Konzept, das der Definition der mit der gemeinschaftlichen Strukturpolitik vorrangig zu fördernden Regionen zugrundeliegt und eine quantitative Bewertung der erzielten Fortschritte erlaubt.

1.4. Die 1975 ins Leben gerufene Regionalförderung der Europäischen Union basierte von Anfang an auf den beiden Prämissen, daß der wirtschaftliche Integrationsprozeß Europas im wesentlichen durch den unterschiedlichen Entwicklungsstand innerhalb der Gemeinschaft gekennzeichnet ist und ein stärkerer wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt innerhalb der Union entscheidend zur „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ beiträgt.

1.5. Infolge des wirtschaftlichen Integrationsprozesses ist die Wirtschaft der Europäischen Union weiterhin im Wandel begriffen. Die 1992 in Angriff genommene Verwirklichung des Binnenmarktes hat in Verbindung mit den schrittweisen Erweiterungen der Union den Erzeugern neue Möglichkeiten zur Nutzung der immer größeren Vorteile eröffnet, die — wie man bereits seit langem erkannt hat — mit der weltweiten wirtschaftlichen Integration einhergehen. Man ist sich allerdings darüber im klaren, daß eine gleichmäßige Verteilung dieser Chancen unwahrscheinlich ist. Diese Tatsache läßt sich mit mehreren Faktoren wie u.a. Marktnähe, Dienstleistungsangebot, Arbeitsproduktivität und FTE-Potential erklären.

1.6. Die Integration kommt u.U. einigen Regionen in stärkerem Maße zugute als anderen und hat dadurch eine ungleiche Entwicklung in der Form zur Folge, daß die ursprünglichen „Gewinner“ auch weiterhin die größten Vorteile aus der Integration ziehen, während sich der Entwicklungsrückstand der „Verlierer“ immer weiter vergrößert und gemeinschaftsweit zu einer Verschärfung der wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Regionen führen kann.

1.7. Es ist offenkundig, daß gleichzeitig andere Kräfte dieser Tendenz entgegenwirken. In den benachteiligten Gebieten sind punktuell dort, wo sich die wirtschaftliche Entwicklung konzentriert, beträchtliche Erfolge zu verzeichnen. Die Investitionen verlagern sich in einigen Fällen vom „Zentrum“ auf die „Randgebiete“ und schaffen dort ausgezeichnete wirtschaftliche Möglichkeiten. Dennoch ist auch hier festzustellen, daß sich die außerhalb der zentral gelegenen Regionen getätigten Investitionen überwiegend auf bestimmte Gebiete konzentrieren und nicht gleichmäßig über die betreffende Region verteilen.

1.8. Dieses Mißverhältnis zwischen den durch die wirtschaftliche Integration eröffneten Möglichkeiten einerseits und der ungleichmäßigen Verteilung der Vorteile andererseits ist die Ausgangslage, die die Strukturfondsinterventionen rechtfertigt. Durch diese Fonds läßt sich mit anderen Worten sicherstellen, daß diejenigen, die von der Integration stärker profitieren, die wirtschaftliche Entwicklung in denjenigen Ländern und Regionen unterstützen, die davon weniger profitieren, obwohl sie dazu beigetragen hatten, die Vorteile der Integration in vollem Umfang nutzbar zu machen. Die Strukturfonds müssen deshalb als gerechtfertigtes Mittel zur Förderung einer ausgewogenen und nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung des gesamten Gemeinschaftsgebiets betrachtet werden.

Europäische Union, einzelstaatliche Regierungen, Regionen und Verwaltungsbezirke teilen sich in die politische Zuständigkeit für die Förderung des Zusammenhalts. Innerhalb der Europäischen Union muß unbedingt sichergestellt werden, daß die vor unterschiedlichen Hintergründen konzipierten politischen Maßnahmen — im Rahmen des Handlungsspielraums, der sich bei der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen und der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ergibt — aufeinander abgestimmt und miteinander vereinbar sind.

1.9. In den Strukturfonds kommt die Solidarität zwischen den Bürgern der Union zum Ausdruck. Die Gemeinschaftsinterventionen sind insofern sinnvoll, als sie darauf abzielen, die nationale und/oder interregionale Solidarität zu ergänzen, wenn diese zur Bewältigung der Probleme nicht ausreicht. Der Grundsatz des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“, der in der Einheitlichen Europäischen Akte verankert wurde, setzt klare Vorgaben für die langfristigen politischen Ziele der Europäischen Union. Das Gelingen einer Union, in der zu große Unterschiede in bezug auf Lebensstandard und Beschäftigungsmöglichkeiten weiterbestehen, ist nur mit Mühe vorstellbar. Die Strukturfonds dienen der Verbesserung der Chancen für die wirtschaftlich benachteiligten Regionen und spielen somit eine wichtige Rolle für die Aufrechterhaltung der Dynamik hin zu einer stärkeren Integration der Europäischen Union.

1.10. Die Fonds sind aber nur so leistungsfähig wie die Politiken, deren Umsetzung sie ermöglichen sollen. Der entscheidende Pluspunkt des Ersten Berichts über den Zusammenhalt besteht darin, daß die Fonds vor dem Hintergrund weiterer Gemeinschaftspolitik betrachtet werden.

Folglich muß im Rahmen der Debatte über die künftige Gestaltung der Strukturfonds, die in Kürze stattfinden wird, den Zielsetzungen der Fonds sowie den Möglichkeiten zur Steigerung ihrer Effizienz mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

1.11. Die Ressourcen für die Unterstützung kohäsionspolitischer Maßnahmen müssen so kanalisiert werden, daß sie einen selbsttragenden Prozeß zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Steigerung des Einkommens in den weniger wohlhabenden Regionen in Gang setzen. Finanztransfers — gleichgültig, ob sie von der Gemeinschaft oder vom betreffenden Mitgliedstaat selbst

gewährt werden — dürfen nicht die Form ständiger Subventionen annehmen. Ziel ist es, durch die Steigerung der Produktivität, durch Innovation, durch die bessere Qualifizierung der Arbeitskräfte oder auch durch Verbesserung der Infrastrukturen wirtschaftlich lebensfähige Unternehmen zu unterstützen, die eine höhere Wertschöpfung erzielen. Es wäre nicht vertretbar, das Ziel niedriger zu stecken.

2. Bemerkungen zu den verschiedenen Kapiteln des Berichts

2.1. Die Gesamtergebnisse

2.1.1. In bezug auf die Mitgliedstaaten gelangt der Bericht zu dem Schluß, daß der Zusammenhalt im untersuchten Zeitraum (1983-1993) zugenommen hat, da sich in den vier im Rahmen des Kohäsionsfonds förderfähigen Ländern das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf, gemessen in Kaufkraftstandards (KKS), an den Gemeinschaftsdurchschnitt angenähert hat.

Betrachtet man jedoch die einzelnen Regionen der Union, so sind die Disparitäten weitestgehend unverändert geblieben.

2.1.2. Das BIP pro Kopf, das der Messung des Zusammenhalts am häufigsten zugrunde gelegt wird, basiert auf dem Grundkriterium für die Definition der Regionen mit Entwicklungsrückstand, dem zufolge diejenigen Regionen als solche einzustufen sind, in denen dieser Indikator maximal 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts erreicht.

2.1.3. Dennoch müssen die jetzt vorgelegten Gesamtergebnisse mit Vorsicht betrachtet werden, da verschiedene Faktoren während des Berichtszeitraums einige Einschnitte bewirkt haben. Der erste Faktor war die deutsche Wiedervereinigung, die unmittelbar zu einem Sinken des Gemeinschaftsdurchschnitts und dadurch ab 1991 zu einem Anstieg der Indizes der Kohäsionsländer (und auch anderer Regionen) um 1 bis 2 Prozentpunkte führte, sowie Änderung des Durchschnittswertes infolge des Beitritts der drei neuen Mitgliedstaaten im Jahr 1995. Der zweite Faktor ist die Tatsache, daß für den Zeitraum nach 1990 KKS-Schätzungen von Eurostat zugrunde gelegt wurden und dadurch in den Indizes nicht nur der Produktionszuwachs pro Kopf, sondern auch die Schwankungen der Terms of Trade und in geringerem Maße auch der Wechselkurse berücksichtigt wurden.

2.1.4. All dies hat dazu geführt, daß die Verbesserungen der offiziellen Indizes für Portugal, Irland und Griechenland in den neunziger Jahren höher ausfielen als die zwischen diesen Ländern und dem Gemeinschaftsdurchschnitt festgestellten Disparitäten beim realen Wirtschaftswachstum pro Kopf. Da diese Indizes nicht nur bei der Entscheidung über die Förderfähigkeit der Regionen und bei der Zuweisung der Gemeinschaftsmittel eine wichtige Rolle spielen, sondern auch für das Gesamtbild der Ergebnisse der Kohäsionspolitik maßgeblich sind, sollte die Kommission die Methodik für die Festlegung, welche Regionen künftig nach Ziel 1 förderfähig sein werden, dahingehend verbessern, daß sie die verschiedenen Komponenten berücksichtigt, die

für die Schwankungen der BIP-pro-Kopf/KKS-Indizes verantwortlich sind (die Entwicklung der Realproduktion und die Preisentwicklung, die teilweise durch Währungsschwankungen beeinflusst wird, sowie die Verzerrungen, die durch die jeweils zugrundegelegten Formeln für die Berechnung und die „regionale Zuordnung“ der Wirtschaftstätigkeiten zustande kommen — indem z. B. bestimmten Regionen die Erdöl- oder Erdgasgewinnung oder dem Hauptsitz von Unternehmen deren gesamte Wirtschaftstätigkeit zugeordnet wird).

2.1.5. Die Verbesserung der Wirtschaftslage der im Rahmen des Kohäsionsfonds förderfähigen Länder im Vergleich zum Gemeinschaftsdurchschnitt, die von der Entwicklung in den jeweiligen Zentralregionen im Bereich der Hauptstädte abhängig ist, lag über der Verbesserung, die die Regionen mit dem niedrigsten Entwicklungsstand der Gemeinschaft im Vergleich zu den wohlhabendsten verzeichneten. Die Daten des Berichts belegen, daß sich die Disparitäten trotz der in den 25 ärmsten Regionen festgestellten Verbesserung der Indizes von 53 auf 55 im Vergleich zum Gemeinschaftsdurchschnitt nicht verringert haben, da diese Indizes in den 25 reichsten Regionen von 140 auf 142 (Gemeinschaftsdurchschnitt: 100) stiegen.

2.1.6. Man kann somit nicht behaupten, daß infolge des in Zeiten stärkeren Wirtschaftswachstums geringer gewordenen Einkommensgefälles zwischen den Mitgliedstaaten — insbesondere zwischen den „Kohäsionsländern“ und den anderen — bedeutende Fortschritte auf dem Weg zu einem größeren Maß an Kohäsion erzielt worden seien. Bei der Verwendung der Zahlenreihen sind einschneidende methodische Änderungen erfolgt, die Vergleichsgrundlage wurde ebenfalls geändert, und der konzeptionelle Rahmen erweist sich als unbefriedigend, wenn er allzu simpel gehandhabt wird.

2.1.7. Neben seinen Bedenken hinsichtlich der angewandten Bewertungsmethoden und des Umgangs mit den Auswirkungen der Entwicklung in den Hauptstadtregionen richtet der Ausschuß sein Augenmerk besonders auf die Erläuterungen, die die Kommission zu den einzelnen Faktoren für die geographischen Disparitäten liefert. Auch die Unterschiede bei den Erwerbstätigkeitsquoten für Erwachsene sowie beim BIP pro Beschäftigten werden die künftigen kohäsionspolitischen Zielsetzungen auf Gemeinschafts- und einzelstaatlicher Ebene beeinflussen.

2.2. Die Politik in den Mitgliedstaaten

2.2.1. Bei der Untersuchung der makroökonomischen Politiken der Mitgliedstaaten beschränkt sich der Bericht auf die möglichen Folgen der Einhaltung der Kriterien für die nominale Konvergenz, durch die die Voraussetzungen für Stabilität und ein investitionsfreundliches Klima und dadurch wiederum für künftiges Wirtschaftswachstum und letztendlich auch Beschäftigung geschaffen werden können. Auf die möglichen Auswirkungen der Einführung der WWU und der restriktiven Haushaltspolitik auf den Zusammenhalt oder die Auswirkungen der Beziehungen zwischen den Staaten, die von Anfang an der WWU beitreten, und den anderen Mitgliedstaaten wird in keiner Form eingegangen. Die

vom Europäischen Parlament mit der Unterstützung des WSA bereits seit langem geforderte Studie über die Auswirkungen der WWU auf den Zusammenhalt wurde von der Kommission bislang noch nicht vorgelegt. Zu den möglichen Auswirkungen der in den Vertrag aufzunehmenden „verstärkten Zusammenarbeit“ liegen ebenfalls noch keine Untersuchungen vor, noch sind die Bereiche bekannt, in denen diese „Zusammenarbeit“ stattfinden soll. Sie darf jedoch keinesfalls in Bereichen des ersten Pfeilers wie z. B. der Politik zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts oder dem Binnenmarkt angewandt werden.

2.2.2. In bezug auf die Ausgaben der öffentlichen Hand in den Mitgliedstaaten stellt der Bericht fest, daß die Beträge in den einzelstaatlichen Haushalten mit 40 bis 60 % des BIP sehr hoch liegen und der derzeitige Gemeinschaftshaushalt (der 1,2 % des BIP entspricht, wovon 0,45 % für strukturpolitische Maßnahmen veranschlagt werden) zu knapp bemessen ist, um einen nennenswerten Beitrag zur Verringerung von Ungleichgewichten leisten zu können.

2.2.3. Die Sozialausgaben (zwischen 20 und 30 % des BIP der Mitgliedstaaten) haben beträchtliche umverteilende Wirkungen, indem das Konsumniveau der unteren Einkommensgruppen, die aufgrund des proportionalen oder progressiven Steuersystems weniger zur Finanzierung beitragen, angehoben wird. Infolge dieser Sozialtransfers ist die Zahl derjenigen Haushalte, die unterhalb der Armutsgrenze leben, von 40 auf 15 % der Haushalte insgesamt gesunken, was als einer der wichtigsten Erfolge des europäischen Sozialmodells zu bewerten ist.

2.2.4. Die Ausgaben für die wirtschaftsbezogene Politik (zwischen 6 und 14 % des BIP der Mitgliedstaaten) sollen das Wirtschaftsklima für die Unternehmen verbessern, indem sie diese auf regionaler Ebene, im Bereich von Forschung und technologischer Entwicklung, durch die Beschäftigungspolitik sowie im Bereich der Berufsbildung unterstützen. Die unterschiedliche Finanzkraft der Mitgliedstaaten führt dazu, daß die einzelstaatliche Förderung für die regionale Entwicklung in den Staaten mit dem höchsten Entwicklungsstand und mit stark ausgeprägtem volkswirtschaftlichem „Dualismus“ höher liegt (bei 4 % des BIP der Geberregionen und 8 % des BIP der Empfängerregionen).

2.2.5. Der Bericht stellt fest, daß die regionalen Disparitäten bei den durchschnittlichen Einkommen der Privatpersonen infolge der Umverteilung im Rahmen der Staatshaushalte um 20 bis 40 % niedriger als die Disparitäten beim regionalen BIP pro Kopf liegen. Dies ist eine wichtige Feststellung, wenn man sich den Unterschied zwischen dem verfügbaren Einkommen nach den entsprechenden Transfers und dem BIP pro Beschäftigten bewußt machen will, der das tatsächliche Ausmaß der Disparitäten in bezug auf den Entwicklungsstand zwischen den einzelnen Regionen deutlich macht.

2.2.6. Die Kohäsion wird nicht nur durch das Bemühen um Erfüllung der Konvergenzkriterien beeinflusst, das die einzelstaatlichen makroökonomischen Politiken mitbestimmt, sondern es ist auch so, daß einige der Faktoren, die für die Stärkung der Kohäsion von

entscheidender Bedeutung sind, im innenpolitischen Aktionsfeld der Mitgliedstaaten sowie ihrer Regionen und Provinzen liegen. Diese Maßnahmen — ganz gleich, ob sie staatliche Beihilfen, Steuervergünstigungen, das Bildungs- und Ausbildungswesen, den FTE-Bereich, die Umweltpolitik, die Sozialpolitik oder Infrastrukturinvestitionen betreffen — sind für ein Gesamtkonzept zur Verbesserung der Kohäsion von Bedeutung.

2.3. Die Politiken der Europäischen Union

2.3.1. Wie der Bericht in der Einführung zu diesem Kapitel darlegt, weist jede dieser Politiken einen spezifischen Zielkatalog auf. Auch dort, wo sie auf die Verwirklichung anderer Ziele ausgerichtet sind, kann und muß bei der Prüfung ihrer Ergebnisse betrachtet werden, unter welchen Bedingungen sie innerhalb des durch ihre eigentlichen Zielsetzungen vorgegebenen Rahmens zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt beitragen.

2.3.2. Die gemeinsame Agrarpolitik ist diejenige sektorale Politik der EU, die die größte Einkommensumverteilung zwischen den Bürgern bewirkt. Es ist zwar zutreffend, daß durch die Agrarpreispolitik (die ca. 50 % des Gemeinschaftshaushalts bzw. 0,6 % des BIP der Mitgliedstaaten in Anspruch nimmt) Einkommen aus den wohlhabenderen städtischen Gebieten in die ländlichen Gebiete transferiert wird, doch haben sich im Rahmen der früheren GAP diese Stützungsmaßnahmen für hohe Agrarpreise wie eine regressivere Verbrauchsabgabe ausgewirkt, da die Familien mit den niedrigsten Einkommen einen höheren Einkommensanteil für Lebensmittel aufwenden mußten und die Transferleistungen für die Landwirte in erster Linie den größten Betrieben zugute kamen. Die Reform von 1992, im Zuge derer die Förderbeträge von den Flächen statt der Produktion abhängig gemacht wurden, hat diese Situation, daß schätzungsweise 80 % der Transfers 20 % der größten und im allgemeinen rentabelsten Betriebe zugute kamen, anscheinend verbessert, aber diese Vermutung ist bislang noch nicht durch statistische Daten belegt.

2.3.3. Was die Transfers zwischen den Regionen bzw. den Mitgliedstaaten angeht, so gingen die Zahlungen der „Abteilung Garantie“ des EAGFL im Jahr 1995 größtenteils an Frankreich (fast 25 % des Gesamtbetrags), Deutschland (16 %) und Spanien (13 %), gefolgt von Italien (10 %), dem Vereinigten Königreich (9 %) und Griechenland (7 %).

2.3.4. Bei der Fischereipolitik, die im Bericht sehr kurz abgehandelt wird, werden in bezug auf den Zusammenhalt widersprüchliche Aussagen gemacht: Einerseits wird eingeräumt, daß der größte Teil der Fischer in Spanien, Griechenland, Portugal und Süditalien konzentriert ist, aber andererseits wird ausgeführt, daß aufgrund der Überkapazitäten die Fischerei reduziert werden muß, was negative Auswirkungen auf die Beschäftigung haben wird.

2.3.5. Das Binnenmarktprogramm und die Politiken zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit — insbesondere über Maßnahmen zur Beseitigung sämtlicher

Hemmnisse für den freien Kapital-, Waren-, Dienstleistungs- und Personenverkehr — waren Gegenstand einer Reihe von Studien, die zu einer gesonderten Mitteilung der Kommission geführt haben, die derzeit von der Beobachtungsstelle für den Binnenmarkt des WSA untersucht wird. Diese Arbeiten werden im Kommissionsbericht anscheinend nicht berücksichtigt.

2.3.6. Im Bereich der Wettbewerbspolitik unterscheidet die Kommission gemäß dem Vertrag zwischen zwei Arten von Regionen, die regionale Beihilfen aus staatlichen Mitteln erhalten können: den Regionen mit dem niedrigsten Entwicklungsstand oder gravierenden Beschäftigungsproblemen (Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) und den Regionen mit anderen Problemen, meistens dem industriellen Niedergang (Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c). Ziel der Wettbewerbspolitik ist nicht die Förderung des geographischen Zusammenhalts, sondern die Verhinderung bzw. Beseitigung von Marktverzerrungen, um dadurch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu steigern.

2.3.7. Während praktisch sämtliche Ziel-1-Regionen gemäß Buchstabe a) gefördert werden können, ist bei den Ziel-2-, Ziel-5-b- und Ziel-6-Regionen keine vollständige Übereinstimmung zwischen den unter die o.a. Vertragsbestimmungen fallenden Gebieten und den in den Zielsetzungen der Strukturfonds erfaßten Gebieten gegeben.

2.3.8. Die zulässige Höhe der zur Förderung von Investitionen gewährten staatlichen Beihilfen ist je nach Regionstyp unterschiedlich, aber es ist festzustellen, daß die zulässigen Höchstbeträge aufgrund der Haushaltsengpässe in den weniger wohlhabenden Regionen nicht erreicht werden, während andere Staaten — wie bereits in Ziffer 2.2.5 erwähnt — höhere Beträge für regionale Hilfen bereitstellen können.

2.3.9. Die Kriterien, die über den Anspruch auf regionale Hilfen im Rahmen der Strukturfonds entscheiden, müssen unbedingt mit den einzelstaatlichen Kriterien in Einklang gebracht werden, da die derzeitige Situation unhaltbar ist. Zunächst müssen die Kriterien für die geographische Abgrenzung der Regionen und Gebiete im Rahmen der Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden. Zum zweiten müssen diejenigen Regionen, die für die Förderung im Rahmen der Strukturfonds in Frage kommen, mit der entsprechenden Einstufung in die Reihe derjenigen Regionen aufgenommen werden, die von den betreffenden Mitgliedstaaten für regionale Hilfe aus eigenen staatlichen Mitteln vorgeschlagen werden. Und drittens muß die Kommission stärker darauf achten, daß Gebiete, die nur mit einzelstaatlichen Mitteln gefördert werden, die im Sinne der Strukturfondsverordnung förderfähigen Regionen ergänzen bzw. erweitern.

2.3.10. Die Grenzen der von der Gemeinschaft finanzierten Politik im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung sind bereits daran zu erkennen, daß sie nur ungefähr 4 % der gesamten zivilen FTE-Ausgaben der Mitgliedstaaten (und ca. 0,05 % des BIP der Gemeinschaft) ausmacht. Der Bericht bestätigt die bereits bekannten Daten, denen zufolge mehr als die Hälfte der

europäischen Forschung in den ca. zehn „Innovationsinseln“ des sogenannten „Archipel Europa“ zwischen London und Mailand stattfindet, in dem auch die Hälfte der Forschungsbudgets konzentriert ist. Die weniger wohlhabenden Regionen besitzen weder die notwendigen Infrastrukturen und Laborausstattungen noch die erforderlichen qualifizierten Forscher und Ingenieure, um in höherem Maße wertschöpfende und hochentwickelte Technologien zu nutzen und sich an Innovationsnetzwerken zu beteiligen. Bei der Auswahl der FTE-Programme müßte der Spezialisierung der Forschung in diesen Regionen Rechnung getragen werden, um ihnen eine stärkere Beteiligung und einen besseren Zugang zu ermöglichen. Überdies müßte der Wechselwirkung zwischen den Strukturfonds und dem FTE-Rahmenprogramm der Gemeinschaft wie auch der Verbreitung der Forschungsergebnisse mehr Beachtung geschenkt werden, um das Unternehmensgefüge in den rückständigeren Gebieten zu stärken.

2.3.11. Mit der KMU-Politik muß gegen die wichtigsten Probleme angegangen werden, die die Entwicklung der kleinen und mittleren Unternehmen hemmen, wie z. B. das Fehlen von Startkapital und qualifizierten Führungskräften. Der Zugang der KMU zu Forschung und technologischer Entwicklung sowie zu den bestehenden Informationssystemen ist aufgrund der veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten — Globalisierung der Märkte und weltweite Einführung neuer Technologien — unverzichtbar. Der Beitrag der Organisationen, die die KMU fördern, und die Intensivierung der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit zwischen den KMU sind von sehr großer Bedeutung für die Umsetzung der KMU-Förderpolitik, die vom WSA stets befürwortet wurde.

2.3.12. In dem Teil des Kommissionsdokuments, der sich mit der Handelspolitik befaßt, wird festgestellt, daß die Produkte, die überwiegend aus den Regionen mit dem niedrigsten Einkommen stammen, am stärksten durch Zölle geschützt werden und daß die noch durch höhere Zölle geschützten Wirtschaftszweige ca. die Hälfte der Arbeitsplätze in der Industrie in Portugal und Griechenland ausmachen, wohingegen dieser Anteil in Ländern wie Dänemark und Deutschland bei weniger als 25 % liegt. Im allgemeinen sind die im Rahmen des Kohäsionsfonds förderfähigen Länder — u.U. mit Ausnahme von Irland — und einige andere Randregionen anfälliger für Probleme der Außenhandelsliberalisierung.

2.3.13. Die Netzwerkpolitiken versuchen die Vernetzung und Effizienz im Verkehrs-, Telekommunikations- und Energiebereich zu verbessern und dadurch zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft als Ganzes beizutragen. Die gegenwärtigen Liberalisierungsbemühungen bzw. die Investitionen in die transeuropäischen Netze kommen den zentral gelegenen Regionen mit einem hohen Entwicklungsstand in der Gemeinschaft tendenziell am meisten zugute und werden die Regionen mit den größten Märkten im Vergleich zu den rückständigsten und ultraperipheren Regionen unverhältnismäßig stark begünstigen, wenn diesem Trend nicht durch geeignete Maßnahmen entgegen gewirkt wird. Der Ausbau der lokalen Netze, die an

die transeuropäischen Netze angeschlossen sind, liegt im Interesse der Gemeinschaft, da die TEN zur Stärkung des Zusammenhalts beitragen können, wenn der Anbindung der ultraperipheren Regionen Vorrang eingeräumt wird.

2.3.14. Unter dem Kapitel über die Politiken zur Verbesserung der Lebensqualität sind in dem Bericht die Bereiche Sozialpolitik, Umwelt und allgemeine und berufliche Bildung zusammengefaßt.

2.3.14.1. Der Teil über die Sozialpolitik ist sehr kurz gehalten und überdies sehr unübersichtlich, da die ergriffenen Maßnahmen in einem Zug mit den Absichtserklärungen abgehandelt werden. Im Rahmen der Sozialpolitik, die per definitionem auf die Förderung des Zusammenhalts abzielt, wird versucht, durch Gesetzesinitiativen die ungehinderte Mobilität der Arbeitnehmer sicherzustellen (wenn auch die Mobilität der Arbeitskräfte zwischen den Mitgliedstaaten in der Praxis zugegebenermaßen stark eingeschränkt ist), die Chancengleichheit von Männern und Frauen zu gewährleisten und annehmbare Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen am Arbeitsplatz zu schaffen (was zum Zusammenhalt beiträgt, wenn diejenigen Länder, in denen die Arbeitnehmer weniger gut geschützt sind, die Schutzstandards anheben).

2.3.14.2. Da das soziale Aktionsprogramm — was die Sozialschutznormen angeht — auf der Grundlage von Mindestnormen durchgeführt wurde, die fast ausnahmslos den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ der in den Mitgliedstaaten bestehenden Bestimmungen darstellten, hatte es keine besonderen Auswirkungen auf den Zusammenhalt. Die Verzögerungen bei der Verabschiedung von Normen für die grenzüberschreitende Leiharbeit trugen ebenfalls nicht unbedingt zur Stärkung des Zusammenhalts bei. Die stärkere Rolle der Sozialpartner in den vergangenen Jahren, die in dem Protokoll im Anhang zum Vertrag zum Ausdruck kam, könnte auch Auswirkungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten haben. Die Verabschiedung der Richtlinie über die Information und Konsultation der Arbeitnehmer in multinationalen Unternehmen hat durch die Förderung des Zugangs der Arbeitnehmer der ultraperipheren Regionen ebenfalls zur Stärkung des Zusammenhalts auf Gemeinschaftsebene beigetragen. Diese Aspekte werden im Bericht über den Zusammenhalt jedoch nicht aufgeführt.

2.3.14.3. In bezug auf die Priorität, die der Beschäftigung auf Gemeinschaftsebene eingeräumt wird und die bereits in einen Vorschlag der Kommission für einen Beschäftigungspakt und vor kurzem in Vorschläge für die Konzipierung lokaler und regionaler Beschäftigungspakte mündete, ist ebenfalls noch keine Bewertung der Ergebnisse möglich. Die Lösung von Strukturproblemen, die sich aus dem Mißverhältnis zwischen der Qualifizierung der Arbeitnehmer und den Kompetenzanforderungen des Arbeitsmarktes ergeben, ist Sache des Europäischen Sozialfonds. Eine Verbesserung der Qualifikationen der zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte schafft für sich allein genommen keine weiteren Arbeitsplätze, eröffnet jedoch die Perspektive, daß die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitnehmer Investitionen

anlockt und infolgedessen zu einer Verbesserung der Beschäftigungslage führt. Der Europäische Sozialfonds kann jedoch nur einen kleinen Beitrag zum gesamten Finanzierungsbedarf eines ausreichenden Berufs- und Allgemeinbildungsprogramms leisten, das auf die Bedürfnisse bestimmter Regionen abzielt. Mit der Bereitstellung von Sozialfondsmitteln kann die Gemeinschaft unter Beweis stellen, daß sie auf die Bedürfnisse bestimmter Gebiete eingeht. Gleichzeitig gibt dies der Kommission Gelegenheit, dafür zu sorgen, daß die mit einzelstaatlichen und EU-Mitteln finanzierten Fördermaßnahmen besser aufeinander abgestimmt werden.

2.3.14.4. Die Umweltpolitik muß dem Vertrag zufolge den Aspekten des Zusammenhalts Rechnung tragen (Artikel 130 r). Der Bericht stellt fest, daß die Ausgangsposition der Kohäsionsländer allgemein günstiger ist, da die Umweltverschmutzung im Verhältnis zur Bevölkerungszahl wie auch zum BIP weniger stark ist als in den reicheren Mitgliedstaaten, daß jedoch die Bemühungen zur Beschleunigung des Wachstums sowie zur Konvergenz der Produktionskapazität und der realen Einkommensniveaus „unweigerlich Risiken für die Umwelt“ schaffen. Der Bericht räumt jedoch auch ein, daß die Einschätzung der Auswirkungen der bereits ergriffenen Maßnahmen alles andere als einfach ist und daß sich die Verabschiedung sämtlicher Vorschriften, die derzeit in Vorbereitung sind (Energiesteuer, Verringerung der Schadstoffemission von Kraftfahrzeugen, Maßnahmen zur stärkeren Nutzung erneuerbarer Energien, Richtlinien zu den Bereichen Nitrate, Wasser und Abwässer), möglicherweise auf das BIP niederschlagen und einen massiven Anstieg der in der Landwirtschaft und im Straßenverkehr anfallenden Kosten zur Folge haben könnte. Dies war übrigens die Begründung sowohl für die Errichtung des Kohäsionsfonds wie auch dafür, einen großen Teil seiner Mittel für die Vorbereitung der Kohäsionsländer auf die weiterhin zunehmenden Herausforderungen der Umweltpolitik zu verwenden.

2.3.14.5. Die laufenden Gemeinschaftsprogramme im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung haben vergleichsweise bescheidenen Umfang (ca. 0,5 % des Gemeinschaftshaushalts) und sind aufgrund ihres innovativen Charakters für die Jugendlichen aus den Regionen mit dem höchsten Entwicklungsstand am leichtesten zugänglich. Dennoch sind die Studierenden aus den Kohäsionsländern sehr stark repräsentiert.

2.3.14.6. Was die abschließenden Bemerkungen zu diesem Kapitel angeht, muß darauf hingewiesen werden, daß die Aussage, die Kohäsionsländer seien „die Hauptnutznießer“ der GAP und der FTE-Politik, durch die Ergebnisse der Untersuchungen nicht bestätigt wird.

2.4. Die Strukturpolitik der Gemeinschaft

2.4.1. Im Kohäsionsbericht wird zunächst darauf hingewiesen, daß die vier Strukturfonds und der Kohäsionsfonds zusammen etwa ein Drittel der Haushaltsmittel für die Gemeinschaftspolitiken und fast 0,5 % des jährlich in der EU erwirtschafteten BIP ausmachen; diese Aussage stützt sich auf die Vorhersagen im Einklang mit den auf dem Gipfel von Edinburgh, auf dem das

Delors-II-Paket angenommen wurde, getroffenen Vereinbarungen. Die tatsächlichen Zahlen für 1995 belegen jedoch, daß die ausgeführten strukturpolitischen Ausgaben 0,38 % des BIP der EU entsprechen, und auch die in die Haushalte für 1996 und 1997 eingestellten Mittel für Zahlungen bestätigen, daß sich die gesamten Struktur Ausgaben in diesem Jahr auf 0,38 bzw. 0,37 % des Bruttoinlandsprodukts der Europäischen Union belaufen. Was die Verpflichtungsermächtigungen betrifft, so sollen sie nach Maßgabe der in Edinburgh gebilligten finanziellen Vorausschau auf 0,46 % des BIP der EU ansteigen, eine Quote, von der man sich keine fundamentalen Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft der Gemeinschaft erhoffen darf. In den Kohäsionsländern für sich genommen stellt sich die Lage anders dar: die transferierten Fördermittel sind im Verhältnis zum BIP und zu den gesamten Investitionsausgaben von erheblichem Gewicht und hatten daher ein zusätzliches Wirtschaftswachstum von rund 0,5 Prozentpunkten zur Folge. Darüber hinaus wurde durch die Fondsinterventionen eine stärkere wirtschaftliche Dynamik ausgelöst und in einigen Fällen eine erhebliche Zunahme der ausländischen Direktinvestitionen in den Kohäsionsländern bewirkt, was die Modernisierung förderte.

2.4.2. Vorrangiges Ziel der gemeinschaftlichen Strukturpolitiken (Ziel 1) ist die Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand, zu denen die ländlichen Gebiete gehören, in denen rund 26 % der EU-Bevölkerung leben und für die im Zeitraum 1994-1999 eine fast gleichmäßige Verteilung der Strukturfondsmittel auf die drei Hauptinterventionsbereiche vorgesehen ist: Infrastrukturen, Humanressourcen und produktive Investitionen. Im Verlauf der letzten Jahre hat sich das Verhältnis zwischen Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung zugunsten letzterer verschoben.

2.4.3. In den Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung (Ziel 2) leben rund 16 % der Unionsbevölkerung. Für dieses Ziel werden ca. 11 % der gesamten Strukturfondsmittel bereitgestellt, wovon 45 % auf die produktiven Rahmenbedingungen, 35 % auf die Förderung der Humanressourcen und die restlichen 20 % auf die Gebäude- und Flächensanierung entfallen. Das verhältnismäßig geringe Gewicht der Infrastrukturausgaben erklärt sich daraus, daß es sich normalerweise um Regionen handelt, die besser mit Infrastrukturen ausgerüstet sind als die Ziel-1-Regionen.

2.4.4. Im Zusammenhang mit Ziel 4, dessen Aufnahme in den Zielkatalog vom Ausschuß unterstützt wurde, sollte unbedingt an dem Bemühen festgehalten werden, den wirtschaftlichen Wandel vorzubereiten und in diesem Rahmen eine Strategie zur vorbeugenden Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu verfolgen sowie zur Verbesserung der Berufsbildungssysteme beizutragen. Bereits in seiner Stellungnahme zum Thema „Die Zukunft der Kohäsion und die langfristigen Auswirkungen auf die Strukturfonds“ (verabschiedet im Februar 1996; Berichterstatter: Herr van Dijk; Punkt 5.3 Ziffer vii) hatte der Ausschuß der Kommission vorgeschlagen, „eine ausführliche Bewertung der Auswirkungen der Ziel-4-Förderung im Rahmen der Strukturfonds“ durchzuführen.

2.4.5. Was Ziel 5b) betrifft, das für Regionen mit besonders großen Problemen in der Landwirtschaft eingerichtet wurde, so wäre es wichtig, die Programme zur integrierten ländlichen Entwicklung nachhaltig zu verstärken, um auf diese Weise die mit der Reform der GAP angestrebten Effekte besser zu erreichen.

2.4.6. Der Kohäsionsfonds, der seine Tätigkeit erst 1993 aufnahm, wurde zur Unterstützung der vier Mitgliedstaaten geschaffen, die die wirtschaftlichen Schlußlichter der Gemeinschaft waren: Bedingung für die Förderung, die sich auf Verkehrsinfrastrukturprojekte und Umweltprojekte bezieht, ist, daß das Pro-Kopf-BSP (auf der Basis der Kaufkraftstandards) weniger als 90 % des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt und der betreffende Mitgliedstaat ein Konvergenzprogramm vorgelegt hat. Die Unterstützung aus dem Kohäsionsfonds wird für einzelne Projekte gewährt, was die Koordinierung mit der EIB erleichtert.

2.4.7. In seiner Stellungnahme zur Zukunft der Kohäsion befürwortete der Ausschuß den Vorschlag, daß „Kohäsionsmitgliedstaaten, die am Übergang zur Stufe 3 der Währungsunion bis 1. Januar 1999 nicht teilnehmen können, weiterhin aus einem — gegebenenfalls angepaßten — Kohäsionsfonds unterstützt werden, damit sie die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages erfüllen können“. Ferner vertrat er die Auffassung, daß „Mitgliedstaaten, für die Unterstützung aus dem Kohäsionsfonds entscheidend ist, damit sie die Konvergenzkriterien erfüllen (...), weiterhin auf finanzielle Unterstützung angewiesen sein (könnten)“ und daß auch dieses Problem gelöst werden müsse (siehe Punkt 5.3 Ziffern xii und xiii der o.a. Stellungnahme).

2.4.8. Die Europäische Investitionsbank hat in den förderungswürdigen Regionen der Gemeinschaft in erheblichem Maße zur Unterstützung von Projekten beigetragen: Ihre Kredite konzentrierten sich auf Verkehrs- und Telekommunikationsprojekte (42 %), Energieversorgungsvorhaben (15 %) und Umweltschutzprojekte (13 %). Die Kohäsionsländer haben sich weniger als andere Mitgliedstaaten an die EIB gewandt, was den Verdacht nahelegt, daß die Koordinierung zwischen den Strukturfondsmaßnahmen und der Tätigkeit der EIB unzureichend ist.

2.4.9. Die Bewertung der Ergebnisse, zu denen die Strukturfondsinterventionen in den einzelnen Fördergebieten geführt haben, stößt auf einige Schwierigkeiten, und zwar aus folgenden Gründen: Es fehlt an grundlegendem Datenmaterial (z. B. an makroökonomischen Daten über Regionen außerhalb der Kohäsionsländer); die Bewertung kann nach verschiedenen Methoden erfolgen („Input-Output“-Modelle und Gesamtnachfrage-Modelle); es ist schwierig, die Wirkungen der Strukturmaßnahmen von den Folgen der allgemeinen Wirtschaftspolitik zu trennen (was durch die Aussage bestätigt wird, daß die Strukturpolitiken zur Dämpfung der Rezessionseffekte beitragen), und es ist unmöglich, daß sich die Situation ohne die Durchführung der zusätzlichen Investitionen stabilisiert. Mit Rücksicht auf all diese Faktoren sollte die Kommission die jetzt vorliegenden Ergebnisse mit äußerster Vorsicht interpretieren.

2.4.10. Durch die Konzentration der strukturpolitischen Ausgaben auf die Regionen mit dem niedrigsten BIP bzw. den niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen wurde ein unter Kohäsionsgesichtspunkten positiver Umverteilungseffekt erzielt, was sich anhand der Lorenzkurve belegen läßt. Diese Kurve verläuft in den Ziel-1-Regionen und im Zeitraum 1989-93 insgesamt steiler als in den Ziel-2-Regionen bzw. (voraussichtlich) im Zeitraum 1994-1999.

2.4.11. Durch die Transferleistungen der Gemeinschaft wurde auch das Wirtschaftswachstum der vier für die Kohäsionsfondsförderung in Frage kommenden Länder positiv beeinflusst. Nach den von der Kommission vorgelegten Schätzungen betrug das zusätzliche BIP-Wachstum im Zeitraum 1989-1993 0,5 Prozentpunkte pro Jahr, d.h., das durchschnittliche Wirtschaftswachstum dieser Länder hätte, ohne die EU-Transfers aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds anstatt 2,2 % nur 1,7 % pro Jahr betragen, womit es unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt geblieben wäre. Für den Zeitraum 1994-99 wurde schon jetzt ein entsprechendes Zusatzwachstum vorhergesagt: 3,2 % anstatt 2,6 %. Leider hat die Kommission keine vergleichbaren Schätzungen für die Regionen vorgelegt, die ausschließlich für eine Strukturfondsförderung (d.h. nicht für die Kohäsionsfondsförderung) in Frage kommen.

2.4.12. Im großen und ganzen bestätigt der Bericht außerdem, daß rund ein Viertel der Transferzahlungen an die vier Kohäsionsländer infolge von Investitionsgüter- und „Know-how“-Einfuhren in die wirtschaftlich stärkeren Mitgliedstaaten zurückfließen und daß der entsprechende Prozentsatz 1999 auf 35 % ansteigen kann. Auch die deutliche Verbesserung des Lebensstandards und der Konsumgewohnheiten in den Kohäsionsländern führte zu einer Ausweitung des innergemeinschaftlichen Handels und damit zu einer wirtschaftlichen Expansion in den Ländern, die Nettozahler sind. Was der Bericht ebenfalls nicht berücksichtigt, ist die Tatsache, daß die in die Kohäsionsländer geflossenen Nettotransfers nicht mehr so stark angestiegen bzw. sogar zurückgegangen sind, weil diese Länder infolge höherer Einnahmen (insbesondere an MWSt) einen höheren Beitrag in die EU-Kasse zahlen mußten.

2.4.13. Was das für die Durchführung der Strukturinterventionen entwickelte Förderverfahren anbelangt, so wird in dem Bericht mit Recht darauf hingewiesen, daß es in einigen Mitgliedstaaten zur Umorganisation der Verwaltungen und zur Einführung von Programmierungs- sowie Evaluierungsverfahren (ex ante und ex post) geführt hat, die bis dahin keine Bestandteile ihrer Politik gewesen waren. Dennoch ist festzustellen, daß die Kommission hinsichtlich der Bewertung weiterhin von den Mitgliedstaaten abhängig ist und die nun vorgelegten Ergebnisse sich auf ex-ante-Bewertungen stützen. Es wäre zu begrüßen, wenn die Kommission effizientere Bewertungsverfahren entwickelte und die Evaluierung des noch laufenden Programmplanungszeitraums auf zufriedenstellendere Weise vorbereiten könnte. Die für diesen Kohäsionsbericht entwickelte Methodik könnte als Grundlage für die Bewertung dienen, die die Kommission vor dem nächsten Programmplanungszeitraum vornehmen wird.

2.4.14. Vermißt wird in dem Kapitel des Kohäsionsberichts über die Förderverfahren eine Antwort der Kommission auf die von den Begünstigten der Fördermaßnahmen vorgebrachte Kritik an dem zunehmenden Papierkrieg und den ständigen Verzögerungen, die der Programmplanungsprozeß und die Verfahren zur Entscheidung über die Förderfähigkeit von Ausgaben verursachen, sowie auf die Fragen nach den Zuständigkeiten der einzelnen Fonds bei der Ausführung der verschiedenen Ausgaben. Auch bei den Zahlungen sind fortwährend Verspätungen zu verzeichnen, was teilweise daran liegt, daß die Mittel nicht mehr direkt für einzelne Projekte, sondern für Programme gewährt werden. Die Kommission hätte diese Zwischenbilanz dazu nutzen müssen, Vorschläge zur Vereinfachung der Verfahrensweisen und zur Beschleunigung des Beschlußfassungsprozesses vorzulegen.

3. Perspektiven und Schlußfolgerungen

3.1. Weder 1988 noch 1993 fand eine zahlenmäßige Neuordnung der Strukturfonds statt, obwohl dies angesichts der tiefgreifenden Änderungen im Konzept, in den Grundsätzen, Prioritäten und Leitlinien der Strukturpolitik unbedingt notwendig gewesen wäre. Die Beibehaltung der drei Strukturfonds und die Einsetzung des Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei sowie des Kohäsionsfonds bei gleichzeitiger Änderung der Verordnungen hat die Verfahrensweise entgegen den angekündigten Vereinfachungen komplizierter gemacht und die Zuständigkeiten für die Durchführung der Maßnahmen verwischt. Sogar in den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission, die transparenter und überschaubarer werden sollten, gibt es weiterhin zahlreiche konfliktträchtige Grauzonen, z. B. bei der Feststellung der Förderfähigkeit von Ausgaben im Rahmen bereits genehmigter Programme und bei der Überprüfung der Zusätzlichkeit oder der effektiven Ausgaben. Noch ungünstiger ist die Situation für die eigentlichen Empfänger der Fördermittel, die sich nur mit Mühe im Labyrinth der in Frage kommenden, sich gegenseitig überlappenden und auf der Ebene der einzelnen Regionen nicht wirksam koordinierten Programme zurechtfinden. Am Beispiel Irlands, wo die Wirtschafts- und Sozialpartner und die lokalen Behörden vollberechtigt an der Arbeit der Begleitausschüsse mitwirken, läßt sich erkennen, daß ein höherer Wirkungsgrad bei der Durchführung der Strukturfondsinterventionen durchaus erreichbar ist. Der Ausschuß verweist auch auf das Modell, das in Schweden für Ziel 3 und 4 Anwendung findet. Ein Ziel-3-Projekt muß sowohl durch den regionalen Ziel-3-Ausschuß, in dem die Sozialpartner und andere wirtschaftliche Interessen vertreten sind, als auch durch die regionale Arbeitsmarktbehörde genehmigt werden. Eine entsprechende Regelung gilt für Ziel 4. Dieses Modell mit „doppeltem Vetorecht“ hat sich als Quell solider Entscheidungen erwiesen und gute Voraussetzungen für effiziente Projekte geschaffen. Der Ausschuß unterstreicht in diesem Zusammenhang seine Auffassung, daß die vertikale und horizontale Partnerschaft durch eine verstärkte Beteiligung der lokalen Ebenen und der Wirtschafts- und Sozialpartner noch weiter vertieft und wirkungsvoller gestaltet werden kann. Sie ist ein wesentliches Bindeglied

zwischen den Strukturinterventionen der Gemeinschaft und der Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, diese Hilfen für die konkrete Gestaltung der Entwicklung in den Regionen der Gemeinschaft anzunehmen und gezielt einzusetzen. Die Mittel der technischen Hilfe sollten stärker als bisher dazu genutzt werden, die Partnerschaft zu begleiten und die fachliche Kompetenz der Beteiligten zu erweitern. Der Ausschuß bestätigt die Kommission in ihrer Auffassung, daß die Weiterentwicklung der Partnerschaft von weitreichender Bedeutung für die Entwicklung der Unionsbürgerschaft, von Demokratie und Solidarität ist.

3.2. Ein zentrales Anliegen im Rahmen des nächsten Programmplanungszeitraums sollte das Bemühen sein, die Ziele, Mittel, Tätigkeiten und Verfahren der Strukturpolitik und der Strukturfonds aufeinander abzustimmen. Die Regionalpolitik in der Europäischen Union darf weder ein reines Instrument der Einkommensumverteilung noch Gegenstand einer zentralistischen, von den lokalen und regionalen Gegebenheiten weit entrückten Planung sein. Bedingung für die größere Autonomie bei der Durchführung der Maßnahmen, auch unter Mitwirkung der Wirtschafts- und Sozialpartner, muß die Wirksamkeit dieser Maßnahmen sein, wobei an eine Prämierung der besten Nutzung von gemeinschaftlichen Fördermitteln zu denken wäre. Eine wichtige Rolle spielt der Grad der finanziellen Dezentralisierung dieser Politik. Wenn jedoch die bisherigen Verfahren beibehalten werden, die nach eigenen Aussagen der Kommission viel zu kompliziert sind, werden die Dezentralisierungsversuche zum Scheitern verurteilt sein. Eine tiefgreifende Änderung der bisherigen Verfahren ist unumgänglich. Die nächste Reform der Strukturfonds muß weit mehr „Tiefgang“ haben als alles, was bisher unternommen wurde. Nur so kann es gelingen, die Rahmenbedingungen für eine effektive, den Erfordernissen angepaßte Vereinfachung der Verfahren und eine größere Transparenz der mit Fondsmitteln finanzierten Maßnahmen zu schaffen. Im Falle einer Beibehaltung des derzeitigen Rahmens, der eine enorme Anzahl von Fonds und Programmen enthält, besteht nur ein sehr begrenzter Spielraum für eine Verfahrensvereinfachung. Die Rationalisierung und Verringerung der Anzahl von Strukturfonds und strukturpolitischen Zielen muß folgenden Erfordernissen Rechnung tragen: die von Anfang an beschlossene vorrangige Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand, in denen die Arbeitslosigkeit extrem hoch ist, muß weiterhin als politisches Ziel deutlich erkennbar sein; der Einsatz der Fördermittel muß konzentriert werden, damit entwicklungs- und beschäftigungspolitisch möglichst gute Ergebnisse erzielt werden können, wobei das Territorialitätsprinzip für möglichst viele Interventionen maßgeblich sein sollte; und schließlich sollte der Zugang zu der Strukturfondsförderung sollte verfahrens- bzw. verwaltungstechnisch vereinfacht werden.

3.3. Bleibt der gegenwärtige Rechtsrahmen unverändert, so könnte es bei der Neufestlegung der Ziele, die eine stärkere Bündelung der Gemeinschaftshilfen ermöglichen soll, zu regelrechten Umwälzungen in bezug auf die als förderfähig geltenden Regionen kommen und die Gefahr auftreten, daß die Vorschläge nur nach Einsparungskriterien ausgerichtet werden. Ein Teil der

Regionen mit Entwicklungsrückstand überschreitet schon heute die festgesetzten Obergrenzen, z. B. die Hauptstadtregionen der Ziel-1-Länder, für die eine Übergangslösung gefunden werden muß, damit die bisher erzielten Ergebnisse nicht wieder gefährdet werden. Im Falle einer Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Obergrenzen, die ein Recht auf Inanspruchnahme gemeinschaftlicher Fördermittel begründen, könnte es sein, daß künftig ein um vieles geringerer Teil der Bevölkerung unter Ziel 1 fällt, was bei gleichbleibender Pro-Kopf-Förderung eine breitere Streuung der Finanzhilfen bedeutet und Konsequenzen für die Definition der anderen Ziele sowie für die Festlegung der Interventionsbeträge der Strukturfonds für den nächsten Programmplanungszeitraum hätte. Die sich jetzt bietende Gelegenheit zu einer Überprüfung der Anzahl der bestehenden Fonds und zu ihrer Anpassung an die Ziele und Prioritäten der Strukturpolitik sollte man nicht ungenutzt verstreichen lassen. In Artikel 130 d des EG-Vertrags ist ja bereits die Möglichkeit einer Neuordnung der Strukturfonds vorgesehen.

3.4. Als ersten Diskussionsansatz schlägt der Ausschuß vor, den Zielkatalog auf zwei übergreifende Globalziele zu beschränken: ein übergreifendes Globalziel A) zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und zur Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und des Rückstands der am stärksten benachteiligten Gebiete, einschließlich der ländlichen Gebiete gemäß den strategischen Zielsetzungen von Artikel 130 a des EG-Vertrags — unter diesem Ziel werden auf der Basis eines geographischen Ansatzes die den gegenwärtigen Zielen 1, 2, 5b und 6 zugeordneten spezifisch wirtschaftlichen Maßnahmen für die die einschlägigen Kriterien erfüllenden Gebiete sowie Fragen der Raumordnung, des Zusammenhalts des Gemeinschaftsraums und der interregionalen Zusammenarbeit zusammengefaßt — und ein übergreifendes Globalziel B) (ohne geographischen Ansatz) zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts, unter dem die den gegenwärtigen Zielen 3 und 4 sowie verschiedenen Gemeinschaftsinitiativen und -programmen zugeordneten Maßnahmen, wie etwa über Chancengleichheit, durch die vor allem die Stellung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden kann, und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zusammengefaßt werden.

3.5. Auch die bestehenden Fonds könnten zu zwei Fonds zusammengefaßt werden: je einem für die beiden o.g. übergreifenden Ziele. Hierdurch würde es möglich, die derzeit durch das Nebeneinander von verschiedenen Zielen und Fonds in ein und demselben geographischen Raum verursachten verfahren- und verwaltungstechnischen Probleme zu lösen. So würde z. B. in den unter das übergreifende Globalziel A) fallenden Regionen nur der erste Fonds tätig, auch wenn es um Maßnahmen im Bereich des sozialen Zusammenhalts und der Solidarität geht. Die Verbreitung der bewährtesten Praktiken müßte verbessert werden, damit die Nutznießer von Maßnahmen im Zeichen des „sozialen Zusammenhalts“ von den erfolgreichsten Aktionen, die der andere Fonds finanziert, profitieren können. Innerhalb der Kommission müßte dafür gesorgt werden, daß die gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen — im Zusammenhang mit den sozialen und ausbildungspolitischen Zielen

sowie in bezug auf die integrierte ländliche Entwicklung — bei Maßnahmen im Rahmen des ersten übergreifenden Globalziels berücksichtigt werden. Desgleichen sollte die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen reduziert werden, und erfolgreiche Maßnahmen sollten im Rahmen der regulären Fondstätigkeiten weitergeführt werden; es sollte auf eine stärkere regionale Konzentration der Förderung aus dem Fonds und bei den durchgeführten Maßnahmen auf eine stärkere Differenzierung zwischen den einzelnen Regionen geachtet werden; des weiteren sollte durch stärkere Zusammenarbeit zwischen den lokalen Gebietskörperschaften und den Wirtschafts- und Sozialpartnern ein höheres Maß an Subsidiarität gewährleistet werden.

3.6. Ziel muß es sein, eine bessere Abstimmung der Gemeinschaftsinterventionen und eine verstärkte Koordinierung innerhalb der Kommission sicherzustellen, was auch die Koordinierung vor Ort erleichtern würde. Die gemeinschaftlichen Interventionsquoten müßten im Rahmen jedes der beiden Globalziele differenziert werden, um die Besonderheiten und den Rückstand der jeweiligen Region wie auch das relative Wohlstandsniveau des betreffenden Mitgliedstaats zu berücksichtigen. Die einen Entwicklungsrückstand aufweisenden Mitgliedstaaten, die über weniger Möglichkeiten zur Mitfinanzierung ausreichender Kohäsionsprogramme im Wirtschafts- und Sozialbereich verfügen, sollten Sondermittel in Form von Transferzahlungen aus dem Gesamthaushalt der Gemeinschaft erhalten, damit sie in der Lage sind, ihre Prioritäten im Rahmen der vereinbarten kohäsionspolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft festzulegen. Diese Differenzierung böte zudem den Vorteil, daß die Regionen, die die Kriterien für die Ziele 1, 2, 5b und 6 erfüllen, aufgrund ihrer wirtschaftlichen Probleme weiterhin von der Gemeinschaft gefördert würden und die rückständigsten Regionen (Ziel 1) nach wie vor den Löwenanteil dieser Fördermittel erhalten würden.

3.7. In der Stellungnahme zu dem Thema „Die Zukunft der Kohäsion und die langfristigen Auswirkungen auf die Strukturfonds“ (CES 246/96, verabschiedet im Februar 1996, Berichterstatter: Herr van Dijk), in der der Ausschuß sich mit den Auswirkungen der Erweiterung, der WWU und der Position der Mitgliedstaaten auseinandersetzt, wird die Auffassung vertreten, daß die Finanzierungsmittel der Strukturfonds aufgestockt und ihre Effizienz erhöht werden müssen; ferner sollten auf der Basis einer tiefgreifenden Umstrukturierung des PHARE-Programms Maßnahmen konzipiert werden, „die speziell auf die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der MOEL bis zum Beitritt zur EU und darüber hinaus zugeschnitten sind. Andernfalls besteht die Gefahr, daß sich der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt zwischen den derzeitigen EU-Mitgliedstaaten lockert“ (Punkt 5.3 Ziffer xi der o.g. Stellungnahme).

3.8. Bei jeder Herausforderung, vor die die Gemeinschaftspolitik gestellt wird, muß der politische Wille aufgebracht werden, die bestehenden Instrumente zu reformieren bzw. neue zu schaffen und die einzusetzenden Mittel dem Umfang der Aufgabenstellung anzupassen. Die Herausforderungen, die auf die Europäische

Union zukommen, sind die Sicherstellung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und die Osterweiterung. Die Instrumente zur Inangriffnahme jeder einzelnen Aufgabe und die dazu erforderlichen Haushaltsmittel müssen auf die Besonderheiten der zu ergreifenden Maßnahmen abgestimmt sein und mit den Grundprinzipien der Gemeinschaft in Einklang stehen. In seinen Stellungnahmen hat der Ausschuß die Auffassung vertreten, daß Finanzierungshilfen zur Stärkung des Zusammenhalts weiterhin notwendig sind und die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten vorrangig in den Genuß der Gemeinschaftshilfen kommen müssen, weil sie nicht über die zur Förderung ihrer ärmeren Regionen notwendigen Mittel verfügen. Der Grundsatz der vorrangigen Förderung der rückständigsten Regionen muß daher bestätigt werden. Der Ausschuß wird eine zusätzliche Stellungnahme zu den konkreten Vorschlägen für eine Reform der Strukturfonds erarbeiten, die die Kommission nach Abschluß der Regierungskonferenz vorlegen soll.

3.9. Ganz allgemein ist noch — anhand der bisherigen Praxis und konkreter Erfahrungen in den Regionen, die sich in den Statistiken nicht genau einfangen lassen — festzustellen, daß die derzeitige Arbeitsweise der Strukturfonds nicht Schritt hält mit dem tiefgreifenden Wandlungsprozeß, den Wirtschaft und Gesellschaft gegenwärtig durchlaufen, mit der im Entstehen begriffenen Informationsgesellschaft, der wirtschaftlichen und finanziellen Globalisierung und der raschen Weiterentwicklung der neuen Technologien. Die gegenwärtigen

Verfahrensweisen, die Fristen für die Beschlußfassung und die Zahlungen sind nicht auf das Tempo eingestellt, in dem heute — aufgrund der neuen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen — Beschlüsse gefaßt werden müssen.

3.10. Der Ausschuß begrüßt den deutlichen Fortschritt, der in dem ersten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt hinsichtlich der Analyse und der grundsätzlichen Erörterung der kohäsionspolitischen Maßnahmen erzielt werden konnte. Trotz der zahlreichen Verbesserungen wird in dem Bericht bekräftigt, daß durch stärker gebündelte und besser aufeinander abgestimmte Maßnahmen auf EU-Ebene und parallel dazu durch die sich entwickelnden Politiken, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, ein höherer Wirkungsgrad erreicht werden könnte. Obwohl die hinter uns liegenden Diskussionen größtenteils der Rolle und der Funktionsweise der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds gewidmet waren und gewichtige Gründe dafür vorliegen, die Zielgenauigkeit von Konzeption und Funktionsweise dieser Fonds zu verbessern, besteht der wichtigste Aspekt des Berichts möglicherweise darin, daß eine Reihe von Gemeinschaftspolitiken explizit in die Debatte über die zur Stärkung der Kohäsion zu ergreifenden Maßnahmen einbezogen wurde. Der Ausschuß wird jede sich bietende Möglichkeit nutzen, um zu dieser Debatte beizutragen und Maßnahmen vorzuschlagen, die ihm im Hinblick auf die Verwirklichung der angestrebten Verbesserung der Kohäsion geeignet erscheinen.

Brüssel, den 23. April 1997.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission über die Kernindustrie in der Europäischen Union (Hinweisendes Nuklearprogramm nach Artikel 40 EURATOM-Vertrag)“

(97/C 206/17)

Die Kommission beschloß am 27. September 1996, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 40 des EURATOM-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Energie, Atomfragen und Forschung nahm ihre Stellungnahme am 2. April 1997 an. Berichtersteller war Herr Lyons.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung am 23. und 24. April 1997 (Sitzung vom 24. April) mit 101 gegen 18 Stimmen bei 11 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Gemäß Artikel 40 des EURATOM-Vertrags veröffentlicht die Kommission nach Konsultation des Wirtschafts- und Sozialausschusses „in regelmäßigen Abständen hinweisende Programme, insbesondere hinsichtlich der Ziele für die Erzeugung von Kernenergie und der im Hinblick hierauf erforderlichen Investitionen aller Art“.

1.2. Seit der Verabschiedung des EURATOM-Vertrags veröffentlichte die Kommission 1966, 1972 und 1984 drei hinweisende Programme. 1990 folgte eine Aktualisierung des hinweisenden Programms von 1984, in der sie die Auffassung vertrat, daß die in diesem Programm vorgegebenen Leitlinien hinsichtlich der Entwicklungsperspektiven der Kernindustrie weitgehend gültig blieben, jedoch einer Anpassung an die durch den Binnenmarkt eröffneten Möglichkeiten und die zu seiner Vollendung erforderlichen Maßnahmen bedürften, wobei den Eigenheiten der Kernindustrie und den Anliegen der betroffenen Unternehmen Rechnung getragen werden müsse.

1.3. Die Kommission erachtete vor allem die Schaffung eines gemeinsamen Marktes im Bereich Anlagen und Ausrüstungen als notwendig, um über eine Senkung der Investitionskosten die Wettbewerbsfähigkeit der Kernindustrie zu verbessern.

1.4. Erst elf Jahre später und unter erheblich veränderten energiepolitischen Voraussetzungen in der Europäischen Union⁽¹⁾ hat die Kommission in ihrem Weißbuch „Eine Energiepolitik für die Europäische Union“ erneut eine eingehende Bestandsaufnahme zur Rolle der Kernenergie bezogen. In ihrer jetzigen Vorlage untersucht die Kommission die Rolle der Kernenergie im Lichte der drei im Weißbuch festgelegten energiepolitischen Ziele (weltweite Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Umweltschutz).

2. Die Mitteilung der Kommission

2.1. In ihrer Mitteilung gibt die Kommission einen Überblick über die Lage der Kernindustrie in der

Europäischen Union Mitte der 90er Jahre. In Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, den Niederlanden, Finnland, Schweden und dem Vereinigten Königreich werden insgesamt über 140 Kernreaktoren betrieben. Sie liefern ca. ein Drittel der in der EU insgesamt erzeugten Elektrizitätsmenge. Sie sind Teil einer gut etablierten Kernindustrie, die den gesamten Brennstoffkreislauf umfaßt, über eine eigene Technologiebasis verfügt und in der eigenen Angaben zufolge mehr als 400 000 größtenteils hochqualifizierte Arbeitskräfte tätig sind.

2.2. Allerdings trifft die Stromerzeugung durch Kernkraft auf beträchtliche öffentliche Besorgnis. Es gibt also ein Akzeptanzproblem, das vor allem auf Befürchtungen bezüglich der nuklearen Sicherheit, dem Transport und der Entsorgung von radioaktiven Abfällen und der Verbreitung von Kernwaffen zurückzuführen ist.

2.3. In ihrer Mitteilung umreißt die Kommission die diversen Tätigkeitsfelder der Kernindustrie. Unter Berücksichtigung der Stromerzeugungskosten einschl. der Stilllegungs-, Brennstoff-, Zwischenlagerungs- und Entsorgungskosten beurteilt die Kommission, inwieweit Kernenergie gegenüber anderen Energieträgern wettbewerbsfähig ist. Sie geht dann auf die durch die Kernindustrie erzeugten Ausfuhrerlöse, die Arbeitsplätze für qualifizierte einheimische Arbeitskräfte und das Potential für Innovation und technologische Entwicklung ein und weist darauf hin, daß Investitionen in der Kernindustrie langfristig getätigt werden.

2.4. Des weiteren wird die Versorgungssicherheit und der diesbezügliche potentielle Beitrag des Atomstroms erörtert. Der Schutz von Mensch und Umwelt kommt zur Sprache, und den Sicherheitsproblemen in den mittel- und osteuropäischen Staaten und in den GUS-Staaten wird ein eigenes Kapitel gewidmet. Die Kommission möchte sich jedoch nicht auf Vorhersagen betreffend den Stromerzeugungsanteil der Kernindustrie über das Jahr 2000 hinaus festlegen.

2.5. Anschließend geht die Kommission auf die Absatzmöglichkeiten der europäischen Kernindustrie ein sowie auf die Versorgungslage bei Kernbrennstoffen,

⁽¹⁾ KOM(95) 682 endg. vom 13. 12. 1995.

technische Lösungen zur Steigerung der nuklearen Sicherheit, die Probleme im Zusammenhang mit abgebrannten Brennstäben, radioaktivem Abfall und der Stilllegung von kerntechnischen Anlagen, auf den Transport radioaktiver Materialien, die Verwendung von Plutonium sowie die künftige nukleare Technologie, Forschung und Entwicklung.

2.6. In ihren Schlußfolgerungen schlägt die Kommission vor, daß sich die Europäische Union folgende Grundsätze zu eigen machen sollte, um einen Rahmen für einen fortgesetzten wirksamen Beitrag der Kernindustrie zur Stromversorgung aufzustellen:

- Alle Mitgliedstaaten haben das Recht, über die Weiterentwicklung der friedlichen Nutzung der Kernenergie selbst zu entscheiden.
- Die entsprechende Entscheidung der einzelnen Mitgliedstaaten ist zu respektieren.
- Die Mitgliedstaaten, die sich für die Kernenergieerzeugung entschieden haben, gewährleisten dabei einen hohen Grad an nuklearer Sicherheit, Einhaltung der Nichtverbreitungsanforderungen gemäß den einschlägigen internationalen Übereinkünften sowie auch ein hohes Maß an Gesundheitsschutz.
- Während die einzelnen Mitgliedstaaten für die Aufstellung der Sicherheitsnormen und die Genehmigung kerntechnischer Anlagen und die Betreiber für deren sicheren Betrieb verantwortlich sind, teilen sich beide Seiten die gemeinsame Verantwortung für die Gewährleistung der nuklearen Sicherheit gegenüber den europäischen Bürgern.

3. Bemerkungen zum Kommissionsdokument

3.1. Der Ausschuß begrüßt die Veröffentlichung des Entwurfs der Kommission für ein hinweisendes Nuklearprogramm⁽¹⁾. Obwohl ein Drittel der EU-Stromerzeugung auf atomtechnischem Wege hergestellt wird und dadurch 700 Millionen Tonnen CO₂ weniger in die Luft gelangen, hat die Kommission sich in den letzten Jahren zu der Kernenergiewirtschaft kaum geäußert, und zwar weder zu ihren Problemen noch zu ihren Möglichkeiten. In diesem Dokument wird die längst überfällige Diskussion über die Zukunft dieses Industriezweigs in Gang gebracht. Der Ausschuß hofft, daß er mit seiner Stellungnahme diese Debatte beleben kann.

3.2. Angesichts der sehr stark voneinander abweichenden Standpunkte der Mitgliedstaaten bezüglich des Atomstroms stellt der Ausschuß zu seiner Zufriedenheit fest, daß es der Kommission gelungen ist, ein ausgewogenes und aussagekräftiges Dokument vorzulegen, in dem sich die Vielschichtigkeit der Aspekte widerspiegelt, die hier im Spiel sind. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf zwei Wesensmerkmale hinzuweisen. Erstens betrachtet die Kommission, die dem Einsatz der Kernenergie ja nicht gerade feindselig gegenübersteht, in ihrer Vorlage die Licht- und Schattenseiten der Kernenergie-technik unter den verschiedenen Blickwinkeln, ohne sich auf eine bestimmte Seite zu schlagen.

Zweitens geht die Kommission bei ihren Ausführungen von der Prämisse aus, daß jeder Mitgliedstaat für sich selbst entscheiden muß, welche Energieträger für die Stromerzeugung auf seinem Hoheitsgebiet zum Einsatz kommen.

3.3. Das von der Kommission gewählte Konzept könnte deswegen einer besser mit Informationen unterlegten und möglicherweise weniger ideologisch geführten Diskussion über die Vor- und Nachteile der Kernenergie unter den Bürgern der Europäischen Union in die Hand spielen. Wenn dies der Fall wäre, so wäre dies sehr wertvoll.

3.4. Artikel 1 des 1957 unterzeichneten EURATOM-Vertrags besagt u.a.:

„Aufgabe der Atomgemeinschaft ist es, durch die Schaffung der für die schnelle Bildung und Entwicklung von Kernindustrien erforderlichen Voraussetzungen zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten und zur Entwicklung der Beziehungen mit den anderen Ländern beizutragen.“

3.4.1. Wie stark die wirtschaftliche und politische Landschaft sich seit 1957 geändert hat, ist aus der ganz anderen Darstellungsweise in der jetzigen Kommissionsvorlage ersichtlich. Die Kernenergie muß sich laut der Kommission nämlich heute an den Zielen der „globalen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, Versorgungssicherheit und des Umweltschutzes“ messen lassen (Abschnitt II, Seite 4 des Kommissionsdokuments); ferner heißt es im Kommissionsdokument, „daß die Kernenergie im gleichen Rahmen und unter gleichen Bedingungen in Wettbewerb tritt wie die anderen Energiequellen“ (Abschnitt II Ziffer 1 Buchstabe b, S. 7) und in der Union „heutzutage die allgemeine Tendenz dahin geht, die Marktkräfte wirken zu lassen.“ (Abschnitt IV Ziffer 2, S. 18 des Kommissionsdokuments). Der Kontext, in dem die Kernenergie heute betrachtet werden muß, ist ein ganz anderer als in den Anfängen dieses Industriezweigs vor 40 Jahren.

3.5. Was das Kommissionsdokument im einzelnen angeht, sind die Passagen über die Wirtschaftlichkeit der Kernenergie (Abschnitt II Ziffer 1 Buchstabe a, S. 5 und 6) enttäuschend. Die Kommission hatte offensichtlich das Problem, daß ihr keine entsprechenden aktuellen Informationen vorlagen. Die im Dokument angeführten Zahlen stammen bunt gewürfelt aus den Jahren 1990 bis 1993. In der Zwischenzeit hat sich die Preislandschaft für Energieträger sowohl absolut als auch relativ verändert, genauso wie auch die Wechselkurse. Tabelle 3, die eine allgemeine Gegenüberstellung der Kosten der Stromerzeugung aus Kohle, Gas und Atomkraft enthält, bietet deswegen leider keine geeignete Orientierungshilfe bezüglich der wirtschaftlichen Optionen für Stromerzeugungsunternehmen, die heute über Investitionen nachdenken müssen.

3.6. An einigen Stellen ihrer Vorlage hätte die Kommission gut daran getan, aufschlußreichere Informationen zu geben. Beispielsweise führt sie in Abschnitt II Ziffer 1 Buchstabe d (S. 11 und 12 des Kommissionsdokuments) auf, was im Nachgang zu dem neuen Partner-

⁽¹⁾ Nachstehend Kommissionsdokument genannt.

schaftssystem zwischen der Kommission und der IAEO im Jahre 1992 vereinbart wurde, ohne aber auch nur eine einzige konkrete Verbesserung zu nennen, die sich aus diesem neuen Konzept ergeben hat. In Abschnitt II Ziffer 3 Buchstabe e (S. 15 und 16 des Kommissionsdokuments) und in Abschnitt V Ziffer 3 (auf Seite 20 des Kommissionsdokuments) beschäftigt sich die Kommission mit den technischen Fragen der nuklearen Sicherheit. Sie gibt zwar an, was mit den maßgeblichen Vereinbarungen der Vergangenheit bezweckt wurde, läßt aber völlig im Dunkeln, ob es in einem der betreffenden Bereiche tatsächlich greifbare Fortschritte gegeben hat.

3.7. Mehr Information wäre vor allem bezüglich der Entsorgung radioaktiver Abfälle sehr nützlich gewesen, einem Tätigkeitsbereich, dem die breite Öffentlichkeit nach wie vor sehr mißtrauisch gegenübersteht. Die Kommission verweist (in Abschnitt II Ziffer 3 Buchstabe e auf Seite 15 ihres Dokuments) stolz auf eine Strategie, die sie 1994 verabschiedet hat, und führt die wesentlichen Themen auf, die nach ihrem Dafürhalten die Öffentlichkeit am meisten interessieren. Über das, was aufgrund dieser Strategie passiert oder demnächst geschehen soll, schweigt sie sich indes völlig aus. Zum angrenzenden Themenkreis des Transports radioaktiver Materialien hingegen macht die Kommission zu Recht aufmerksam auf die Sicherheit, für die im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten immer Sorge getragen wurde (Abschnitt V Ziffer 5, S. 22 des Kommissionsdokuments).

3.8. An anderen Stellen ist das Kommissionsdokument vom Konzept her etwas deutlicher. Beispielsweise in den Passagen über die Hilfemaßnahmen zugunsten der mittel- und osteuropäischen Länder und der GUS-Staaten (S. 16 und 17 in Abschnitt III des Kommissionsdokuments) schildert die Kommission — zumindest andeutungsweise —, welche Maßnahmen aufgrund der finanziellen Unterstützung der EU für die Atomwirtschaft in diesen Ländern getroffen wurden. Nähere Angaben über die Größenordnung der angegangenen Probleme (um die Dimension der EU-Finanzhilfe im richtigen Kontext zu sehen) hätte diesen Textpassagen allerdings weitaus mehr Aussagekraft verliehen.

3.9. Der entscheidende Punkt ist folgender: Den Bürgern der EU muß nicht nur deutlich gemacht werden, was an Resolutionen, Übereinkommen, Verträgen usw. in Schlüsselbereichen des Kernenergiesektors zustande gekommen ist, sondern auch im Nachgang dazu welche konkreten Maßnahmen konzipiert und in die Praxis umgesetzt werden. Die Kommission rückt sich selbst in ein schlechtes Licht, indem sie in ihrem Dokument den Eindruck aufkommen läßt, daß wichtige Vereinbarungen im Prinzip keine greifbare praktische Wirkung haben.

3.10. Abschnitt V ist vielleicht das am besten gelungene Teilstück des Kommissionsdokuments. In dieser Textstelle fordert die Kommission den Atomenergiesektor auf, sich unbedingt in Übersee Absatzmärkte im Bereich der zivilen Kernenergienutzung zu erschließen,

betont aber zugleich, wie wichtig es ist, daß die Industrie auch die Sicherheitskultur weiter verbreitet, die innerhalb der Union aufgebaut wurde.

3.11. Was das Kernthema Sicherheit angeht, begrüßt die Kommission das im Rahmen der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) ausgearbeitete internationale Übereinkommen über nukleare Sicherheit (das mittlerweile von genügend Unterzeichnern offiziell ratifiziert wurde, so daß es inzwischen vollen internationalen Rechtsstatus erlangt hat)⁽¹⁾. Die Kommission befürwortet die Pläne der IAEO, ein internationales Übereinkommen über die Entsorgung radioaktiver Abfälle auszuarbeiten. In diesem Zusammenhang verweist die Kommission auch auf ihre Unterstützung von Kooperationsprogrammen über die sichere Lagerung von bei der Vernichtung von Kernwaffen anfallendem Spaltmaterial, dessen friedlicher Nutzung und seiner zuverlässigen und sicheren Verbringung. Sie verweist auf ihr finanzielles Engagement in Höhe von 555 Millionen ECU für Vorhaben in den MOE-Staaten und im GUS im Zeitraum 1991-1995 sowie auf ihre Absicht, für den Zeitraum 1996-1999 ebenfalls jährliche Mittel in vergleichbarer Höhe für solche Zwecke bereitzustellen. Der Kommission ist dafür Beifall zu zollen, daß sie sich nachdrücklich für diese wesentlichen sicherheitsrelevanten Tätigkeiten sowie auch für andere hier nicht näher erwähnte Aktionen einsetzt.

3.12. Zu zwei Aspekten schweigt sich das Kommissionsdokument völlig aus, die nach Ansicht des Ausschusses in der endgültigen Fassung des hinweisenden Nuklearprogramms aber unbedingt angesprochen werden sollten: Angaben über (i) die Kompetenzaufteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten bezüglich der Tätigkeiten in den verschiedenen Teilbereichen der Atomstromerzeugung und damit zusammenhängenden Aktivitäten und über (ii) maßgebliche technologische oder organisatorische Entwicklungen der letzten Jahre auf dem Gebiet der Behandlung und Entsorgung von Kernabfällen.

3.13. Im abschließenden Teil (Abschnitt VI „Schlußfolgerung“ ihres Dokuments) deutet die Kommission die Möglichkeit weiterer Maßnahmen an. So spricht die Kommission von einer eventuellen Überprüfung der

⁽¹⁾ Zum Gegenstand des IAEO-Übereinkommens stellte der Ausschuß in Ziffer 2.2.5.5 seiner Stellungnahme über die Energievertragscharta vom 26. Oktober 1995 (ABl. Nr. C 18 vom 22. 1. 1996, S. 146) fest, daß das Übereinkommen sich nicht auf die Nichtverbreitung von Atomwaffen (und Sicherungsmaßnahmen für damit in Zusammenhang stehendes Kernmaterial), den physischen Schutz von Kernmaterial, die zivilrechtliche Haftung von nuklearen Schäden auf internationaler Ebene und den sicheren Transport radioaktiver Stoffe und Abfälle erstreckt. Die Arbeiten zur Erstellung des Energiechartavertrags wurden in der Absicht aufgenommen, rechtsverbindliche Regeln bezüglich dieser Aspekte der kerntechnischen Tätigkeiten in der Charta selbst unterzubringen. Als dies sich indes als nicht machbar erwies, legte der Ausschuß dringlichst nahe, diese zusätzlichen Aspekte der nuklearen Sicherheit zu gegebener Zeit in das IAEO-Übereinkommen aufzunehmen. Der Ausschuß möchte die Kommission auffordern, diesen Vorschlag aktiv zu unterstützen.

„Rolle der Kernenergie neben anderen Alternativen“ seitens der EU und der Mitgliedstaaten; ferner wird es laut der Kommission „zukünftige Beurteilungen der Rolle der Kernenergie“ geben, „je nachdem, ob sich eine ständig steigende Abhängigkeit der Gemeinschaft von Importen fossiler Brennstoffe“ bestätigt. Bei solchen Anregungen drängt sich die Frage auf, warum diese Aspekte in diesem Überblick nicht entsprechend behandelt werden, da die Kommission doch über die relevanten Informationen aus ihren eigenen Quellen bereits verfügt. Die am Ende des Textes zum Ausdruck gebrachten Prinzipien anerkennen den Status quo und dürften wohl den gemeinsamen Nenner bilden, dem aus heutiger Sicht alle zustimmen können. Der Ausschuß unterstützt diese Grundsätze.

4. Hat die Kernenergie in der EU noch eine Zukunft?

4.1. Im Kommissionsdokument werden eine ganze Reihe von Fragestellungen von weitreichender und sogar vitaler Bedeutung für die künftige Energieversorgung der Europäischen Union aufgeworfen. In bezug auf die Kernenergiewirtschaft erhebt sich laut dem Kommissionsdokument die Frage, ob die Nukleartechnik über die „Lebensdauer“ der bestehenden Kraftwerke hinaus in der Gemeinschaft eine wirtschaftliche Zukunft hat. Es ist auch kein Zufall, daß die Kommission zum Atomstrom keine Prognosen über das Jahr 2000 hinaus stellt.

4.2. Es mutet merkwürdig an, daß die Kommission solche Zweifel verlauten läßt. Die Kommission gibt die Darstellung der Atomindustrie wieder, nach der diese unmittelbarer oder mittelbarer Arbeitgeber von 400 000 überwiegend hochqualifizierten Menschen ist. Sie erzeugt in wirtschaftlich sinnvoller Weise 33 % der Elektrizität der Europäischen Union⁽¹⁾ (2). Zu diesem Zweck verwendet sie einen „Einsatzstoff“, der keine sonstigen zivilen Verwendungszwecke besitzt und schont somit andere Brennstoffe, die bereits oder potentiell sinnvolle alternative Verwendungszwecke aufweisen⁽³⁾. Jedes Jahr erspart die Atomstromerzeugung Europa insgesamt Emissionsbelastungen in Höhe von ca. 700 Millionen t CO₂ gegenüber dem CO₂-Ausstoß bei der gleichen Stromerzeugungenergie aus der ganzen Palette fossiler

Brennstoffe⁽⁴⁾. Es ist ein Brennstoff, der die einzigartige Eigenschaft aufweist, daß er, wenn die Brutreakortekhnologie schließlich bis zur Marktreife weiterentwickelt und beherrscht werden kann, sich selbst regenerieren und somit letztlich von unendlichem Nutzen für die Gesellschaft sein kann.

4.3. Trotz dieser Argumente ist die Zukunft der Nuklearindustrie in der Europäischen Union ungewiß, und zwar im wesentlichen aus folgenden drei Gründen:

4.4. Erstens hat dieser Industriezweig mit dem Handicap der weitverbreiteten Bedenken der Öffentlichkeit bis hin zur regelrechten Kernkraftfeindlichkeit zu kämpfen. Die Hauptursache dafür liegt mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in der Angst vor einer zweiten Reaktorkatastrophe der Größenordnung des Unglücks von Tschernobyl. Dabei gelangten große Radioaktivitätsmengen in die Erdatmosphäre und wurde eine latente tief verwurzelte Besorgnis bei vielen Menschen über die Wesensmerkmale radioaktiver Strahlung neu belebt. Die Ängste gründen sich aber auch darin, daß in der Kernindustrie noch immer keine für die breite Öffentlichkeit akzeptable Lösung des Problems der Behandlung und Beseitigung von Atom Müll und insbesondere hochradioaktiven Abfällen gefunden worden ist. Dieses öffentliche Unbehagen schlägt auch auf die energiepolitischen Entscheidungen durch, die die Kernindustrie direkt oder indirekt betreffen, und kann eine erhebliche Bremswirkung mit sich bringen.

4.5. Der zweite und dritte Grund für die ungewisse Zukunft der Kernenergiewirtschaft sind (i) die vom Europäischen Parlament und dem Rat verabschiedete Richtlinie⁽⁵⁾, der zufolge bei der Stromerzeugung der Wettbewerb eingeführt wird, und (ii) das in den letzten Jahren immer weiter zunehmende Marktangebot an kostengünstig gewonnenem Erdgas.

4.6. Die Einführung des Wettbewerbs im Energiemarkt ist eine der entscheidenden Entwicklungen. Bisher fand in weiten Teilen der EU die Stromerzeugung im Kontext eines garantierten Zugangs zu bestimmten nationalen bzw. regionalen Märkten statt⁽⁶⁾. Dieser

(1) Dies sind nahezu 14 % des gesamten Energiebedarfs der EU (vgl. Ziffer 104 (S. 54) des Grünbuchs „Für eine Energiepolitik der Europäischen Union“ — KOM(94) 659 endg.).

(2) Ein Drittel der Stromenergie der EU wird durch Atomstrom abgedeckt, aber nur in acht der fünfzehn Mitgliedstaaten wird Atomstrom erzeugt (und zwar in abnehmender Reihenfolge der Erzeugungskapazität in MW: Frankreich, Deutschland, Vereinigtes Königreich, Schweden, Spanien, Belgien, Finnland und die Niederlande). Über Hochspannungsverbindungen mit anderen Mitgliedstaaten werden aber alle Mitgliedstaaten mit Atomstrom beliefert.

(3) 1 kg Brennholz liefert ca. 1 kWh Strom, 1 kg Kohle ergeben etwa 3 kWh, 1 kg Erdöl etwa 4 kWh, 1 kg natürliches Uranium etwa 50 000 kWh und 1 kg Plutonium ca. 6 000 000 kWh — Hans Blix, Generaldirektor der Internationalen Atomenergie-Organisation vor der Zweiten Philipinischen Atomenergiekonferenz am 10. Dezember 1996 in Manila.

(4) Abschnitt II Ziffer 3 Buchstabe b, S. 13 des Kommissionsdokuments. Im Jahr 1995 beliefen sich die energieerzeugungsbedingten CO₂-Emissionen in der EU auf insgesamt 2 950 Millionen t, wobei auf feste Brennstoffe 874 Millionen t, auf Erdöl 1 455 Millionen t und auf Erdgas 621 Millionen t. („Energie in Europa: Energiejahresbericht 1996“, Veröffentlichung der Kommission vom September 1996). Die Zahlenangaben sind nicht ganz deckungsgleich, weil die veröffentlichten Zahlen auf die nächste Million auf- bzw. abgerundet sind.

(5) Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt — ABl. Nr. L 27 vom 30. 1. 1997, S. 20.

(6) In Finnland war dies nicht der Fall, denn dort werden die Kernkraftwerke nach marktwirtschaftlichen Prinzipien gebaut und betrieben werden. Dies wurde durch Langzeitvereinbarungen zwischen den großen (Atom) Stromerzeugungsgesellschaften und der Verarbeitungsindustrie erleichtert. Im Vereinigten Königreich wurden im Jahre 1991 die Strommärkte für den Wettbewerb geöffnet, dieser Prozeß soll im Jahr 1998 abgeschlossen sein.

Umstand erleichterte kapitalintensive und somit langfristige Investitionen. Die vollständige Öffnung der Elektrizitätsmärkte wird zwar keine Sache von wenigen Jahren sein⁽¹⁾, aber ab jetzt kann kein Stromerzeugungsunternehmen bei der Erwägung von Investitionen in neue Anlagen davon ausgehen, daß es für den von ihm erzeugten Strom einen langfristig gesicherten und geschützten Absatzmarkt hat. Die EVU werden sich künftig ohne Marktprivilegien und ohne direkte oder indirekte Unterstützung im Wettbewerb behaupten müssen.

4.7. Diese wesentliche Veränderung der Rahmenbedingungen wird für die Investitionsbereitschaft in die verschiedenen Stromerzeugungstechnologien sicherlich nicht ohne Folgen bleiben. Die neue marktwirtschaftliche Dimension wird jedoch bei der Kernenergiewirtschaft am stärksten durchschlagen, weil sie mit gewissem Abstand die kapitalintensivste der wesentlichen Stromerzeugungstechnologien ist⁽²⁾.

4.8. Ein erweiterter Markt muß natürlich als das angesehen werden, was er ist, nämlich eine Chance, nicht eine Einschränkung. Bevor aber die Früchte eines offenen Hochspannungsmarktes in der EU geerntet werden können, müssen die Netzverbindungen zwischen den meisten Mitgliedstaaten ausgebaut und ein regelrechtes EU-weites Hochspannungsnetz geschaffen werden, in das Stromerzeugungsunternehmen langfristig in großen Mengen Strom einspeisen können. Deswegen wird es hier wohl einen gewissen Übergangszeitraum geben müssen, dessen Dauer eher in Jahrzehnten als in Jahren gemessen werden muß.

4.9. Der dritte Grund ist das in den letzten Jahren immer größer werdende Marktangebot an Erdgas, das insgesamt immer preisgünstiger wird, sowie das Aufkommen der modernen CCGT-Gasverstromungstechnik⁽³⁾. Die Vorteile der CCGT-Technologie werden in einer Analyse der OECD gut erklärt, nach der „die Vorzüge der CCGT-Technologie ... in niedrigen Kapitalkosten, kurzen Bauzeiten, geringem Landverbrauch und ausgeprägter Modulkonzeption [liegen], d.h. die Skalenerträge sind ab einem bestimmten Niveau nicht mehr

signifikant und die Erzeugungskapazität kann in relativ kleinen Stufen ausgedehnt werden⁽⁴⁾.

4.10. Die Stromerzeugung mit Hilfe erdgasbefuehrter CCGT-Kraftwerke wird nicht unbedingt kostengünstigeren Strom liefern als die Atomstromtechnik, wenn gleich im allgemeinen davon ausgegangen wird, daß dies in den nächsten Jahren so sein wird. Dies hängt natürlich von zahlreichen Faktoren ab, die in den einzelnen Ländern je nach Zeitpunkt ganz unterschiedlich sein werden. Investitionsentscheidungen betreffend neue Stromerzeugungsanlagen in einem wettbewerbsorientierten Umfeld werden aus den vorgenannten Gründen getroffen werden. Wo Erdgas zu einem auf Dauer wettbewerbsfähigen Preis zur Verfügung steht⁽⁵⁾, wird es gegenüber der Kernenergie einen entscheidenden Vorteil haben und wahrscheinlich auch allen anderen Brennstoffen bzw. Technologien den Rang ablaufen⁽⁶⁾. Auch die öffentliche Meinung wird sich dafür stark machen, daß Erdgas gegenüber der Atomkraft und selbst gegenüber anderen Alternativen den Vorzug erhalten wird⁽⁷⁾.

4.10.1. Es läßt sich nicht absehen, wie lange diese Konstellation bestehen bleibt. Es ist wohl anzunehmen, daß sie in den nächsten 10 bis 15 Jahren vorherrschen wird, wie es danach aussehen wird, läßt sich schwer abschätzen. (Das ist natürlich einer der Hauptgründe dafür, daß die EU in bezug auf die Verfügbarkeit von Brennstoffen flexibel bleiben und an ihrer Politik zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit festhalten sollte).

(1) Nach der in Fußnote 5, S. 91 genannten Richtlinie wird zunächst der Teil des Strommarktes für den Wettbewerb geöffnet, der auf Einzelverbraucher mit einem Jahresverbrauch von mehr als 40 GWh entfällt. Die nationale Marktquote wird über einen Zeitraum von sechs Jahren stufenweise erhöht, so daß sie letztlich alle Stromkunden mit einem Jahresverbrauch von mindestens 9 GWh erfaßt. In angemessener Zeit wird die Möglichkeit einer weiteren, neun Jahre nach dem Inkrafttreten der Richtlinie wirksam werdenden Öffnung des Marktes geprüft.

(2) Vgl. Tabelle 3 im Anhang des Kommissionsdokuments. Regenerative Energietechnologien sind zum großen Teil auch sehr kapitalintensiv, aber abgesehen von der Wasserkraft sind diese Konzepte als gängige Stromerzeugungstechnologien bislang noch nicht etabliert.

(3) Unter CCGT sind Kraft-Wärme-gekoppelte Gasturbinenkraftwerke zu verstehen. Dank dieser Technik konnte der Wirkungsgrad bei der Erdgasversorgung (Stromerzeugung pro Wärmeinheit) auf etwa 60 % gesteigert werden gegenüber Nutzungsgraden zwischen 35 und 40 %, wie sie bei der konventionellen Kohlenverstromungs- und Atomstromtechnik nach wie vor die Regel sind.

(4) Auszug aus „Projected costs of Generating Electricity“ — update 1993 (S. 143), veröffentlicht von der OECD-Kernenergiebehörde/Internationale Energieagentur.

(5) Erdgas steht Deutschland, Italien, den Niederlanden, Spanien und dem Vereinigten Königreich in reichlichen oder angemessenen Mengen zur Verfügung, wengleich seine Verteilung im einzelnen in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich ist. Im gewissen Umfange besitzen auch Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland und Luxemburg Erdgas. Griechenland, Portugal und Schweden müssen hingegen ohne Erdgas auskommen.

(6) Die Situation wurde kürzlich wie folgt zusammengefaßt: „Der Bau eines 1 000-MW-Kernkraftwerks würde etwa 3 Milliarden £ verschlingen und bis zu 80 Monaten dauern. Ein gasbetriebenes Kraftwerk vergleichbarer Größe würde 400 Millionen £ kosten und wäre un weniger als zwei Jahren fertigzustellen. Solange es keine grundlegende Verschiebung in der Preislandschaft gibt, wird sich niemand für die Kernkraft erwärmen“ — Simon Holberton in der Financial Times vom 2. Dezember 1996.

Hierzu ist jedoch anzumerken, daß diese 3 Millionen £ sich auf das als Einzelanfertigung errichtete Kraftwerk Sizewell B im Vereinigten Königreich beziehen. Ohne die Darstellung von Herrn Holberton vom Grundsatz her anzweifeln zu wollen, sei darauf hingewiesen, daß die in Serien in anderen Ländern gebauten Kernkraftwerke weitaus preisgünstiger wären und in manchen Fällen vielleicht sogar nur die Hälfte kosten würden — Vgl. Tabelle 8 der OECD-Veröffentlichung „Projected Costs of Generating Electricity“ — update 1992.

(7) Für die Erdgasversorgung einer ganzen Bevölkerung braucht man nicht nur eine hinreichende Basisversorgungsquelle, sondern auch eine moderne Gasleitungsinfrastruktur, und in einigen Mitgliedstaaten müssen die hierfür erforderlichen Investitionen erst noch getätigt werden.

4.11. Für die Kernindustrie wird bereits in wenigen Jahren die Stunde der Wahrheit kommen, wenn die Betriebsleitung von Versorgungsunternehmen und die öffentliche Hand ihre Strategie für den Ersatz von Anlagen, die ab etwa 2005-2010 stillgelegt werden müssen, entwickeln und in entsprechende Pläne umsetzen müssen. Es ist kaum vorstellbar, daß in anderen Ländern außer Frankreich oder vielleicht noch Finnland neue Kernkraftwerke als Ersatz für außer Betrieb gehende Anlagen gebaut werden. Selbst in Frankreich wurden Zweifel laut, ob nach dem Jahre 2010 neue Kernanlagen noch die bevorzugte Option sein werden⁽¹⁾.

4.12. Wenn ab jetzt nur noch marktwirtschaftliche Grundsätze relevant sind, wird ohne eine größere Veränderung der Energiepreislanschaft oder der Baukosten für Kernkraftwerke oder der öffentlichen Meinung oder gar bei allen drei Faktoren die Antwort auf die Frage in der Überschrift zu diesem Kapitel aus heutiger Sicht „wohl kaum“ lauten müssen⁽²⁾.

4.13. Die Kommission ist offensichtlich zu demselben Schluß gelangt. Deswegen hat sie sich wohl dafür entschieden, keine Prognosen über das Jahr 2000 hinaus anzustellen, und sie fordert indes die Kernindustrie auf, sich Märkte zu erschließen, allerdings in Übersee. Aber diese verhaltene Aufforderung hat nur stark eingeschränkten Wert. Ohne einen lebendigen Markt zu Hause gerät der Versuch zu einer Sicherung von Ausfuhrwachstum mit aller Wahrscheinlichkeit zu einem hoffnungslosen Unterfangen.

4.14. Ein so starker Wandel im Einsatzstoffprofil für die Stromerzeugung hat Auswirkungen, die über die

Grenzen der betreffenden Industriezweige deutlich hinausreichen. Insbesondere werfen sie Fragen über die Versorgungssicherheit der EU mit Energierohstoffen und über ihre Umweltpolitik auf, wobei die Marktkräfte allein das Problem nicht werden lösen können. Dies sind strategische Aspekte, auf die nachstehend eingegangen werden soll.

5. Strategische Aspekte

5.1. Ständig wachsende Abhängigkeit?

5.1.1. Diese Fragestellung ist in den Schlußfolgerungen im Kommissionsdokument wiederzufinden, in dem (in Abschnitt VI, S. 24) diese Thematik mit folgenden Worten angesprochen wird:

„Zukünftige Beurteilungen der Rolle der Kernenergie werden beeinflußt werden, je nachdem, ob sich eine ständig steigende Abhängigkeit der Gemeinschaft von Importen fossiler Brennstoffe zu Sicherung der künftigen Energieversorgung bestätigt oder nicht.“

5.1.2. Dies ist eine merkwürdige Fragestellung, da die Antwort „Ja“ lautet, und die Kommission spricht sie sogar selbst aus, wenn sie beispielsweise in Abschnitt II Ziffer 2 Buchstabe a) auf Seite 9 ihres Dokuments feststellt: „Europa wird signifikant abhängiger von eingeführter Energie werden.“ Diese Sichtweise wird durch die weiteren Hintergrundinformationen über das weltweite Geschehen in Abschnitt II Ziffer 2 Buchstabe b) auf Seite 10 und 11 des Kommissionsdokuments sogar noch untermauert.

5.1.3. Weiter in die Zukunft reichende Prognosen über die Energielandschaft werden umfassender in einem anderen Kommissionsdokument mit dem Titel „Die Energie in Europa bis zum Jahre 2020“ (nachstehend EE 2020 genannt) behandelt, das im Frühjahr 1996 veröffentlicht wurde. Auszüge aus den Schlußfolgerungen dieses Dokuments bezüglich der künftigen Importabhängigkeit finden sich im Anhang. In der zentralen Frage der Brennstoffeinfuhren kommt die Kommissionsstudie EE 2020 zu dem Ergebnis, daß die Einfuhren an Erdgas, auf das gegenwärtig ca. 40 % des EU-Energieverbrauchs entfallen, bis zum Jahre 2020 auf 75 % steigen könnten, und die Einfuhren an Kohle, die gegenwärtig 37 % des EU-Verbrauchsprofils ausmachen, sich bis zum Jahre 2020 auf eine Größenordnung von fast 80 % zubewegen könnten⁽³⁾.

⁽¹⁾ Der Stellvertretende Direktor des Bereichs Kerntechnische Anlagen der EDF, Laurent Stricker, trug auf einer Konferenz in Paris über die langfristigen kerntechnischen Aktivitäten der EDF vor, daß bei der gegenwärtig in Europa entwickelten neuen energiepolitischen Landschaft bei Investitionen in neue Stromerzeugungskapazität die Wahl wohl nicht auf die Kernenergie fallen dürfte, weil sie für die Grundlastversorgung nicht mit den gasbefeuerten Kombikraftwerken konkurrieren könne. Zugleich machte Herr Stricker jedoch deutlich, daß dies für die bestehenden KKW nicht gelte. Die bestehenden kerntechnischen Anlagen seien gegenüber der Erdgasverstromung durchaus konkurrenzfähig, weil die Realkosten bei ihnen sich zusammensetzten aus den Betriebs- und Brennstoffkosten und den Rücklagen für die Behandlung verbrauchten Reaktorbrennstoffs und für die Reaktorstilllegung — Bericht in „Nucleonics Week“ vom 19. Dezember 1996.

⁽²⁾ Im Vereinigten Königreich, wo die Liberalisierung und Marktöffnung im Jahre 1990/1991 eingeleitet wurden, sind sämtliche neugebauten Anlagen erdgasbetriebene CCGT-Kraftwerke, und außerdem ging die Kohleindustrie weiter zurück. Die Kernkraft konnte sich bislang behaupten, z.T. deswegen, weil die Kapitalkosten der älteren Anlagen bereits abgeschrieben waren. Geplante Atomkraftwerkneubauten, die bis vor kurzem ins Auge gefaßt worden waren, wurden inzwischen vorläufig auf Eis gelegt. In dem vom Presseamt der britischen Regierung im Jahr 1995 veröffentlichten Energiepapier 65 „Energieprognosen für das Vereinigte Königreich 1995-2020“ wird angenommen, daß bis zum Jahre 2020 bis zu 38 bis 55 % der Stromerzeugung des Vereinigten Königreiches nach der CCGT-Erdgasverstromungstechnik erzeugt werden, je nachdem, welches der verschiedenen denkbaren Szenarien sich als das realistischste herausstellt.

⁽³⁾ In Ziffer 4.2 ihres Grünbuchs „Energie für die Zukunft: erneuerbare Energiequellen“ (KOM(96) 567 endg. vom 11. 11. 1996, das kurz nach dem Entwurf für ein hinweisendes Nuklearprogramm veröffentlicht wurde) stellt die Kommission fest, daß „alle erneuerbaren Energiequellen ... einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Versorgungssicherheit“ leisten können und führt dann weiter aus: „Außerdem ist es erforderlich, über den Energiebedarf der Gemeinschaft hinauszublicken. Alle Prognosen zeigen, daß der Energiebedarf der Entwicklungsländer, vor allem in Asien, künftig erheblich ansteigen wird. Dies wird nicht ohne Auswirkungen auf die Weltenergiemärkte bleiben, so daß Versorgungsengpässe und Preissteigerungen nicht auszuschließen sind. Mit Hilfe erneuerbarer Energiequellen kann der Bedarf an eingeführten Brennstoffen zurückgeschraubt werden.“

5.1.4. Diese Art von Szenario hat die Kommission zweifellos dazu bewogen, in ihrem Weißbuch über Energiepolitik die Bedeutung einer Energiebrennstoffvielfalt zu unterstreichen. Die Kommission brachte ihren Standpunkt in dem Weißbuch wie folgt zum Ausdruck „Auf sektoraler Ebene kann ein großer Beitrag zur Diversifizierung dadurch erbracht werden, daß für eine gestreute heimische Brennstoffbasis, besonders im Bereich der Elektrizitätserzeugung, gesorgt wird. Angesichts der „zunehmenden Einfuhrabhängigkeit der Gemeinschaft“ gilt es nach Ansicht der Kommission, „im Interesse der Versorgungssicherheit ... unbedingt alle möglichen Energieoptionen offenzuhalten.“⁽¹⁾

5.1.5. Die in Ziffer 5.1.1 zitierte Auffassung der Kommission, daß die Beschäftigung mit der Schwierigkeit, die die stetig zunehmende Einfuhrabhängigkeit mit sich bringt, und mit der diesbezüglichen Rolle der Kernenergieerzeugung, ohne weiteres noch etwas aufgeschoben werden kann, deckt sich nicht mit ihrem eigenen Kenntnisstand und auch nicht mit dem Standpunkt, den sie in ihrem Grünbuch über erneuerbare Energiequellen vertritt, wie bereits in Fußnote 3, Seite 93 angesprochen.

5.2. Versorgungssicherheit⁽²⁾

5.2.1. Wegen ihrer wachsenden Abhängigkeit von Brennstoffeinfuhren für die Stromerzeugung ist für die EU als Ganzes das Problem der langfristigen Versorgungssicherheit (wenn auch in unterschiedlicher Dramatik für die einzelnen Mitgliedstaaten) schon vorprogrammiert. Es besteht zwar kein Grund zur Panik, aber es ist eine deutlich absehbare Entwicklung festzustellen. Dieses Problem sollte zweifelsfrei in dieser Überprüfung der Rolle der Kernenergie in der Stromerzeugung konstruktiv angegangen werden.

5.2.2. Was die prognostizierte Zunahme der Einfuhren angeht, so betrifft sie in der Hauptsache die beiden Brennstoffe Kohle und Erdgas. Weiter oben im Text wurde bereits auf die in der Kommissionsstudie EE 2020 geschätzten Importzuwächse für diese beiden Einsatzstoffe eingegangen. Die Bedeutung dieser Prognosen für die künftige Versorgungssicherheit ist bei diesen beiden Brennstoffen jedoch äußerst unterschiedlich. Zu den Kohleimporten stellte die Kommission in ihrem Weißbuch⁽³⁾ fest, daß „Die Kenndaten des Weltkohlemarktes und die große Zahl von Lieferanten ... das Risiko einer anhaltenden Kohleverknappung selbst auf lange Sicht minimal erscheinen“ lassen.

5.2.3. Bei der Gaseinfuhr stellen sich die Dinge anders dar. In Europa wird Erdgas in der Hauptsache über Rohrleitungen transportiert, einem sehr verletzlichen Versorgungsweg. Außerdem wird ein ständig steigender

Teil der künftigen Bezugsmengen der EU aus weiter entfernten geographischen Gebieten stammen. Die EU wird noch lange Jahre weiterhin Gaslieferungen aus der Nordsee, aus den Niederlanden und aus Norwegen beziehen können, wenngleich in der Studie EE 2020 festgestellt wird: „Zusätzliche Lieferungen werden im wesentlichen aus der ehemaligen Sowjetunion und Nordafrika kommen, wenngleich bis zum Jahre 2020 möglicherweise auch weitere Lieferungen aus Nigeria, Iran oder von anderswoher im Nahen Osten über Rohrleitungen oder in Form von verflüssigtem Erdgas bezogen werden können“⁽⁴⁾.

5.2.4. Da die EU einen ständig wachsenden Teil ihrer Bedarfs zwangsläufig aus geographischen Gebieten beziehen wird, in denen die politischen Verhältnisse instabil sind oder aber werden könnten, ist dieses Versorgungssicherheitsproblem gewissermaßen vorprogrammiert.

5.2.5. Dieser Aspekt ist auch für die Beurteilung des Entwurfs für ein hinweisendes Nuklearprogramm der Kommission relevant, und zwar aus drei Gründen: (i) die Stromerzeugung auf Erdgasbasis wird wahrscheinlich den meisten Mitgliedstaaten in der Zeit nach 2005 allgemein zur Verfügung stehen, d.h. in der Zeit, in der ein Großteil der bestehenden Atomstromkapazität ersetzt werden muß; (ii) beim Atomstrom gibt es keine vergleichbaren Probleme in bezug auf die Einsatzstoffversorgung⁽⁵⁾ und (iii) mit einem Anteil von 33 % der EU-Stromproduktion kann die Atomenergie als wichtiger strategischer Stabilisierungsfaktor wirken und wird hinsichtlich dieser Funktion auf absehbare Zeit nicht zu ersetzen sein.

5.2.6. Wenn bei Ausbleiben neuer technologischer und wirtschaftlicher Erkenntnisse die Kernenergie immer mehr durch die Erdgasverstromung ersetzt wird, könnte das Versorgungssicherheitsproblem allmählich so große Ausmaße annehmen, daß es auf die Wirtschaft insgesamt und sogar auf die Außenbeziehungen durchschlägt.

5.3. CO₂-Emissionen

5.3.1. CO₂-Emissionen sind vor allem ein Umweltproblem, aber für die Energiewirtschaft sind sie auch ein strategisches Problem, da einige Energieerzeugungsformen mit einem enormen CO₂-Ausstoß verbunden sind. Wie bei den regenerativen Energien werden bei der Atomstromerzeugung nur sehr geringe CO₂-Mengen in die Luft abgegeben; das Verschwinden der Atomkraft

⁽¹⁾ Ziffer 81 des Weißbuchs der Kommission „Eine Energiepolitik für die Europäische Union“ (vgl. Fußnote 1, S. 88).

⁽²⁾ Der Begriff „Versorgungssicherheit“ ist im vorliegenden Dokument im strategischen Sinne zu verstehen, d.h. im Verhältnis zur Abhängigkeit von Drittlandsenergielieferungen und deren Zuverlässigkeitsgrad zu sehen.

⁽³⁾ A.a.O. — Ziffer 78.

⁽⁴⁾ Vgl. den Anhang. Des weiteren merkt die Kommission in ihrer Studie EE 2020 (auf Seite 80) u.a. an: „Die wachsende Bedeutung des Erdgases hat auch spezielle geopolitische Auswirkungen. Der europäische Bedarf wird in zunehmendem Maße durch Erdgaseinfuhren gedeckt werden. Die Untersuchungen haben ergeben, daß dieses Gas aus immer größeren Entfernungen zum europäischen Markt hertransportiert werden muß, wodurch die EU auf den guten Willen einer wachsenden Anzahl von Durchfuhrändern auf dem Transportweg angewiesen ist.“

⁽⁵⁾ Vgl. Abschnitt V Ziffer 2 des Kommissionsdokuments.

aus dem Stromerzeugungsprofil hätte diesbezüglich schwerwiegende Folgen.

5.3.2. In Abschnitt II Ziffer 3 Buchstabe b (Seite 13) ihrer Vorlage sieht die Kommission die CO₂-Verschmutzung als „ernsthafte Bedrohung“. In ihrem Grünbuch über erneuerbare Energiequellen¹ führt die Kommission u.a. aus: „Eine beträchtliche Einschränkung der Nutzung fossiler Brennstoffe ist notwendig, damit die Gemeinschaft die CO₂-Ziele der Klimaschutzkonvention erreichen kann“⁽¹⁾. Des Weiteren spricht sie sich in dem Grünbuch für eine Verdoppelung des Anteils der erneuerbaren Energiequellen (von 6 auf 12 %) am Bruttoinlandsenergieverbrauch der Europäischen Union im Jahre 2010 aus⁽²⁾.

5.3.3. Bei der Verwirklichung dieser Zielvorgabe sagt das Grünbuch „eine Reduktion der CO₂-Emissionen von 386 Millionen Tonnen pro Jahr bis 2010“ voraus, wengleich ein Zahlenwert von 300 Millionen Tonnen zutreffender erscheint⁽³⁾. Dieser angestrebte Zahlenwert wäre ein meßbarer und begrüßenswerter Beitrag zum Energieerzeugungsprofil, der mit keiner zusätzlichen CO₂-Belastung einherginge, aber es sind doch Zweifel erlaubt, welche Verringerungseffekt er gegenüber dem derzeitigen CO₂-Ausstoß bei der traditionellen Energieerzeugung aus Kohle und Erdgas tatsächlich mit sich brächte. Und zwar aus zwei Gründen: (i) hätte der weitaus größte Teil der nach dem vorgeschlagene neuen Programm über erneuerbare Energiequellen erzeugte Strom Ergänzungs- und nicht Ersetzungsfunktion⁽⁴⁾ und (ii) ein wesentlicher Teil der zusätzlichen Stromerzeugung wird sich möglicherweise nicht für die Netzeinspeisung eignen⁽⁵⁾.

5.3.4. Diese Zahlen machen deutlich, wie wichtig die Kernenergie für die Bemühungen zur Senkung der CO₂-Belastung ist. Denn bereits eine Aufgabe von 30 % der derzeitigen Atomstromkapazität bis etwa 2015 (ein durchaus denkbares Szenario) würde das gesamte CO₂-Reduzierungsprogramm im Sinne des Grünbuchs der Kommission über erneuerbare Energiequellen — selbst

bei dessen umfassenden Verwirklichung — zunichte machen⁽⁶⁾. Es läßt sich also ohne Übertreibung feststellen, daß wenn die Kernenergieerzeugung weitgehend aufgegeben wird, wovon in den vorstehenden Ausführungen ja ausgegangen wird, die EU keine Aussicht hat, ihre internationalen CO₂-Senkungsziele weder jetzt noch in absehbarer Zukunft verwirklichen zu können.

5.4. Die Verantwortung der Kommission

5.4.1. Aus dem vorstehenden Lagebericht ergibt sich eindeutig, daß die EU eventuellen Versorgungssicherheitsproblemen vorbeugen muß, die in den ersten 10 Jahren des nächsten Jahrhunderts auftreten könnten. Die EU hat bereits ein CO₂-Problem. Der vollständige oder weitestgehende Verzicht auf Atomstromerzeugungskapazität zugunsten der Erdgasverstromung in den Jahren nach 2005 bis 2010 (vgl. Ziffer 4) wird unvermeidlich die bereits jetzt für diesen Zeitpunkt vorhersehbare Schwäche der EU in bezug auf die Versorgungssicherheit noch verschlimmern. Außerdem wird er die Bemühungen der Europäischen Union zur Senkung ihrer CO₂-Emissionen zu einer nahezu unlösbaren Aufgabe machen. Die Kommission sollte dringlichst eine Debatte über Alternativen zu diesem Szenario in Gang setzen, an dem die betroffenen Wirtschaftskreise und die Mitgliedstaaten teilnehmen sollten.

5.4.2. Im Kommissionsdokument werden diese Probleme nicht in aller Deutlichkeit geschildert, und dies ist ein schwerwiegendes Versäumnis. Das heißt, die Themen werden zwar erörtert — wie z. B. die Versorgungssicherheit in Abschnitt II Ziffer 2 Buchstabe a und in der Schlußfolgerung und die CO₂-Emissionen in Abschnitt II Ziffer 3 Buchstabe b — und der Beitrag der Kernenergie wird jeweils erwähnt, aber seine zentrale Bedeutung für die Betrachtung der erwähnten beiden Probleme und auch seine Relevanz für die Energiepolitik der EU werden überhaupt nicht zur Sprache gebracht.

5.4.3. Um ein konkretes Beispiel zu geben: In Abschnitt II Ziffer 2 Buchstabe a auf Seite 9 läßt es die Kommission nach der Feststellung, daß Europa signifikant abhängiger von eingeführter Energie werden wird, bei der lapidaren Bemerkung bewenden, daß „die Kernenergie in Zukunft (insoweit) eine Rolle spielen (kann) ... als sich ... der Diversifizierungsgrad in den nächsten Jahren verschlechtern wird.“ Es fehlt jedweder Hinweis auf die Größenordnung oder die Wesensmerk-

(1) KOM(96) 576 endg.

(2) A.a.O., Zusammenfassung, S. 4.

(3) A.a.O. — Ziffer 6.1., S. 30. Es gibt indes eine offenkundige Diskrepanz zwischen dem im Grünbuch der Kommission angegebenen Wert von 386 Millionen t weniger CO₂-Emissionen infolge des 6 %igen Anteils der erneuerbaren Energien am Brutto-Primärenergieverbrauch und der im hinweisenden Nuklearprogramm von der Kommission angegebenen CO₂-Belastungsminderung um 700 Millionen t infolge des 14 %igen Anteils der Atomenergie am Brutto-Primärenergieverbrauch. Wenn der für Kernenergie angegebene Zahlenwert von 700 Millionen t stimmt, dann ist der Beitrag des 6 %igen Anteils der erneuerbaren Energieträger zur CO₂-Belastungsminderung nicht 386 Millionen sondern 300 Millionen t. Bei den Ausführungen in Ziffer 5.3.4 wurde von dem niedrigeren Zahlenwert ausgegangen.

(4) A.a.O. — Ziffer 3, S. 18.

(5) „Die Verfügbarkeit vieler dieser (erneuerbaren) Energiequellen beträgt vielleicht 2000 Stunden im Jahr, das zu einem Viertel der Zeit“ — Teil 3 Ziffer 2.2.3. (S. 82) der Studie EE 2020.

(6) Bei Stilllegung von 30 % der derzeitigen Atomstromkapazität ginge ein CO₂-Belastungsminderungseffekt von 210 Millionen t verloren. Bei der vorsichtigen Annahme, daß sie durch die CCGT-Erdgasverstromung ersetzt wird, der CO₂-emissionsgünstigsten Verstromung fossiler Brennstoffe, ergäbe sich ein zusätzlicher CO₂-Anfall von ca. 95 Millionen t pro Jahr. Dieser Zahlenwert basiert auf der Angabe von Fells Associates (Beratungsfirma für energie- und umweltpolitische Fragen), daß bei einer Ersetzung der gesamten Kernenergiekapazität der EU durch CCGT-Erdgasverstromungstechnik eines typischen Wirkungsgrades von 52 % einen zusätzlichen CO₂-Anfall von ca. 323 Millionen t mit sich brächte.

male des Problems, das tatsächlich auf uns zukommt, auch auf die Bedeutung der Kernenergie bei der Suche nach Lösungen dieses Problems wird nicht eingegangen, weder im positiven noch im negativen Sinne.

5.4.4. Das gleiche gilt auch für die Ausführungen der Kommission zur CO₂-Problematik. Nur wenige Leute könnten sich aus der sehr knappen Darstellung in Abschnitt II Ziffer 3 Buchstabe b einen Reim darauf machen, welche Konsequenzen sich für das CO₂-Reduzierungsprogramm der EU ergeben werden, wenn die EU keine nennenswerte Atomstromerzeugungskapazität mehr hat.

5.4.5. Die Zweideutigkeit der Kommission in diesen beiden Schlüsselfragen dürfte mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in dem Wissen um das Problem der Akzeptanz der Kernenergiewirtschaft in der Öffentlichkeit begründet sein und in der Notwendigkeit, die verschiedenen Meinungen unter einen Hut zu bringen. Daß die Kommission diese beiden Aspekte aber nicht klar einander gegenüberstellt, ist doch ein schwerwiegendes Versäumnis.

5.4.6. Zugegebenermaßen hat die Kommission — und letztlich auch die EU — nur begrenzte Machtfülle, um die Versorgungssicherheit sicherzustellen oder gar zu fördern. Die Mitgliedstaaten haben diesbezüglich mehr Handlungsmöglichkeiten. Aufgrund der neuen Richtlinie betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt können die Mitgliedstaaten inzwischen bestimmte Machtbefugnisse für sich in Anspruch nehmen (vgl. Fußnote 5, S. 91). Die primäre Absicht und Auswirkungen dieser Richtlinie besteht darin, den Elektrizitätsmarkt für den Wettbewerb zu öffnen. Aber Artikel III Absatz 2 dieser Richtlinie besagt u.a., daß

„Die Mitgliedstaaten den im Elektrizitätssektor tätigen Unternehmen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse sicherheitsbezogene Auflagen hinsichtlich des öffentlichen Versorgungsauftrags machen können, die die Versorgungssicherheit, Regelmäßigkeit, Qualität und Preise der Energielieferungen sowie den Umweltschutz zu Gegenstand haben können.“

5.4.7. Diese gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen müssen „klar abgesteckt, transparent, nichtdiskriminierend und nachprüfbar sein“ und veröffentlicht werden. Außerdem können die Mitgliedstaaten, soweit sie dies wünschen, für die Wahrnehmung ihres gemeinwirtschaftlichen Versorgungsauftrags Langzeitplanungen einführen. Das Resultat ist, daß es jetzt Sache der Mitgliedstaaten ist (u.a.) für die Wahrung der Versorgungssicherheit Sorge zu tragen, soweit sie dies für erforderlich erachten, wobei sie selbstverständlich nach den entsprechenden Verfahren vorzugehen haben. Die Kommission kann ihnen ihre Ratschläge anbieten, und dies wird sie in strategischen energiepolitischen Fragen auch zweifelsohne tun.

5.4.8. Was die CO₂-Emissionen angeht, hat die Kommission die Befugnis, Vorschläge zu unterbreiten,

und der Rat die Handlungsbefugnis, soweit sie bzw. er der Auffassung ist, daß beispielsweise aufgrund von Artikel 130 s des Vertrags⁽¹⁾ Handlungsbedarf besteht.

5.4.9. Bei der Überarbeitung ihres Entwurfs für ein hinweisendes Nuklearprogramm muß die Kommission in jedem Falle zu einer eindeutigen Entscheidung gelangen, ob die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit und die Senkung der CO₂-Emissionen nach wie vor zentrale politische Ziele sind. Kommt sie zu dem Befund, daß diese Ziele nach wie vor im Vordergrund stehen (und diese Position hat sie bislang nach außen vertreten), dann muß sie auf jeden Fall klar und deutlich zum Ausdruck bringen, welche Auswirkungen sich für das Gelingen der Politik ergeben, a) wenn der Union eine umfangreiche Atomstromerzeugungskapazität erhalten bleibt bzw. b) wenn dies nicht der Fall ist.

5.4.10. Auf der Grundlage ihrer Schlußfolgerungen, ganz gleich wie sie ausfallen, wird die Kommission dann klare Leitlinien für alle beteiligten maßgeblichen Akteure und nicht zuletzt für die breite Öffentlichkeit, geben können über die tatsächlichen Alternativen für die Zukunft und darüber, inwieweit es zweckmäßig erscheint, den Lauf der Dinge, wie er sich nach heutigem Wissensstand für die Zukunft abzeichnet, beeinflussen zu wollen.

6. Nukleare Sicherheit in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) und in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion (GUS)

6.1. Was die potentiell gefährlichen Teilbereiche der Kernindustrie in den MOE- und GUS-Staaten angeht, so werden sie von der Kommission in Abschnitt III und V ihres Dokuments angeschnitten. Dort beschreibt die Kommission kurz die wichtigsten Formen der technischen Hilfe, die westliche Länder zur Verfügung gestellt haben, wie etwa die Unterstützung im Rahmen der Programme PHARE und TACIS.

6.2. Es dürfte keinerlei Zweifel darüber bestehen, daß wenn es in einem dieser Länder zu einem weiteren großen Unfall im Kernenergiebereich kommen sollte, die Auswirkungen auf die öffentliche Haltung in bezug auf die Fortsetzung der nukleartechnischen Tätigkeiten in der EU für die Kernenergiewirtschaft verheerend wären. Ein solcher Vorfall könnte politische Entscheidungen für einen schnellstmöglichen Ausstieg aus der Kernenergie ohne Rücksicht auf sonstige andere Überlegungen auslösen mit all den Kosten und wirtschaftlichen Verwerfungen, die damit einhergingen. Ein besonders akutes Problem ist der instabile Zustand des betriebsunfähigen Reaktorblocks 4 von Tschernobyl, dem dringlichst das Augenmerk zuzuwenden ist.

(1) Gemäß Artikel 130 s Absatz 2 des Vertrags erläßt der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren.

6.3. Die Gefahren beschränken sich nicht auf die zivile Energienutzung in diesen Ländern. Die Verschreckung der Öffentlichkeit könnte auch durch ein Ereignis im militärischen Kernwaffenarsenal einiger der Staaten der früheren Sowjetunion ausgelöst werden. Zahlreichen Berichten zufolge haben in manchen Lagern die Inspektions- und Wartungsstandards sich dramatisch verschlechtert.

Die Programme TACIS und PHARE müssen umgehend überarbeitet werden.

6.4. PHARE und TACIS berühren diese letztgenannten Aspekte nicht, und obwohl die für Sicherheitsaspekte der konventionellen Kernenergienutzung bereitgestellten Summen sich thematisch betrachtet hoch ausnehmen, sind sie gemessen am eigentlichen Bedarf gering. Die aufgelegten Programme haben zweifelsohne ihren Nutzeffekt gehabt, sie sind jedoch jetzt Gegenstand wachsender Kritik bezüglich ihrer tatsächlichen Effizienz. Im Grunde waren sie nicht mehr als das, was ihr Name sagt, d.h. Programme über technische Hilfe. In der Hauptsache ging es um Fragen wie technische Beratung, Ausbildung, Abfassung von Handbüchern, Ratschläge für die richtige Systemkonzeption usw. An technischen Anlagen wurde nur sehr wenig geliefert.

6.5. Die fehlende Unterstützung in Form einer Lieferung technischer Anlagen hat durchaus verständliche Gründe, war aber gleichwohl eine Schwachstelle, und von daher sollte diesem Mangel allmählich abgeholfen werden, sofern dies überhaupt möglich ist. Allerdings muß umfassend berücksichtigt werden, daß die rückständige Wirtschaft einiger dieser Länder ein enormes Handicap für den Bezug einer angemessenen Hilfe von außen gewesen ist.

6.6. Ein wichtiger Aspekt der Kritik an den verschiedenen Programmen über technische Hilfe geht — soweit der Ausschuß weiß — dahin, daß die Kommission bislang noch keine ernsthafte Auswertung der Programme vorgenommen hat. Was wurde erreicht, inwieweit konnte die Sicherheit verbessert werden, wie gut haben die politischen, finanziellen und administrativen Vereinbarungen funktioniert und wie sollten die künftigen Prioritäten gesetzt werden? Fragen dieser Art müssen näher betrachtet werden.

6.7. Es ist zweifelsohne schwierig, solche Beurteilungen objektiv vorzunehmen. Trotzdem glaubt der Ausschuß, daß die Programme über technische Hilfe solange bei der Öffentlichkeit keine Glaubwürdigkeit finden können, bis eine ernsthafte Untersuchung über ihre Effizienz stattgefunden hat. Deswegen möchte der Ausschuß die Kommission nachdrücklich auffordern, vorrangig just eine solche Untersuchung vorzunehmen und anschließend die dabei gewonnenen Erkenntnisse zu veröffentlichen.

6.8. Außerdem sollte die Kommission überlegen, ob für einige der gefährlichen militärischen Anlagen technische Hilfe angeboten werden könnte, da ein schwerer Reaktorzwischenfall in irgendeiner dieser Anlagen genauso schwerwiegende Folgen für die Mitglied-

staaten und die Bürger der EU haben könnte wie ein anderweitiger Reaktorzwischenfall.

6.9. Der Ausschuß macht die Kommission aufmerksam auf die spezielle Bedeutung der Arbeiten zur Steigerung der Sicherheit kerntechnischer Anlagen in Mittel- und Osteuropa und in den neuen unabhängigen Staaten der früheren Sowjetunion für die EU haben. Dies ist zwar eine Angelegenheit der internationalen Gemeinschaft im allgemeinen, aber es sollte berücksichtigt werden, daß einige der Kernreaktoren in unmittelbarer Nähe zu Mitgliedstaaten der EU errichtet wurden. Wenn die ersten MOE-Staaten zu Beginn des nächsten Jahrhunderts der EU beitreten werden, zählen einige dieser Kernkraftwerke zu den kerntechnischen Anlagen der EU.

6.10. Die diesbezüglichen Auswirkungen werden bei den bilateralen Beitrittsverhandlungen zur Sprache kommen müssen. Es sollten unverzüglich Verhandlungen darüber anlaufen, wie diese Anlagen sicherheitsmäßig dem EU-Standard angeglichen werden können.

6.10.1. Aber es gibt noch einen weiteren wichtigen Punkt. Der Angleichungsprozeß könnte zur Aufstellung einheitlicher Normen und der Standards für Kraftwerke sowjetischer Bauart auf dem Hoheitsgebiet der neuen Mitgliedstaaten der EU führen. In diesem Falle könnte dies das Empfinden der breiten Öffentlichkeit bezüglich der Sicherheit oder sonstiger Eigenschaften kerntechnischer Anlagen in anderen Ländern beeinflussen, die voraussichtlich nicht Mitglieder der EU werden und sich deshalb möglicherweise auch nicht gemüßigt sehen, die EU-weit vereinbarten Standards zu übernehmen.

6.11. Schließlich ist der Ausschuß der Ansicht, daß die Gewährleistung der Sicherheit kerntechnischer Anlagen in den mittel- und osteuropäischen Staaten und in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion so wichtig ist, daß sie in geeigneter Weise formuliert in den die von der Kommission in den Schlußfolgerungen der endgültigen Fassung des hinweisenden Nuklearprogramms aufgeführten Prinzipien zusätzlich genannt werden sollten.

7. Die nächsten Schritte

7.1. Relativ bald wird die Kommission sich entscheiden müssen, ob sie strategische Interventionen empfehlen möchte in bezug auf die Atomstromerzeugung, wenn die EU ihre politischen Konzepte in bezug auf die Versorgungssicherheit und die Senkung der CO₂-Emissionen in die Praxis umsetzen möchte. Sie erwägt bereits derartige Schritte hinsichtlich dieser beiden politischen Ansätze in bezug auf regenerative Energieträger⁽¹⁾, so daß hier offensichtlich keine Grundsatzfrage im Spiele sein dürften.

7.2. Die Kommission wird zweifelsohne darüber nachdenken, ob es eine Möglichkeit — etwa in Form eines Finanzierungsmechanismus oder eines anderen Instruments — gibt, um dafür zu sorgen, daß selbst nach Einführung des Wettbewerbs Langzeitinvestitionen in

(1) Und zwar in ihrem jüngst veröffentlichten Grünbuch — vgl. hierzu bsw. Fußnote 3, S. 93.

Kraftwerkskapazität stattfinden. In Abschnitt II Ziffer 1 Buchstabe d (S. 8) ihrer Mitteilung räumt die Kommission selbst ein, daß es hier ein Problem gibt, denn sie stellt selbst fest: „Bei der Verwirklichung des Binnenmarktes für Elektrizität müssen die Mitgliedstaaten die langfristigen Planungsanforderungen der Kernindustrie berücksichtigen ...“.

7.3. Aber solche Maßnahmen werden wenig ausrichten können, wenn die öffentliche Meinung bei ihren derzeitigen Vorbehalten gegen die Aktivitäten der Atomenergiewirtschaft bleibt. Seit der Katastrophe von Tschernobyl ist die öffentliche Meinung zu einer eigenständigen starken politischen Kraft geworden. Zu dieser politischen Kraft ist jetzt noch das Erdgas als zusätzlicher Konkurrent hinzugekommen, eine enorme Herausforderung für die Kernindustrie.

7.4. In diesem Sektor werden Effizienz und Kostenfragen von A bis Z überprüft werden müssen in dem ernsthaften Anliegen, die Effizienz zu steigern und die Kosten zu senken. Die technischen und kommerziellen Möglichkeiten kleinerer Reaktoren des 200-500 MW-Bereichs sollten dringlichst einer erneuten Prüfung unterzogen werden. Forschungsaktivitäten insbesondere über Reaktorsicherheitsfragen, werden möglicherweise eine größere Mittelausstattung erforderlich machen.

7.5. Da einige Mitgliedstaaten sich in der Frage der Ersatzbeschaffung für die ausmusternden Kernkraftwerke möglicherweise für neue Kernkraftwerke entscheiden werden, müßte die Kernindustrie verstärkte Forschungsanstrengung zur Entwicklung einer neuen Generation noch sicherere und noch konkurrenzfähiger Reaktoren unternehmen. Diese Forschungsbemühungen sollten von der Europäischen Union über das Forschungsprogramm im Bereich der Kernspaltung unterstützt und gefördert werden. Wegen der Größenordnung der hierfür erforderlichen Investitionen kommt dabei vor allem der Abstimmung zwischen nationalen und gemeinschaftlichen Programmen in diesem Bereich besondere Bedeutung zu.

7.6. Die Sicherheitsnormen müssen in gleicher Strenge und Akribie beibehalten werden wie bisher. In den Mitgliedstaaten der EU hat die Atomwirtschaft über Jahrzehnte hinweg einen ausgezeichneten Sicherheitsstandard zu verzeichnen. Ihr sollte neben den zuständigen Behörden hierfür die gebührende Anerkennung zuteil werden. Dies allein ist aber noch kein Grund zur Selbstgefälligkeit. Dieses Sicherheitsniveau muß ebenfalls einer sorgfältigen Überprüfung unterworfen werden, um sicherzustellen, daß es sich nicht verschlechtert, weil sich die Routine eingestellt oder an bestimmten Stellen eine gewisse Nachlässigkeit Einzug gehalten hat. Es kommt entscheidend darauf an, daß die Öffentlichkeit über die Sicherheitspraktiken der Atomwirtschaft, der Wahrung und noch weiteren Verbesserung im Sinne noch anspruchsvollerer Normen umfassend auf dem laufenden gehalten wird.

7.7. *Behandlung und Entsorgung radioaktiver Abfälle*

7.7.1. In erster Linie muß die Atomwirtschaft sich mit der Frage ihrer allgemeinen Akzeptanz bei der

Öffentlichkeit zuwenden. Die Bilder und Realität des Reaktorunglücks von Tschernobyl lassen sich nicht mehr aus der Welt schaffen. Aber es wäre schon viel gewonnen, wenn die breite Öffentlichkeit in bezug auf den Transport und die Langzeiterhaltung radioaktiver Abfälle beruhigt werden könnten. Es ist doch sehr aufschlußreich, daß verbrauchte Brennstoffe und anderes radioaktives Material seit vielen Jahren innerhalb der EU in sicherer Weise auf Schiene und Straße transportiert werden; trotzdem erfüllt viele Menschen diese Tätigkeit mit genauso viel Besorgnis wie früher.

7.7.2. Vielleicht sollte die Kernindustrie ihre Darstellung der Radioaktivitätsthematik gegenüber der breiten Öffentlichkeit überdenken. Offensichtlich bringt sie das Thema Radioaktivität nur immer in Situationen zur Sprache, bei denen es um die potentielle Gefahrträchtigkeit von Radioaktivität geht. Sie könnte überlegen, ob unabhängig von ihren eigenen Aktivitäten über die modernen Medien mit der breiten Öffentlichkeit eine offene und kontinuierliche Diskussion in Gang gebracht werden kann, die sich mit den Wesensmerkmalen von Radioaktivität beschäftigt und auch beleuchtet, wann Radioaktivität gefährlich ist, absolut sicher und wann sie den Menschen nutzen bringt.

7.7.3. Wahrscheinlich das am schwersten zu bewältigende Problem für die Kernindustrie dürfte die Entsorgung mittel- und hochradioaktiven Atommülls sein, bei dem die gefährliche Radioaktivität über außergewöhnlich lange Zeiträume fortbesteht. Gestützt von der Meinung namhafter Fachwissenschaftler hat die Kernindustrie seit langem die Endlagerung tief unter der Erde zwischen sicheren geologischen Schichten favorisiert, wo die Nuklearabfälle ohne Probleme zuverlässig und auf unbegrenzte Zeit ganz ruhig unter Verschuß gehalten werden können. Die breite Öffentlichkeit lehnt diese Lösung einmütig ab mit der Begründung, daß niemand ganz sicher sein kann, daß nichts schiefgehen kann. Sie möchte nicht nur eine sichere Entsorgung (wirklich allen) radioaktiven Materials, sondern auch in der Weise, daß die gelagerten Abfälle wiederauffindbar sind und die Lagerungseinrichtungen der öffentlichen Beobachtung zugänglich sind.

7.7.4. Nach Meinung des Ausschusses könnte die Kernindustrie, um die Bedenken der Öffentlichkeit hinsichtlich der Tätigkeit der Kernindustrie zu zerstreuen, nichts Besseres tun, als den Wünschen der breiten Öffentlichkeit bezüglich des Umgangs mit langzeitradioaktiven Abfällen zu entsprechen, was für sie sowohl praktisch machbar als auch finanziell vertretbar ist. Die Kommission sollte den Mitgliedstaaten und der Kernindustrie dabei behilflich sein, dieses Ziel zu erreichen. Außerdem sollte sie noch einen Schritt weiter gehen und ein umfassendes politisches Konzept für die Entsorgung radioaktiver Abfälle für die gesamte EU entwickeln.

7.8. *Beitrag der Industrie zur nuklearen Sicherheit in den MOE-Staaten und in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion*

7.8.1. Schließlich sollte die Industrie ihre technische, finanzielle und politische Unterstützung für Aktivitäten

intensivieren, die auf die Gewährleistung der Sicherheit von kerntechnischen Anlagen (auch des militärischen Bereichs) in den mittel- und osteuropäischen Ländern und in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion abzielen. Sie sollte sich auch mehr Profil in der breiten Öffentlichkeit dadurch verschaffen, daß sie solche Tätigkeiten unternimmt, entweder im Rahmen von TACIS und PHARE oder anderer Programme, oder auch aus eigener Initiative davon. Dies sind Tätigkeiten, die die breite Öffentlichkeit unterstützen wird, sofern sie entsprechend über diese Aktivitäten in Kenntnis gesetzt wird. Die Öffentlichkeit weiß sehr wohl um die Gefahren, die schlecht konzipierte und nicht richtig gewartete kerntechnische Anlagen mit sich bringen können und richtet den Blick auf ihre eigene Kernindustrie, damit diese die Dinge zurechtrückt. Hier liegt eine Riesenchance für die Kernindustrie, zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen, und diese Chance sollte die Atomwirtschaft nutzen.

8. Zusammenfassung

8.1. Der Ausschuß befürwortet die Veröffentlichung des Entwurfs für ein hinweisendes Nuklearprogramm. Es bildet eine Grundlage für eine breit angelegte Diskussion in der EU, aber es werden detailliertere Informationen benötigt. Die vorgeschlagenen Grundsätze sind zu unterstützen.

8.2. Die Kernenergie, auf die gegenwärtig ein Drittel der Stromerzeugung der EU entfällt, besitzt gegenüber der Verstromung fossiler Brennstoffe einige wesentliche ökologische Vorzüge, wie etwa die geringere CO₂-Belastung. Allerdings müssen umfangreiche Vorkehrungen getroffen werden, um ihren sicheren Einsatz zu garantieren. Trotz des ausgezeichneten Sicherheitsstandards der Kernindustrie in der EU gibt es in der breiten Öffentlichkeit nach wie vor sehr starke Bedenken hinsichtlich der Zuverlässigkeit dieser Vorkehrungen. Das Reaktorunglück von Tschernobyl hat die tiefsitzenden Befürchtungen bezüglich radioaktiver Strahlung neu belebt, aber auch die öffentliche Besorgnis über die Behandlung und Entsorgung radioaktiver Abfälle durch die Kernindustrie ist nach wie vor vorhanden.

8.3. Die starken öffentlichen Bedenken, die Deregulierung und Öffnung eines (in den meisten Mitgliedstaaten) bislang gesicherten Absatzmarktes, der langfristigen und kapitalintensiven Investitionen durchaus zuträglich war, und das Aufkommen des zu konkurrenzfähigen Preisen angebotenen Erdgases, das in kleinerer, effizienteren und preisgünstigeren Anlagen verstromt wird, sind entscheidende Faktoren, derentwegen die meisten Mitgliedstaaten aus heutiger Sicht wohl kaum weiter an der Atomstromerzeugung festhalten werden, wenn die bestehenden Anlagen nach dem Jahre 2005 bis 2010 allmählich ausgemustert werden müssen.

8.4. Die Perspektive einer solchen Entwicklung wirft doch zwangsläufig ernste strategische Fragen hinsichtlich der Energiepolitik der EU auf. Der Verlust des größten Teils ihrer Atomstromerzeugungskapazität würde nicht nur die Fähigkeit der EU schmälern, für eine befriedigende Versorgungssicherheitslösung in bezug auf künftige Einfuhren an Brennstoffen für die

Stromerzeugung zu sorgen, sondern auch die Anstrengungen der EU zur Senkung ihrer CO₂-Emissionen sehr stark durchkreuzen.

8.5. Es ist ein schwerwiegendes Versäumnis, daß die Kommission in ihrem Dokument die Bedeutung der vorstehend angeschnittenen strategischen Probleme nicht herausstellt und auch deren zu erwartenden Folgen für die Energiepolitik der EU nicht näher untersucht. Die Kommission wird aufgefordert, speziell diese Aspekte in der endgültigen Fassung ihres hinweisenden Nuklearprogramms aufzugreifen, eindeutige Schlußfolgerungen zu ziehen und den beteiligten Seiten sowie auch der Öffentlichkeit hinsichtlich der bevorstehenden Entwicklung klaren Wein einzuschenken.

8.6. Angesichts der Gefahren, die von kerntechnischen Anlagen in den MOE-Staaten und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion ausgehen könnten, dürften keine Zweifel darüber bestehen, welche schwerwiegende Folgen ein weiterer größerer Reaktorzwischenfall für die Einstellung der breiten Öffentlichkeit in Sachen Kernenergie zeitigen würde. Die Programme PHARE und TACIS haben sich gelohnt, geraten aber immer stärker ins Kreuzfeuer der Kritik. Insoweit als diese beiden Programme die nukleare Sicherheit betreffen, sollte sie die Kommission dringlichst überprüfen und dann die Ergebnisse dieser Überarbeitung veröffentlichen. Die Kommission wird aufmerksam gemacht auf die Auswirkungen, die sich ergeben, wenn im Zuge der Erweiterung der EU Kernreaktoren sowjetischer Bauart zu kerntechnischen Anlagen der Gemeinschaft werden.

8.7. Des Weiteren sollte die Kommission überlegen, ob die Reichweite ihrer Maßnahmen im Rahmen dieser Programme sich auch auf gefährliche kerntechnische Anlagen des militärischen Bereichs erstrecken sollte.

Der Ausschuß schlägt vor, den von der Kommission vorgeschlagenen Katalog an Prinzipien um Maßnahmen zur Beseitigung der Bedenken in bezug auf die nukleare Sicherheit in den osteuropäischen Ländern zu ergänzen.

8.8. Die Atomenergiewirtschaft in der EU sieht sich großen Herausforderungen gegenüber bis hin zur Frage ihres Fortbestandes. Neben der Überprüfung ihrer Effizienz und der technischen Auslegung ihrer Reaktoren und der tunlichsten Aufrechterhaltung und Verbesserung ihres bereits bestehenden hohen Sicherheitsstandards muß sich die Kernindustrie vor allem der Frage ihrer allgemeinen Akzeptanz in der breiten Öffentlichkeit zuwenden. Dabei muß sie sich insbesondere darum bemühen, einen Weg zu finden, um die Bedenken der Öffentlichkeit über den Transport, den Umgang und die Entsorgung von radioaktiven Abfällen zu zerstreuen. Die breite Öffentlichkeit ist mit dem Endlagerungskonzept der Kernindustrie nicht einverstanden. Sie möchte eine Entsorgung in der Weise, daß die gelagerten Abfälle wiederauffindbar sind und die Lagerung im Auge behalten werden kann, und die Kernindustrie könnte nichts Besseres tun, als den Wünschen der

breiten Öffentlichkeit in dieser entscheidenden Frage zu entsprechen. Die Kommission sollte den Mitgliedstaaten

und der Kernindustrie dabei behilflich sein, dieses Ziel zu erreichen.

Brüssel, den 24. April 1997.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS

ANHANG I

Auszüge aus „Die Energie in Europa bis zum Jahre 2020. Ein Szenarien-Ansatz“⁽¹⁾

1. Das Kommissionsdokument „Die Energie in Europa bis zum Jahre 2020“ (EE 2020) gibt einen Überblick über eine ganze Palette von Möglichkeiten hinsichtlich des Bedarfs Europas an den verschiedenen Brennstoffen in den nächsten 23 Jahren sowie über deren Herkunft. In den nachstehenden Ziffern wird eine kurze Zusammenfassung der wesentlichen im Dokument EE 2020 enthaltenen Erkenntnisse über den Elektrizitätsbedarf der EU gegeben.
2. Im Dokument EE 2020 vertritt die Kommission die Auffassung, daß die Eigenproduktion der EU an Energie außer bei erneuerbaren Energieträgern bis zum Jahre 2020 möglicherweise um ein Fünftel zurückgehen wird. Dadurch wird zwangsläufig die Abhängigkeit Europas von Energieeinfuhren steigen. Der Abhängigkeitsgrad liegt gegenwärtig bei 48 % des Bruttoverbrauchs, könnte aber bis zum Jahre 2020 eine Größenordnung von 53-69 % erreicht haben.
3. Die Abhängigkeit von Brennstoffeinfuhren wird bei Erdgas am stärksten steigen ... Die Importe machen gegenwärtig 40 % des Verbrauchs aus, dieser Zahlenwert könnte bis zum Jahre 2020 75 % erreicht haben. Zusätzliche Lieferungen werden im wesentlichen aus der ehemaligen Sowjetunion und Nordafrika kommen, wenngleich bis zum Jahre 2020 möglicherweise auch weitere Lieferungen aus Nigeria, Iran oder von anderswoher im Nahen Osten über Rohrleitungen oder in Form von verflüssigtem Erdgas bezogen werden können. Ein wesentlicher Teil der Lieferungen wird natürlich auch weiterhin aus dem europäischen Raum (etwa aus der Nordseeregion und aus den Niederlanden) einschließlich Norwegen stammen.
4. In den spezifischen Bemerkungen über Erdgas als Einsatzstoff für die Stromerzeugung stellt der Kommissionsbericht fest, daß der Bedarf an — zunehmend unter Verwendung von Erdgas erzeugtem — Strom weiter ansteigen wird und daß erdgasbefeuerte Kombikraftwerke mehr als 30 % der Wärmekapazität liefern werden. In einem der vier im Kommissionsbericht geschilderten Szenarien wird sogar ein Anstieg auf 50 % angenommen.
5. Was die damit zusammenhängende Frage der Zukunft der Kohle anbelangt (auf die genau wie bei der Kernenergie ein Drittel der EU-Stromerzeugung entfällt), stellt der Kommissionsbericht EE 2020 fest, daß die Abhängigkeit von Kohleeinfuhren infolge der stark rückläufigen Eigenproduktion rasch zunehmen wird. Von 29 % im Jahre 1990 ist der Abhängigkeitsgrad bereits auf 37 % angestiegen und dürfte bis zum Jahre 2020 nahezu 80 % erreicht haben.

⁽¹⁾ Von der Kommission im Frühjahr 1996 veröffentlicht; besteht nur in Englisch. Von den Zitaten abgesehen, die den Seiten 10 bis 23 der Kommissionsstudie entnommen sind, wurde der Text vom Berichtersteller abgefaßt.

ANHANG II

zu der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses
(gemäß Artikel 47 der Geschäftsordnung)

Die nachstehenden Änderungsanträge wurden im Laufe der Debatte abgelehnt:

Änderungsanträge von Herrn Zöhrer

Ziffer 3.1

Den zweiten Satz wie folgt ändern:

„Wie die Kommission selbst feststellt, ist die Kernenergie ein hoch kontrovers diskutiertes Thema in der Union, dennoch wird mit rund einem Drittel ein erheblicher Teil der EU-Stromerzeugung auf atomtechnischem Weg hergestellt. Die Kommission hat sich in den letzten Jahren aber kaum zur Kernenergiewirtschaft geäußert, und zwar weder zu ihren Problemen noch zu ihren Möglichkeiten.“

Begründung

Diese Formulierung bringt die Breite der Diskussion eher zum Ausdruck, als wenn nur ein Aspekt (die CO₂-Problematik herausgegriffen wird).

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 18, Nein-Stimmen: 62, Stimmenthaltungen: 6.

Ziffer 4.2

Den ersten Satz streichen.

Begründung

Die Kommission äußert solche Zweifel nicht. Sie hält lediglich fest, daß bestimmte Entwicklungen noch nicht über das Jahr 2000 hinaus abschätzbar sind und daher quantitative Produktions- und Investitionsziele nicht festgelegt werden können.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 16, Nein-Stimmen: 65, Stimmenthaltungen: 6.

Ziffer 4.10

Den letzten Satz streichen.

Begründung

Diese pauschale Aussage trifft so nicht zu. Es liegen dafür keine empirischen Erhebungen vor.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 24, Nein-Stimmen: 62, Stimmenthaltungen: 4.

Ziffer 5.2.1

Den ersten Satz wie folgt neu formulieren:

„Die mögliche wachsende Abhängigkeit von Brennstoffeinfuhren für die Stromerzeugung kann für die EU als Ganzes zu Problemen bei der langfristigen Versorgungssicherheit führen, wenn auch in unterschiedlicher Dramatik für die einzelnen Mitgliedstaaten.“

Begründung

Versorgungsprobleme sind keinesfalls „vorprogrammiert“.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 20, Nein-Stimmen: 75, Stimmenthaltungen: 10.

Ziffer 5.2.5

Wie folgt ändern:

„Der Aspekt der Versorgungssicherheit ist daher für die Beurteilung des Entwurfs für ein hinweisendes Nuklearprogramm der Kommission relevant. Vor allem in jenen Mitgliedsländern, die einen hohen Anteil der Stromproduktion aus Atomenergie beziehen, kann diese als strategischer Stabilisierungsfaktor wirken und wird dort in dieser Funktion auf absehbare Zeit nicht zu ersetzen sein.“

Begründung

Die Entscheidung über den Einsatz von Kernenergie ist den Mitgliedstaaten überlassen. Die einzelnen Mitgliedstaaten verfolgen unterschiedliche energiepolitische Strategien, so daß Aussagen bezüglich der (künftigen) Versorgungssicherheit nicht generell getroffen werden können.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 21, Nein-Stimmen: 82, Stimmenthaltungen: 6.

Ziffer 5.2.6

Diese Ziffer streichen.

Begründung

Siehe Begründung zu Ziffer 5.2.5.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 25, Nein-Stimmen: 80, Stimmenthaltungen: 7.

Ziffer 5.3.1

Anstelle des zweiten Satzes folgendes einfügen:

„Deshalb sind die Bemühungen hinsichtlich Energieeinsparungen und dem Einsatz erneuerbarer Energien weiter zu verstärken. Der geringe CO₂-Ausstoß bei der Atomstromerzeugung ist wohl einer der Gründe, warum einige Mitgliedstaaten die Kernenergie bevorzugen bzw. nicht so rasch wie vorgesehen aussteigen. Ein plötzlicher Umstieg von der Nukleartechnologie zu fossilen Brennstoffen (die derzeit die einzige Alternative darstellen) würde diesbezüglich schwerwiegende Folgen haben.“

Begründung

Spricht für sich.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 25, Nein-Stimmen: 73, Stimmenthaltungen: 10.

Ziffern 5.4.3 bis 5.4.5

Streichen dieser Ziffern.

Begründung

Da die Kommission auf die Entscheidung der einzelnen Mitgliedstaaten bezüglich dem Einsatz von Kernenergie keinen Einfluß hat, ist es auch richtig, daß sie auf solche Gegenüberstellungen verzichtet.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 21, Nein-Stimmen: 82, Stimmenthaltungen: 4.

Ziffer 7.1

Folgenden Satz anfügen:

„Dabei verweist der Ausschuß allerdings auf den Grundsatz, daß die Entscheidung über die friedliche Nutzung der Kernenergie den Mitgliedstaaten überlassen bleibt.“

Begründung

Spricht für sich.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 25, Nein-Stimmen: 67, Stimmenthaltungen: 12.

Ziffer 7.2

Folgenden Satz anfügen:

„Sollte man solche Möglichkeiten in Betracht ziehen, muß sichergestellt werden, daß dies auch für andere Kraftwerksinvestitionen gilt, die kapitalintensiv sind (z. B. Wasserkraftwerke). Für einen solchen Fall sind objektive Kriterien ohne Zusammenhang mit einer bestimmten Technologie zu erstellen.“

Begründung

Es darf keine Begünstigung für einen bestimmten Energieträger geben.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 23, Nein-Stimmen: 86, Stimmenthaltungen: 7.

Änderungsantrag von Herrn Malosse, Frau Sirkeinen und Herrn Gauder**Ziffer 8.3**

Diese Ziffer sollte folgendermaßen ergänzt werden:

„... derentwegen die meisten Mitgliedstaaten aus heutiger Sicht und sofern künftige Entwicklungen dieser Perspektive nicht widersprechen wohl kaum ...“

Begründung

Die Verfasser sind mit dem Änderungsantrag 3 von Herrn Bordes-Pages durchaus einverstanden, sind jedoch der Ansicht, daß die von ihnen vorgeschlagenen Ergänzungen dem Tenor der Begründung zu diesem Änderungsantrag, der sie durchaus zustimmen, besser gerecht wird.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 36, Nein-Stimmen: 51, Stimmenthaltungen: 22.

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Jahreswirtschaftsbericht 1997 — Wachstum, Beschäftigung und Konvergenz auf dem Weg zur WWU“

(97/C 206/18)

Die Kommission beschloß am 22. April 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen: „Jahreswirtschaftsbericht 1997 — Wachstum, Beschäftigung und Konvergenz auf dem Weg zur WWU“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts-, Finanz- und Währungsfragen nahm ihre Stellungnahme am 8. April 1997 an. Berichterstatter war Herr Byrne.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung (Sitzung vom 24. April 1997) einstimmig folgende Stellungnahme.

Einführung

1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß weiß es zu schätzen, daß er durch diese Stellungnahme zum „Jahreswirtschaftsbericht 1997“ einen Beitrag zur Erarbeitung der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft“ nach Artikel 103 Absatz 2 des Vertrags leisten kann. Die Mitgliedstaaten haben in der Tat erhebliche Fortschritte erzielt, die im Interesse von Stabilität und der „nominalen“ Konvergenz (den Kriterien von Maastricht) konsolidiert werden müssen. Der Ausschuß weist darauf hin, daß die reale Konvergenz der Volkswirtschaften — Arbeitsplätze, Pro-Kopf-Wachstum und interregionaler Zusammenhalt — noch nicht ausreichend verwirklicht ist. Ferner müssen die Wirtschaftsprognosen für 1997 realistisch und mit Vorsicht gesehen werden.

1.1. Der Ausschuß schließt sich der Diagnose an, die die Kommission in bezug auf die Gründe für das unzureichende Wachstum und die verschlechterte Beschäftigungslage in der ersten Hälfte der 90er Jahre stellt: zu geringes Wachstum der Produktionskapazitäten sowie in einigen Mitgliedstaaten zu lasche Zügel bei den öffentlichen Ausgaben und in der Lohnpolitik (entgegen den Stabilitätszielen), Wechselkurssturbulenzen und die Abwertung einiger Währungen. Dank der Neuausrichtung des makroökonomischen Policy-Mix scheint 1996 aber eine Wende eingetreten zu sein.

Auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion

2. Der Ausschuß begrüßt die Tatsache, daß die Kriterien von Maastricht zur Vorbereitung der Mitgliedstaaten auf die Teilnahme an der WWU — namentlich in der dritten Phase — und somit an der Einführung des Euro zu einer bemerkenswerten Konvergenz zwischen den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten geführt haben. Die Wirkung der Koordinierung ist von Land zu Land unterschiedlich — einige Länder erfüllen mehr als andere die formalen Kriterien — ausnahmslos alle Länder haben aber wesentliche Fortschritte auf dem Weg zur Konvergenz gemacht.

2.1. Die Gemeinschaft hat auf diese Weise mit einer Inflationsrate von rund 2 %, äußerst stabilen Wechsel-

kursen — die durch die Rückkehr von Italien in das EWS und den Beitritt Finnlands bestätigt wurden — sowie immer weiter sinkenden kurz- und langfristigen Zinssätzen eine noch nie dagewesene Geldwertstabilität erreicht.

2.2. Auch bei den Haushaltspolitiken (Verschuldung und jährliches Defizit) wurden erhebliche Fortschritte erzielt, allerdings müssen die Mitgliedstaaten hier noch weitere Anstrengungen unternehmen. Darüber hinaus ist eine bessere haushaltspolitische Koordinierung, genauer gesagt Konsolidierung der Staatshaushalte unabdingbar, damit zum einen möglichst viele Länder die Kriterien von Maastricht erfüllen und zum anderen der Zusammenhalt zwischen den Regionen erhalten und verbessert wird.

Schwachpunkt Beschäftigung

3. Der Ausschuß stellt mit großer Sorge fest, daß die Verwirklichung des Binnenmarktes und die Maßnahmen zur Einführung der einheitlichen Währung nicht zu einem stärkeren Wachstum und zu besseren Ergebnissen im Beschäftigungsbereich geführt haben. Das wichtigste Anliegen der europäischen Bürger ist nach wie vor die Beschäftigung.

4. Im EG-Vertrag wird ausführlich auf das Ziel der Beschäftigung eingegangen. In Artikel 2 wird als Ziel der Gemeinschaft ganz deutlich „ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz“ genannt. In Artikel 102 a am Anfang des Titels über die Wirtschafts- und Währungspolitik heißt es: „Die Mitgliedstaaten richten ihre Wirtschaftspolitik so aus, daß sie im Rahmen der in Artikel 103 Absatz 2 genannten Grundzüge zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 2 beitragen.“ Auch das EZSB, dessen vorrangiges Ziel es ist, die Preisstabilität in der Gemeinschaft zu gewährleisten, muß zur Verwirklichung der in Artikel 2 festgelegten Ziele beitragen, also u.a. zum Erreichen eines hohen Beschäftigungsniveaus (Artikel 105). Der Ausschuß setzt sich nachdrücklich dafür ein, daß in der laufenden Regierungskonferenz ein gesondertes Kapitel über die Beschäftigung in den EG-Vertrag aufgenommen wird, das auf der Grundlage konkreter Ziele eine Politik festlegt und geeignete Instrumente vorsieht.

5. Der Ausschuß hat die Initiativen der Kommission — zunächst im Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ — und in jüngster Zeit den Appell von Präsident Santer zu einer umfassenden Zusammenarbeit aller Betroffenen im Rahmen eines Vertrauenspakts für die Beschäftigung unterstützt. Es bedarf jetzt allerdings der Umsetzung der Initiativen in den Mitgliedstaaten, damit konkrete Ergebnisse erzielt und wirklich mehr Arbeitsplätze geschaffen werden. Trotz der in einigen Ländern erzielten Erfolge krank nämlich die Gemeinschaft insgesamt gesehen noch immer an einer zu hohen Arbeitslosigkeit, die sozial unannehmbar und wirtschaftlich nicht zu verkraften ist.

Konjunkturaussichten

6. Der Ausschuß teilt indessen die von der Kommission in ihrem Jahresbericht vertretene Auffassung, daß die wirtschaftlichen Fundamentalfaktoren der Gemeinschaft auf der Angebotsseite (Preisstabilität, Zinssätze, Wechselkurse, internationaler Kontext usw.) günstig sind und allmählichen Aufschwung ermöglichen dürften.

7. Offensichtlich ist es nur den Niederlanden und Irland gelungen, die Verwirklichung der Konvergenzkriterien auf konstruktive Art und Weise mit der Schaffung von Arbeitsplätzen zu verbinden. Hinzu kommt noch Luxemburg, das in dieser Hinsicht seit langem unproblematisch ist. Österreich hat nach Luxemburg die bei weitem niedrigste Arbeitslosenrate in der EU und verwirklicht gerade eine von allen Seiten anerkannte konsensbasierte Budgetkonsolidierung. Den Niederlanden ist es gelungen, Lohnmäßigung, Sanierung der öffentlichen Ausgaben, Steuersenkungen und mehr Arbeitsmarktflexibilität miteinander zu verknüpfen, was zu einer ermutigenden Verbesserung der Beschäftigungslage geführt hat, die vor einigen Jahren von bestimmten Kreisen noch als hoffnungslos angesehen wurde. Außerdem ist es in den Niederlanden gelungen, den Kern des Sozialmodells zu bewahren und weiterzuentwickeln. Alle diese Länder zeigen, wie erfolgreich eine konsensorientierte Politik unter Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner sein kann. Der Ausschuß verweist ferner auf das sehr gute Abschneiden der dänischen Volkswirtschaft, insbesondere auf die signifikante Reduzierung der Arbeitslosigkeit.

8. Die in Irland erzielten Erfolge sind auf ein Bemühen um Konsens zurückzuführen, das zwischen Regierung und Sozialpartnern zu einer breiten Übereinstimmung über eine straffe Haushaltspolitik geführt hat; sie beruhen aber auch darauf, daß die von der Gemeinschaft im Rahmen des Kohäsionsfonds und der Strukturfonds angebotenen Entwicklungsinstrumente optimal genutzt worden sind. Hieraus wird deutlich, daß die Gemeinschaft bei der Wirtschaftsentwicklung der Regionen und der Mitgliedstaaten eine sehr positive Rolle spielen kann und daß die von Irland in diesem Bereich unternommenen Anstrengungen als Vorbild dienen können. Italien könnte einen größeren Nutzen aus den Gemeinschaftsfonds ziehen, wenn es die bereits für die Mitfinanzierung reservierten Mittel besser ausschöpfen würde⁽¹⁾.

8.1. Es muß eingeräumt werden, daß das fortgesetzte Bemühen um Einhaltung der Konvergenzkriterien in vielen Ländern eine restriktive Haushaltspolitik beinhaltet, die den Spielraum für eine Konjunkturstimulierung verkleinert und deflationistische Tendenzen heraufbeschwören kann. Um Währungsstabilität, Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und ausgeglichene Haushalte unter einen Hut bringen zu können, müssen die Maßnahmen richtig dosiert werden.

8.2. Der Ausschuß hofft, daß die Mitgliedstaaten durch die Verwirklichung der Kriterien von Maastricht weiterhin energisch an der Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik arbeiten werden und daß die dritte Phase der WWU am 1. Januar 1999 mit möglichst vielen Teilnehmern tatsächlich beginnen kann.

Lösungen für die schwache Nachfrage

9. Die Konjunktur kann am besten durch verstärkte Investitionen infolge einer erhöhten Nachfrage angekurbelt werden. Die technischen Voraussetzungen zur Investitionsstimulierung, nämlich ein niedriges Niveau der langfristigen Zinsen, sind in nahezu allen Mitgliedstaaten gegeben. Darüber hinaus durchlaufen die Unternehmen eine ermutigende Phase der Rentabilität, die nur durch schlechte Aussichten für eine Erhöhung der Nachfrage nach ihren Produkten und Dienstleistungen gefährdet wird. In diesem Zusammenhang fordert der Ausschuß die Kommission dazu auf, in ihrem Jahreswirtschaftsbericht künftig das Niveau der langfristigen Zinssätze zu veröffentlichen, das in bezug auf die Investitionsbereitschaft aussagekräftiger ist.

10. Die Weiterführung der Politik maßvoller Lohnabschlüsse als nach wie vor unabdingbare Voraussetzung für bleibende Stabilität mit Blick auf die bevorstehende Wirtschafts- und Währungsunion sollte deshalb von Maßnahmen zur Stimulierung der Nachfrage begleitet werden. Die Nachfrage muß durch eine Erhöhung der Reallöhne stimuliert werden, die nicht über der Produktivitätssteigerung liegt, durch eine Verbesserung der Innovationsfähigkeit und export- sowie beschäftigungsfördernde Maßnahmen. In Anbetracht des Zusammenhangs zwischen Nachfrage, Beschäftigungsstand und Investitionsentwicklung muß vermieden werden, in einen Teufelskreis zu geraten. Sobald es die Haushaltslage zuläßt, könnten die Mitgliedstaaten die Wirtschaftstätigkeit und damit die Beschäftigungslage durch steuerliche Maßnahmen in einzelnen ausgewählten Bereichen stimulieren. Dazu zählen etwa sektorale Maßnahmen wie die Senkung der steuerlichen Belastung des Baus und der Renovierung von Wohnungen.

11. Der Ausschuß begrüßt die Tatsache, daß der Jahreswirtschaftsbericht 1997 einen gesonderten Abschnitt zum Thema „Globalisierung“ enthält. Er verweist in diesem Zusammenhang auf seine Stellungnahme zum Thema „Beschäftigung, Wettbewerb und Globalisierung der Wirtschaft“⁽²⁾ und unterstreicht, daß die Wirtschaft in der Gemeinschaft eine Globalisierung der Wirtschaftstätigkeit (Produktion von Gütern und Erbringung

⁽¹⁾ Vgl. dazu den Bericht über die wirtschaftliche und soziale Lage in Italien, CES 775/96 fin vom Oktober 1996, Berichterstatter: Herr Dantin.

⁽²⁾ Am 19. März 1997 verabschiedete Initiativstellungnahme. Berichterstatterin: Frau Konitzer (ABl. Nr. C 158 vom 26. 5. 1997).

von Dienstleistungen) nicht zu fürchten braucht, sondern diese vielmehr als Herausforderung und Triebfeder des Fortschritts ansehen sollte.

12. Die Globalisierung darf auf keinen Fall dazu führen, daß die Gemeinschaft ihr „Sozialmodell“⁽¹⁾ aufgibt; dieses muß vielmehr ggf. geändert werden, um es effizienter zu machen. Neben der Stellungnahme zur Globalisierung hat sich der Ausschuß vor einigen Monaten zu den „Auswirkungen der neuen Technologien auf die Beschäftigungslage“⁽²⁾ geäußert. Die Zahlen der vergangenen 15 Jahre zeigen nämlich, daß sich die Produktivität in der Europäischen Union nicht weniger vorteilhaft entwickelt als in den Vereinigten Staaten oder Japan. Der Ausschuß ist deshalb der Auffassung, daß Globalisierung und neue Technologien für die Wirtschaftsteilnehmer Herausforderungen darstellen und Möglichkeiten bieten, um das langfristige Wirtschaftswachstum der Europäischen Union sicherzustellen.

12.1. Darüber hinaus hat die Gemeinschaft aber auch alle möglichen Anstrengungen zu unternehmen, um „Sozial- und Umweltdumping“ aus Gebieten außerhalb der Union zu unterbinden und somit global einen „fairen“ Handel zu fördern, wie es etwa im Rahmen von Initiativen der WTO oder der ILO möglich ist.

Mangelnde Flexibilität

13. Die Arbeitslosigkeit ist allerdings nach wie vor ein Problem mit tiefgehenden strukturellen Ursachen, weshalb Lösungen nicht auf makroökonomische Maßnahmen im geld- und finanzpolitischen Bereich beschränkt bleiben dürfen. Als häufigstes Strukturproblem wird u.a. die Unflexibilität des Arbeitsmarktes genannt, obgleich in mehreren Mitgliedstaaten Fortschritte für eine positive Flexibilisierung auf Konsensbasis erreicht wurden.

13.1. Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß durch ein von der Nachfrage und Investitionen induziertes Wachstum, flexible und im Verhandlungsweg vereinbarte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowie eine Abschwächung der gegenwärtig in Europa herrschenden Tendenz, in stärkerem Umfang als in den USA Arbeitsplätze durch Kapital zu ersetzen, mehr Arbeitsplätze geschaffen werden können. Darüber hinaus dürfte eine Senkung der Pflichtbeiträge wegen der entsprechenden Reduzierung der Lohnkosten der Beschäftigung förderlich sein, obgleich sie die Erschließung alternativer Steuereinnahmen zur Finanzierung der Sozialausgaben erforderlich machen könnte.

13.2. Zwar ist das Beispiel der Wirtschaft der Vereinigten Staaten — zumal jetzt, da die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Erreichung der Konvergenzziele eine restriktive Politik betreiben — nicht völlig auf das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell anwendbar. Gleichwohl hat es gezeigt, daß sich bei

der Schaffung von Arbeitsplätzen spürbare Ergebnisse erzielen lassen, wenn sie in einem großen Binnenmarkt mit einer starken einheitlichen Währung erfolgen.

13.3. Der Ausschuß beabsichtigt, in Kürze eine Stellungnahme zur Wechselwirkung von Produktivität und Schaffung von Arbeitsplätzen vorzulegen.

13.4. Außerdem dringt der Ausschuß darauf, weiterhin am Abbau bürokratischer Hemmnisse zu arbeiten, die die Schaffung von Arbeitsplätzen behindern. Zur Verbesserung des unternehmerischen Umfelds und um die Schaffung von Arbeitsplätzen zu begünstigen, wären noch viele Schwierigkeiten aus dem Weg zu räumen (zu viele und zu komplizierte Verwaltungsverfahren, zu zeitaufwendige Genehmigungsverfahren usw.).

Strukturpolitische Maßnahmen

14. Bei konkreten strukturpolitischen Maßnahmen denkt der Ausschuß zunächst einmal an die verschiedenen Formen der Teilzeitarbeit, die Neuorganisation und Verkürzung der Arbeitszeit⁽³⁾, an Programme für Praktika, die Berufsbildung und den Einsatz erfahrener Arbeitnehmer in der Berufsbildung, damit das Know-how bestimmter Wirtschaftszweige nicht verloren geht.

14.1. Der Ausschuß erinnert daran, daß die großen Infrastrukturprojekte, d.h. die europäischen Netze, aus Geldmangel noch immer nicht in Angriff genommen wurden. Er weist auf die Bedeutung von nationalen, regionalen bzw. kommunalen Programmen für arbeitskräfteintensive öffentliche Arbeiten hin. Nach Auffassung des Ausschusses bietet die Umweltpolitik ebenfalls erhebliche Kapazitäten zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen.

Kleine und mittlere Unternehmen

15. Die Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen sowie von Mikrounternehmen muß ein wichtiger Aspekt bleiben. In diesem Zusammenhang unterstreicht der Ausschuß die Notwendigkeit, Angelegenheiten wie den Berufszugang, den Zugang zu Risikokapital und die Erlangung von Bankkrediten flexibler zu gestalten. Insbesondere sollten auch die Voraussetzungen für eine verstärkte Eigenkapitalbildung geschaffen werden. Ein ermäßigter Körperschaftsteuersatz auf Gewinne bis zu einer bestimmten Schwelle würde, sofern diese in den Unternehmen reinvestiert würden, die Gründung und Entwicklung von neuen Unternehmen begünstigen. Ferner muß das Umfeld für die Selbständigen und die KMU durch weniger Bürokratie verbessert werden, um beispielsweise den Übergang solcher Unternehmen von einer Generation auf die nächste zu vereinfachen und für die Selbständigen und die Kleinunternehmer bessere Renten- und Sozialversicherungsregelungen zu schaffen. Wünschenswert ist auch eine Vereinfachung des Wechsels von Selbständigkeit in ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis und umgekehrt.

(1) Das Sozialmodell ist von Land zu Land unterschiedlich, beinhaltet aber überall Tarifverhandlungen, Konsens und einen hohen Sozialschutzstandard.

(2) ABl. Nr. C 66 vom 3. 3. 1997.

(3) ABl. Nr. C 18 vom 22. 1. 1996.

Jugendliche

16. Der Ausschuß hält es für erforderlich, offensivere Programme zur Erhöhung des Ausbildungsangebots in Betrieben und zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Jugendliche zu verwirklichen. Er ist indessen nicht dafür, den Mindestlohn bzw. das Lohnniveau für Jugendliche im allgemeinen zu senken. Das europäische Sozialmodell verlangt ein der hohen Produktivität entsprechendes hohes Lohnniveau. Mehrere Mitgliedstaaten haben bereits erfolgreiche Initiativen eingeleitet, die mit allen anderen Ländern erörtert und geteilt werden sollten (Benchmarking).

Das politische Klima: Wirtschafts- und Währungsunion

17. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß die Einführung des Euro ab 1999 den Mitgliedstaaten die einmalige Gelegenheit bietet, den Bürgern den Integrationsgedanken näher zu bringen. Von der Ersetzung der nationalen Währung durch den Euro sind die Bürger nämlich unmittelbar und persönlich betroffen. Aus den jüngsten Meinungsumfragen, denen man Glauben schenken mag oder nicht, geht hervor, daß nur eine Minderheit der Bürger für die einheitliche Währung und die WWU ist. Die Mitgliedstaaten haben hier die wichtige Pflicht, ihre Bürger zu informieren.

17.1. So müssen die Regierungen den Bürgern insbesondere erklären, daß die zur Erreichung der Konvergenzkriterien für die einheitliche Währung gemachten Anstrengungen nicht vergeblich gewesen sind. Auf den

Nachfragerückgang infolge der Ausgabenkürzungen der öffentlichen Hand sollte ein Aufschwung folgen, den Investoren und Verbraucher als neues und ermutigendes Signal für die Rückkehr des Vertrauens und somit einer stabileren Wirtschaft interpretieren könnten. Der Ausschuß hofft, daß sich dieser Trend bestätigen kann, wenn möglich so schnell wie von der Kommission prognostiziert (zweite Hälfte von 1997).

Schlußbemerkung

18. Die Regierungen und die Vertreter der wirtschaftlichen und sozialen Gruppen haben bei der Ankurbelung der Wirtschaft und der damit verbundenen Schaffung von Arbeitsplätzen eine wichtige Rolle zu spielen. Sie müssen weiterhin den Policy-Mix anwenden, der stabilitätsbedingt letztendlich die Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigt. Die Gemeinschaft muß ihrerseits die Beschäftigungslage mit derselben Entschlossenheit angehen, die sie im Bereich der Währungskonvergenz entfaltet. Aus diesem Grund müssen die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft“ größere Bedeutung annehmen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, über eine gemeinschaftlich abgestimmte Wirtschaftspolitik zu reden, um dem Beschäftigungsziel gerecht werden zu können — ohne die Substanz des „Europäischen Sozialmodells“ zu schädigen — und um gleiche, faire Wettbewerbsbedingungen innerhalb der Gemeinschaft zu schaffen. Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssen politische Entschlossenheit entwickeln, um im Konsensverfahren die von den europäischen Bürgern geforderten Arbeitsplätze zu schaffen.

Brüssel, den 24. April 1997.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Tom JENKINS

TABELLE 1

Internationale Rahmenbedingungen

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Reales BIP-Wachstum, Welt (ohne EG)	4,2	3,2	2,2	0,1	1,5	3,0	3,5	3,9	4,2
Reales BIP-Wachstum, US	3,9	2,7	1,2	-0,5	2,5	3,4	4,1	2,0	2,4
Reales BIP-Wachstum, Japan	6,2	4,8	5,1	4,0	1,1	0,1	0,5	0,9	3,8
Weltimportwachstum (ohne EG)	9,0	7,3	4,5	3,1	7,1	10,1	11,6	10,2	8,1

Quelle: Kommissionsdienststellen, Vorausschätzungen vom Herbst 1996.

TABELLE 2
Wirtschaftsentwicklung in der Gemeinschaft

	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Wachstum des realen BIP (jährliche Veränderungen in %)	4,8	2,0	3,3	1,5	1,0	-0,4	2,9	2,5	1,6
Inflation (Preisdeflator des BIP)	5,2	10,6	4,9	5,5	4,5	3,6	2,6	2,9	2,5
Arbeitslosigkeit (% der Erwerbsbevölkerung)	2,3	6,4	8,9	8,3	9,3	10,9	11,3	10,9	11,1
Nettokreditaufnahme des Gesamtstaats (% vom BIP)	0,4 ⁽¹⁾	3,9 ⁽¹⁾	3,5 ⁽¹⁾	4,3	5,1	6,2	5,4	5,0	4,4
Leistungsbilanzsaldo (% vom BIP)	0,3	-0,3	0,1	-1,4	-1,2	0,0	0,0	0,5	0,7
Kurzfristige Zinsen (jahresdurchschnittlich)	5,6 ⁽²⁾	11,2 ⁽²⁾	9,8	11,0	11,2	8,6	6,6	7,0	5,3
Langfristige Zinsen (jahresdurchschnittlich)	7,1 ⁽²⁾	11,9 ⁽²⁾	9,8	10,3	9,8	7,8	8,2	8,6	7,3

⁽¹⁾ EUR ohne GR, E, L, P und S.

⁽²⁾ EUR ohne GR, L, P.

Quelle: Kommissionsdienststellen, Vorausschätzungen vom Herbst 1996.

TABELLE 3
Zusammensetzung des Wachstums in der Europäischen Gemeinschaft

(jährliche Veränderungen in %)	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Privater Verbrauch	4,9	2,2	3,7	2,2	1,8	-0,3	1,7	1,8	1,9
Staatsverbrauch	3,8	2,5	2,0	1,8	1,5	1,2	0,4	0,7	1,0
Bruttoanlageinvestitionen	5,7	-0,1	5,7	-0,4	-0,9	-6,6	2,4	3,6	1,7
davon: Ausrüstungen ⁽¹⁾	...	1,9	6,7	-0,5	-3,8	-11,5	3,5	6,6	4,0
davon: Bauten ⁽¹⁾	...	-1,2	4,6	-0,6	1,1	-3,3	1,9	1,5	-0,4
Inlandsnachfrage	4,9	1,6	3,9	1,2	1,1	-1,8	2,5	2,2	1,3
Exporte von Gütern und Dienstleistungen ⁽²⁾	8,0	4,2	5,1	4,9	3,6	1,8	9,0	7,5	4,1
Importe von Gütern und Dienstleistungen ⁽²⁾	8,7	2,7	7,4	4,1	3,9	-2,8	7,6	6,5	3,2

⁽¹⁾ EUR ohne L und P.

⁽²⁾ Einschließlich innergemeinschaftlicher Handel.

Quelle: Kommissionsdienststellen, Vorausschätzungen vom Herbst 1996.

TABELLE 4
Arbeitsmarktsituation in der Europäischen Gemeinschaft

(jährliche Veränderungen in %)	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Arbeitsproduktivität	4,4	2,0	1,9	1,3	2,4	1,4	3,3	1,9	1,6
Reales Einkommen aus unselbständiger Arbeit je abhängig Beschäftigten	4,5	1,6	1,3	1,5	2,4	0,5	0,7	0,3	0,9
Reale Lohnstückkosten	0,0	-0,3	-0,7	0,2	0,0	-0,9	-2,4	-1,6	-0,7
Erwerbsbevölkerung	0,3	0,7	0,9	0,4	-0,2	-0,8	0,1	0,1	0,2
Beschäftigung	0,3	0,0	1,3	0,1	-1,4	-1,9	-0,3	0,8	0,0
Arbeitslosigkeit (% der Erwerbsbevölkerung)	2,3	6,4	8,9	8,3	9,3	10,9	11,3	10,9	11,0

Quelle: Kommissionsdienststellen, Vorausschätzungen vom Herbst 1996.

TABELLE 5

Umfrageindikatoren für die Gemeinschaft

	Max. 1988-1991	Min. 1992-1994	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Geplante Investitionen ⁽¹⁾ (verarbeitende Industrie)	- 4	- 5	- 11	- 3	+ 11	+ 4	+ 3
Kapazitätsauslastung (verarbeitende Industrie)	85,1	77,2	82,2	80,4	77,6	79,5	83,0	81,3	81,0 ⁽²⁾
Indikatoren der wirtschaftlichen Einschätzung (1985 = 100)	104,8	96,0	100,4	98,5	96,4	100,4	101,0	98,9	101,1 ⁽³⁾

⁽¹⁾ Volumenmäßige Veränderungen der geplanten Investitionen gegenüber dem Vorjahr.

⁽²⁾ 1996 Q4.

⁽³⁾ Indikator der wirtschaftlichen Einschätzung im Februar 1997.

Quelle: Kommissionsdienststellen, Vorausschätzungen vom Herbst 1996.

TABELLE 6

Derzeitige Situation der Mitgliedstaaten in bezug auf die Konvergenz (*)

	Inflation	Zinssätze	Haushaltslage des Gesamtstaates				Wechselkurs	
	harmonisierte Verbraucherpreisindizes	langfristige Zinssätze ⁽¹⁾	Vorliegen eines übermässigen Defizits ⁽²⁾	Defizit/BIP	Schulden/BIP		Teilnahme am Wechselkursmechanismus (März 1997)	
				Vorausschätzungen der Kommission (November 1996)				
				1996 ⁽⁶⁾	1996	Δ 1996/1995		Δ 1996/1993
Feb. 1996-Jan. 1997 ⁽²⁾	Feb. 1996-Jan. 1997 ⁽³⁾							
B	1,8	6,4	ja	3,3	130,6	- 3,1	- 6,4	ja
DK	2,0	7,1	nein	1,4	70,2 ⁽⁷⁾	- 1,7	- 9,9	ja
D	1,3	6,2	ja	4,0	60,8	2,7	12,6	ja
GR	7,8	14,8 ⁽³⁾	ja	7,9	110,6	- 1,2	- 1,2	nein
E	3,5	8,5	ja	4,4	67,8	2,1	7,3	ja
F	2,1	6,2	ja	4,0	56,4	3,6	10,8	ja
IRL	2,2 ⁽⁴⁾	7,2	nein	1,6	74,7	- 6,9	- 20,0	ja
I	3,7	9,1	ja	6,6	123,4	- 1,5	4,1	ja
L	1,2	6,3	nein	- 0,9	7,8	1,8	1,6	ja
NL	1,5	6,1	ja	2,6	78,7	- 1,0	- 2,1	ja
AT	1,8	6,3	ja	4,3	71,7	2,7	8,9	ja
P	3,0	8,3	ja	4,0	71,1	- 0,6	2,9	ja
FIN	1,5	7,0	ja	3,3	61,3	2,1	4,0	ja
SE	0,9	7,9	ja	3,9	78,1	- 0,6	2,1	nein
UK	...	7,9	ja	4,6	56,2	2,1	7,7	nein
EUR 15	2,4	7,2		4,4	73,5	2,2	7,4	

(*) Vorläufige Darstellung auf der Grundlage noch nicht harmonisierter Zahlen. Die Diskussion über die endgültige Festlegung der im Maastrichter Vertrag enthaltenen Konvergenzkriterien ist noch im Gange.

⁽¹⁾ Bei einer durchschnittlichen Laufzeit von 10 Jahren (ausgenommen Griechenland mit ca. 5 Jahren).

⁽²⁾ Inflation: Vergleich des arithmetischen Mittels von zwölf monatlichen Indizes mit dem aus den vorangegangenen zwölf monatlichen Indizes errechneten arithmetischen Mittel.

⁽³⁾ Zinssätze: Mittel der Mittelwerte aus den letzten 12 Monaten.

⁽⁴⁾ Inflation in Irland: Arithmetisches Mittel von vier vierteljährlichen harmonisierten Indizes für 1996 im Vergleich zum arithmetischen Mittel der vier vierteljährlichen Indizes für 1995.

⁽⁵⁾ Ratsbeschlüsse vom 26. September 1994, 10. Januar 1995 und 27. Juni 1996.

⁽⁶⁾ Bei den Zahlen handelt es sich um Schätzungen von Kommissionsdienststellen, denen die Definitionen und das neueste Zahlenmaterial aus einzelstaatlichen Quellen zugrunde liegen. Ist für das Haushaltsdefizit ein negativer Wert angegeben, liegt ein Überschuss vor.

⁽⁷⁾ Staatliche Einlagen bei der Zentralbank, staatliche Guthaben an nichtstaatlichen Bonds sowie Schulden in Verbindung mit öffentlichen Unternehmen betragen 1995 etwa 18 % des BIP.

TABELLE 7

Reale Konvergenz 1996

	BIP pro Kopf		Arbeitslosigkeit	Reale Lohnstückkosten	Leistungsbilanzsaldo
	in KKS	%-Änderung zum Vorjahr	in % der Erwerbsbevölkerung	%-Änderung zum Vorjahr	% vom BIP
B	111,5	4,5	9,8	- 1,5	4,1
DK	116,1	5,1	6,0	0,9	1,0
D	109,9	4,4	9,0	- 0,9	- 1,1
GR	65,8	5,3	9,0	0,9	- 3,0
E	76,9	5,3	22,2	- 0,8	0,9
F	106,5	4,1	12,3	- 0,8	1,7
IRL	97,5	10,8	12,3	- 3,8	3,7
I	103,9	4,0	12,0	0,7	3,4
L	168,8	4,9	3,1	- 0,3	15,9
NL	107,0	5,4	6,6	- 1,5	4,9
A	110,9	4,0	4,1	- 0,5	- 2,1
P	67,9	5,7	7,3	0,1	- 1,0
FIN	96,3	5,4	15,7	1,2	4,0
SE	99,8	4,7	10,0	2,2	1,2
UK	96,0	5,3	8,2	- 1,2	- 1,8
EUR	100,0	4,7	11,1	- 0,7	0,7

Quelle: Vorausschätzungen der Kommission vom Herbst 1996.

TABELLE 8

Arbeitslosigkeit in Europa (in % der Erwerbsbevölkerung)

		1993	1994	1995	1996
Frauen	insgesamt	12,2	12,7	12,5	12,6
	unter 25 Jahren	22,0	23,0	23,2	23,0
	25 Jahre und älter	10,3	10,8	10,6	10,7
Männer	insgesamt	9,7	10,0	9,4	9,6
	unter 25 Jahren	20,9	21,4	20,1	20,2
	25 Jahre und älter	7,9	8,2	7,9	8,1
Frauen und Männer	insgesamt	10,9	11,3	10,9	11,0
	unter 25 Jahren	21,4	22,1	21,5	21,5
	25 Jahre und älter	8,9	9,3	9,0	9,2

Quelle: EUROSTAT 1996.

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Registrierung der an Bord von Fahrgastschiffen befindlichen Personen“

(97/C 206/19)

Der Rat beschloß am 27. Januar 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 84 des Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel nahm ihre Stellungnahme am 9. April 1997 an. Berichterstatter war Herr Whitworth.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung (Sitzung vom 23. April 1997) mit 119 gegen 2 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einführung und Hintergrund

1.1. Die vorgeschlagene Richtlinie ist auf die Entschließung des Rates vom 22. Dezember 1994 zur Sicherheit von Roll-on-Roll-off-Fahrgastfährschiffen zurückzuführen. In dieser Entschließung, in der neben anderen Schiffsunglücken das Kentern der Estonia im September 1994 in Erinnerung gerufen wird, werden die Mitgliedstaaten und die Kommission aufgefordert, eine Reihe spezifischer Maßnahmen im Rahmen der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) zu unterstützen, und die Kommission wird aufgefordert, Vorschläge für zwingende Vorschriften vorzulegen, u.a. in bezug auf die Registrierung von Fahrgästen an Bord von Fährschiffen, die regelmäßig EG-Häfen anlaufen.

1.2. Die IMO hat seitdem einige Änderungen des internationalen Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS-Übereinkommen) entwickelt und verabschiedet. Die im Juni 1996 verabschiedete Regel III/27 „Angaben über Fahrgäste“ gilt für alle in der Auslandsfahrt eingesetzten Fahrgastschiffe und enthält Vorschriften für das Zählen der Fahrgäste und die Registrierung bestimmter Angaben über sie. Diese Regel wird am 1. Juli 1998 in Kraft treten.

1.3. Die SOLAS-Regel läßt bestimmte Ausnahmen zu:

- Fahrgastschiffe können befreit werden, wenn es sich aufgrund der Fahrpläne dieser Schiffe praktisch als unmöglich erweist, solche Fahrgastlisten aufzustellen;
- Schiffe, die sich im Laufe ihrer Fahrt nicht mehr als 20 Seemeilen vom Festland entfernen, können ausgenommen werden, wenn die Behörden des Flaggenstaates der Auffassung sind, daß die Anforderungen aufgrund der geschützten Fahrtstrecke unangemessen oder unnötig sind.

2. Der Vorschlag der Kommission

2.1. Der Richtlinienvorschlag der Kommission beruht auf der neuen SOLAS-Regel. Es wird vorgeschlagen, sie unabhängig von der Flagge auf alle Fahrgastschiffe

anzuwenden, die in der Inlands- oder Auslandsfahrt Gemeinschaftshäfen anlaufen oder aus ihnen auslaufen (einige Anforderungen gelten auch für Schiffe, die aus einem Hafen außerhalb der Gemeinschaft in einen Hafen der Gemeinschaft einlaufen). Die Kommission weist darauf hin, daß ohne eine solche Richtlinie die SOLAS-Regel nur für Flaggenstaaten gelten würde, und daß es im Sinne einer kohärenten Anwendung auf alle Fahrgastschiffe, die aus Häfen der Gemeinschaft auslaufen, erforderlich ist, die Rechtsprechung bezüglich der Anforderungen auf die Hafenstaaten auszudehnen. Ferner weist sie darauf hin, daß letztere bei Unfällen für Such- und Rettungsmaßnahmen (SAR) zuständig sind.

2.2. Im Richtlinienvorschlag ist folgendes vorgesehen:

- Alle an Bord befindlichen Personen sind vor der Abfahrt zu zählen und der Kapitän stellt sicher, daß ein Fahrgastschiff nicht mit mehr als der zugelassenen Zahl von Fahrgästen ausläuft.
- Bei Fahrgastschiffen, die eine Fahrt von mehr als 20 Seemeilen unternehmen, müssen die Namen, das Geschlecht und die Alterskategorien aller Fahrgäste sowie Angaben über individuelle Bedürfnisse registriert und innerhalb von 30 Minuten nach Abfahrt einer von der Gesellschaft benannten Person mitgeteilt werden, um im Bedarfsfall der SAR-Behörde zur Verfügung zu stehen.
- Die Gesellschaften schaffen ein Registrierungssystem, das bestimmte Funktionskriterien erfüllt.
- Die Mitgliedstaaten erlassen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um der Richtlinie bis zum 1. Januar 1998 nachzukommen, wobei die Registrierungsvorschriften spätestens ab 1. Januar 1999 anzuwenden sind.

2.3. Nach dem Richtlinienvorschlag müssen die Angaben über die Fahrgäste nur bei Fahrten von mehr als 20 Seemeilen registriert werden. Es ist aber keine Bestimmung für eine Befreiung wegen Undurchführbarkeit vorgesehen, und die Kriterien für die Befreiung von Fahrzeugen, die in geschützten Gewässern im Einsatz sind, sind wesentlich strenger als in der SOLAS-Regel.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Ausschuß begrüßt im großen und ganzen den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates in diesem Bereich, in dem gemeinschaftliche Rechtsvorschriften erforderlich sind, die sowohl den Hafen- als auch den Flaggenstaat binden. Er begrüßt die Tatsache, daß sich der Richtlinienvorschlag auf die in der SOLAS-Regel enthaltenen IMO-Beschlüsse stützt, was auch dem Standpunkt entspricht, den er bereits in einer Reihe von früheren Stellungnahmen zum Seeverkehr eingenommen hat. Er ist damit einverstanden, daß die Regeln gleichermaßen für Schiffe auf Inlandsfahrt als auch für die Auslandsfahrt gelten sollen, weil es keinen Grund für doppelte Sicherheitsnormen in diesen Bereichen gibt.

3.2. Bezüglich des Inhalts der Richtlinie steht es außer Frage, daß die Zahl der Fahrgäste an Bord gezählt werden sollte und der Kapitän dafür zu sorgen hat, daß nicht mehr Passagiere an Bord sind, als im Fahrgastzertifikat des Schiffes vorgeschrieben. Der Ausschuß unterstützt diese Bestimmungen vorbehaltlos, hält es aber nicht für erforderlich, eine neue Verordnung vorzusehen, um sicherzustellen, daß diese grundlegende Sicherheitsanforderung erfüllt wird.

3.3. Die Registrierung der Namen und anderer Angaben über die Fahrgäste ist eine Neuerung. Die Kommission weist in ihrer Begründung mehrfach darauf hin, daß damit Such- und Rettungsmaßnahmen vereinfacht werden sollen. Zu diesem Zweck ist es unerlässlich, die Zahl der an Bord befindlichen Fahrgäste und ihre Alterskategorie (Erwachsener, Kind oder Kleinkind) zu kennen. Die Namen der Fahrgäste dagegen sind nur nach einem Unglück wichtig, damit die Gesellschaft Anfragen von Angehörigen beantworten und zur Identifizierung der Toten und Verletzten beitragen kann.

3.4. Die vorgeschriebene Registrierung der Namen aller Fahrgäste wird mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand für die Fährgesellschaften verbunden sein, die auf stark befahrenen Strecken operieren, wo ein großer Teil der Fahrgäste kurz vor dem Ablegen an Ort und Stelle einen Fahrschein kauft. Nach den derzeitigen Buchungsgepflogenheiten werden die Namen der Fahrer, nicht aber der Fahrgäste registriert, von denen sich 50 oder mehr in einem Bus befinden können. Auf einigen Strecken wird es selbst unter Einsatz ausgefeilter (und teurer) Elektronik schwierig sein, längere Einschiffungszeiten zu vermeiden, die dann für die Passagiere zu Verspätungen führen und dem effizienten Betrieb abträglich sind.

3.5. Es würde sich um ein sehr umfangreiches Unterfangen handeln. In der Hochsaison sind in einem einzigen Hafen jeden Tag 65 Abfahrten mit insgesamt 63 000 Fahrgästen zu verzeichnen, für die die Registrierungsbedingungen gelten würden. Jeder einzelne Name müßte aufgeschrieben und für gut eine Stunde registriert werden, bevor die Liste gelöscht wird, sofern nicht das Schiff in diesem Zeitraum verunglückt ist.

3.6. Diese Erwägungen sind zweifelsohne der Grund dafür, daß die SOLAS-Regel die in Ziffer 1.3 erwähnte Befreiung wegen Undurchführbarkeit enthält. Der Aus-

schuß schlägt vor, daß die Kommission diese Möglichkeit eingehender prüft und eventuell in den Richtlinienvorschlag eine Bestimmung einfügt, die den Mitgliedstaaten ermöglicht, auf bestimmten Strecken, auf denen ihrer Ansicht nach die Registrierung einzelner Namen undurchführbar ist, eine andere Registrierungsmethode zuzulassen. Einer solchen Regelung müßten dann beide (bzw. alle) betroffenen Hafenstaaten zustimmen, sie müßte vollständig mit den SOLAS-Kriterien vereinbar sein, den SAR- sowie den Wettervorhersagemöglichkeiten vollständig Rechnung tragen und sie dürfte nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen einzelnen Liniendiensten führen.

3.7. Vorbehaltlich dieses Vorschlags und der nachstehenden besonderen Bemerkungen ist der Ausschuß der Auffassung, daß die vorgeschlagene Richtlinie eine angemessene Reaktion der Kommission auf die neue SOLAS-Regel darstellt.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Artikel 4 Absatz 3

Hier wird eine redaktionelle Änderung des englischen Textes vorgeschlagen, die die deutsche Fassung nicht betrifft (in der drittletzten Zeile soll „referred to in“ ersetzt werden durch „contained in“).

4.2. Artikel 5 Absatz 1

Fahrgäste und Besatzung sollten getrennt gezählt werden, weil es die Zahl der ersteren ist, die die auf dem Fahrgastzertifikat des Schiffes angegebene Zahl nicht überschreiten sollte.

4.3. Artikel 6

In diesem Artikel oder durch die Definition des Begriffs „Fahrt“ in Artikel 2 sollte klargestellt werden, daß die Schwelle von 20 Seemeilen von Hafen zu Hafen und nicht für die insgesamt zurückgelegte Strecke zwischen mehr als zwei Häfen gilt.

4.4. Artikel 8

Nach den SOLAS-Bestimmungen müssen die Angaben den SAR-Diensten im Bedarfsfall zur Verfügung gestellt werden, weshalb der erste Satz des zweiten Absatzes folgendermaßen lauten sollte: „Die Gesellschaft sorgt dafür, daß die nach dieser Richtlinie vorgeschriebenen Angaben nach dem in Artikel 6 genannten Zeitraum der benannten Behörde auf Ersuchen jederzeit und unverzüglich zur Verfügung gestellt werden können.“

Ferner sollte klargestellt werden, daß es nicht erforderlich ist, die Angaben auf Papier bereitzuhalten, solange sie ohne weiteres, z. B. per Computer, übermittelt werden können.

4.5. Artikel 11 Absatz 1 (iv)

Das Erfordernis, wonach das System so konzipiert zu sein hat, daß für Fahrgäste keine unnötigen Verzögerungen entstehen, wirft die in Ziffer 3.4 angesprochene Frage der Durchführbarkeit auf.

Brüssel, den 23. April 1997.

4.6. Artikel 11 Absatz 2

Diese Anforderung sollte gestrichen werden. Es ist Sache der Gesellschaft, vorbehaltlich der Genehmigung durch den Mitgliedstaat zu entscheiden, wie in Anbetracht der Umstände den Bestimmungen am besten entsprochen werden kann.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:

- der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament betreffend die künftige Strategie zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch den Straßenverkehr unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Auto-Öl-Programms“,
- dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG des Rates“, und
- dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinien 70/156/EWG und 70/220/EWG des Rates“⁽¹⁾

(97/C 206/20)

Die Europäische Kommission beschloß am 13. Februar 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 100 a des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung und den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 4. April 1997 an. Berichterstatter war Herr Gafo Fernández.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung (Sitzung vom 24. April 1997) mit 61 gegen 3 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die genannten Richtlinien zielen darauf ab, in der Europäischen Union, vor allem in den Städten, bis zum Jahr 2010 die Luftqualität wesentlich zu verbessern. Sie legen daher sowohl die neuen Emissionsgrenzwerte für Kraftfahrzeuge für die Jahre 2000 bzw. 2005 als auch die Eigenschaften von Motorkraftstoffen, Otto- und Dieselmotorkraftstoff für das Jahr 2000 fest.

1.2. Auf dieser Grundlage werden für das Jahr 2000 neue Emissionsgrenzwerte für den Abgasausstoß von

Personenkraftwagen festgelegt, wobei von einer durchschnittlichen Verringerung zwischen 35 und 50 % gegenüber den Werten ausgegangen wird, die 1996 für die wichtigsten Schadstoffe festgelegt wurden (NO_x, CO, HC und Feststoffteilchen). Gleichzeitig wird ab diesem Termin das Inverkehrbringen von verbleitem Benzin verboten und die Verbesserung verschiedener Merkmale von bleifreiem Benzin sowie von Dieselmotorkraftstoff vorgesehen.

1.3. Diese Richtlinien sehen vor, daß die Kommission spätestens bis zum 31. Dezember 1998 einen neuen Vorschlag für neue Emissionsgrenzwerte für das Jahr 2005 als auch für die Qualität von Kraftstoffen vorlegt,

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 77 vom 11. 3. 1997, S. 1 bis 8.

die erforderlich ist, um diese Emissionswerte zu erreichen. Die Richtlinie, die die Erreichung äußerst strenger Emissionswerte ermöglichen soll (eine zusätzliche Verringerung von rund 50 % der entsprechenden Grenzwerte für das Jahr 2000), wird sich auf die Ergebnisse des Auto-Öl-Programms, und zwar unter anderem auf folgende Parameter, stützen müssen:

- Tendenzen in bezug auf die Luftqualität;
- Schadstoffemissionen in Europa, die vom Verkehr und von anderen Emissionsquellen stammen, sowie der mögliche Beitrag der Maßnahmen zur Minderung dieser Emissionen;
- Technische Weiterentwicklung bei den Kraftfahrzeugen und neuen Antriebstechnologien;
- Beitrag lokaler Maßnahmen oder der Maßnahmen zur Förderung des öffentlichen Verkehrs einschließlich Maßnahmen zur Schaffung von steuerlichen Anreizen;
- Verfügbarkeit und Qualitäten von Rohöl in Europa;
- Kosten-Wirksamkeitsverhältnis der geplanten Maßnahmen.

1.4. Mit der so frühzeitigen Festlegung von Zielen für das Jahr 2005 soll der Industrie Zeit gegeben werden, rechtzeitig die technischen Änderungen vorzubereiten, die bei Neufahrzeugen und Erdölraffinerien vorzunehmen sind. Diese Festlegung muß mit dem derzeitigen Vorschlag für eine Richtlinie zur Begrenzung des Otto- und Dieselmotorenkraftstoffverbrauchs von PKW auf 5 und 4,5 Liter je 100 km gebündelt werden.

1.5. Die jährlichen Kosten für das gesamte Auto-Öl-Programm — einschließlich technologische Entwicklung, Investitions- und Betriebskosten, vor Steuern und bezogen auf einen Zeitraum von 15 Jahren — werden wie folgt veranschlagt:

Für die Industrie:

- Maßnahmen im Rahmen der Stufe I (Emissionsbegrenzungen und Kraftstoffqualität bis zum Jahr 2000): 4,906 Milliarden ECU/Jahr;
- Maßnahmen im Rahmen der Stufe II (nur Emissionsbegrenzungen bis zum Jahr 2005): 3 Milliarden ECU/Jahr;

Für die Mitgliedstaaten:

- Während der Stufe I: 555 Millionen ECU/Jahr, und zwar bedingt durch die Kosten im Zusammenhang mit einer verbesserten Inspektion und Wartung der Fahrzeuge.

Somit ergeben sich folgende Mehrkosten je Fahrzeug:

- Maßnahmen im Rahmen der Stufe I (Emissionsbegrenzungen bis zum Jahr 2000): Kraftstoff: 2 ECU/Jahr sowie (in Abhängigkeit vom Hubraum des Fahrzeugs) höhere Herstellungskosten für ein Neufahrzeug in Höhe von 200 bis 520 ECU;

— Maßnahmen im Rahmen der Stufe II (Emissionsbegrenzungen bis zum Jahr 2005): zwischen 150 und 200 ECU Mehrkosten für die Herstellung eines Neufahrzeugs.

Diese Kosten werden — sofern sie nicht von den Herstellern und/oder Vertriebskanälen aufgefangen werden — auf die Verbraucher abgewälzt.

1.6. Die Richtlinienvorschläge sehen die Möglichkeit der Einführung steuerlicher Anreize vor, mit denen eine beschleunigte Verwirklichung dieser Ziele erreicht werden soll. Diese Anreize werden anhand der üblichen Kriterien festgelegt, d.h. Transparenz, vorherige Unterrichtung der Kommission, Proportionalität im Verhältnis zu den Mehrkosten und zeitliche Abstimmung auf die Geltungsdauer der Richtlinien.

1.7. Desgleichen werden die entsprechenden Maßnahmen zur Gewährleistung sowohl der Einführung dieser Zielvorgaben in bestimmten, besonders sensiblen Gebieten, als auch der Anträge auf vorübergehende Freistellung von den festgelegten Maßnahmen festgelegt.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß unterstützt das mit diesen Richtlinien vorgeschlagenen angestrebte Ziel, die Luftqualität durch Minderung der Fahrzeugemissionen, eine verbesserte Qualität der Kfz-Kraftstoffe sowie nichttechnische Begleitmaßnahmen zu verbessern. Diese Maßnahmen müssen nach Auffassung des Ausschusses durch Maßnahmen in anderen Bereichen, z. B. Förderung der öffentlichen Verkehrsmittel und ein effizienteres Verkehrsmanagement, ergänzt werden.

2.2. Der Ausschuß spricht der Kommission seine Anerkennung für das Auto-Öl-Programm aus. Das Programm, das sich auf die Partnerschaft und effiziente Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Automobil- und Mineralölindustrien stützt, ist als ein herausragendes, zukunftsorientiertes Beispiel zu bezeichnen. Die erreichten Ergebnisse sprechen für sich. Der Ausschuß tritt dafür ein, daß dieser Weg im Rahmen des Möglichen auch in anderen Bereichen eingeschlagen wird, in denen ähnliche Herausforderungen zu bewältigen sind.

2.3. Der Ausschuß billigt die für das Jahr 2000 festgelegten Emissionsminderungsziele sowie nach Maßgabe nachfolgender Überlegungen die Richtziele für das Jahr 2005.

2.4. Nach Auffassung des Ausschusses setzt die Verwirklichung des vorgesehenen Maßnahmenpakets zur Erfüllung der für das Jahr 2000 gesteckten Emissionsziele (dieses Paket impliziert, wie bereits früher festgestellt, eine Verminderung in der Größenordnung von 35 bis 50 % des derzeitigen Emissionsniveaus; wird das Maßnahmenpaket der Europäischen Kommission nicht durchgeführt, dann wird dieses Niveau im Jahr 2010 erreicht) äußerst große Anstrengungen voraus, sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht, als auch hinsichtlich der Anpassung der neuesten verfügbaren Technologien. Der

Ausschuß ist sich im übrigen der Tatsache bewußt, daß der Großteil dieser Anstrengungen, sowohl hinsichtlich der technischen Entwicklungen als auch der Gesamtkosten, in erster Linie von den Automobilherstellern zu erbringen sein wird. Er fordert daher die Kommission auf, sowohl in den Forschungs-Rahmenprogrammen, als auch durch eine selektive, auf eine umweltverträgliche Nutzung von Privatfahrzeugen ausgerichtete Besteuerung sowie durch Anreize zur Förderung von „sauberen Autos“ Maßnahmen zur Förderung der Umsetzung des Auto-Öl-Programms vorzusehen.

2.5. Von grundlegender Bedeutung im Zusammenhang mit der Verwirklichung der ins Auge gefaßten Ziele ist, daß die Einhaltung der Emissionsvorgaben für Kraftfahrzeuge während der gesamten Lebensdauer der Fahrzeuge gewährleistet wird. Die Vorschläge der Kommission betreffen drei einander ergänzende Maßnahmenbündel:

- On-Board-Diagnosesystem für Kraftfahrzeuge mit Ottomotoren;
- Systeme für die regelmäßige Inspektion und Wartung.

Ergänzend ist ein drittes System vorgesehen, und zwar zur Kontrolle der Konformität der in Betrieb befindlichen Fahrzeuge. Dieses System beruht auf statistischen, marken- und modell-bezogenen Stichproben an im Verkehr befindlichen Fahrzeugen, die sich während ihrer Einsatzdauer in einem optimalen Betriebszustand befinden.

Angesichts der Tatsache, daß die beiden ersten Maßnahmenbündel im Gleichlauf umgesetzt werden, bezweifelt der Ausschuß stark die Notwendigkeit, ein System für die Überwachung der Konformität der in Betrieb befindlichen Kraftfahrzeuge einzuführen, zumal ein derartiges System mit großem bürokratischen Aufwand verbunden und von der Kosten-Nutzen-Warte aus gesehen unter Umständen nur sehr wenig effizient ist. Er schlägt daher der Kommission vor, andere Formen zu prüfen, zum Beispiel ein freiwilliges Abkommen mit der europäischen Automobilindustrie in diesem Bereich.

2.6. Was die Kraftstoffqualitätsvorgaben im Hinblick auf die Erfüllung der Emissionsziele für das Jahr 2000 betrifft, so vertritt der Ausschuß die Auffassung, daß diese zwar in erster Linie den Raffinerien im südlichen Raum der Gemeinschaft relativ große Anstrengungen abverlangen werden, daß es sich aber hier um einen ausgewogenen Vorschlag für die gesamte Europäische Union handelt und daß diese Vorgaben darüber hinaus — wie in dem Auto-Öl-Programm festgestellt wird — eine unabdingbare Voraussetzung für die Integration der neuen Technologien in Benzin- und Dieselmotoren sind.

2.7. Positiv bewertet der Ausschuß hingegen die Tatsache, daß parallel auch flankierende Maßnahmen zu den Vorschlägen berücksichtigt wurden, die ein günstiges Kosten-Wirksamkeitsverhältnis erwarten

lassen; viele dieser Vorschläge sind im Rahmen des Auto-Öl-Programms analysiert worden. Unter anderem können folgende Maßnahmen genannt werden:

- Auswirkungen der neuen Strategie zur Reduzierung des Kraftstoffverbrauchs von PKW auf die Gesamtemissionen von PKW;
- Minderung der Fahrzeugemissionen, insbesondere auf der lokalen Ebene, und zwar durch Anwendung „nichttechnischer Maßnahmen“ wie eine bessere Verkehrsregelung und den möglichen Einsatz alternativer Kraftstoffe wie LPG, komprimiertes Erdgas oder sonstige Kraftstoffe;
- Maßnahmen zur beschleunigten Erneuerung des Kfz-Fuhrparks.

2.8. Der Ausschuß begrüßt, daß das im Hinblick auf die Entwicklung im Jahr 2005 erforderliche Auto-Öl-Programm II bereits ausgearbeitet wird. Dieses Programm müßte ein integriertes Programm sein, das sowohl mobile als auch stationäre Emissionsquellen berücksichtigt. Außerdem müßte dieses Programm der durch das Maßnahmenbündel im Rahmen des Auto-Öl-Programms erzielten Verbesserung der Luftqualität, den neuen Technologien und den Schadstoffemissionsgrenzwerten Rechnung tragen, die aus Gesundheitsschutzgründen festgelegt werden können. Für diese zweite Phase müssen auf jeden Fall dieselben Kosten-Wirksamkeits-Kriterien gelten.

2.9. Bei den Konsultationen hat sich der Europäische Verband der Automobilhersteller dagegen ausgesprochen, bereits jetzt Referenzziele für das Jahr 2005 festzulegen. Die Annahme der Kommission, daß Referenzziele für die Automobilindustrie ein Bezugsrahmen für die Weiterführung ihrer Technologieentwicklungsprogramme sein können, ist nicht begründet, weil das Auto-Öl-Programm II bis zum Jahre 1998 abgeschlossen werden kann. Das gibt dann der beteiligten Industrie eine fundierte Grundlage für die technologische Entwicklung. Andernfalls könnte sich ergeben, daß die angestrebten Emissionsreferenzziele für das Jahr 2005 entweder zu hoch angesetzt sind oder daß ihre Anhebung über das ursprünglich vorgesehene Niveau hinaus angebracht ist. Dies hätte zur Folge, daß die Technologien, die ausgehend von diesen Zielen entwickelt wurden, teilweise oder überhaupt unnützlich sind.

2.10. Der Ausschuß stimmt mit der Kommission darin überein, daß Referenzziele notwendig sind, die anhand wissenschaftlicher und ökonomischer Fakten zu überprüfen sind. Nach Auffassung des Ausschusses ist es Sache der Kommission und der Industrie, das Auto-Öl-Programm II so zu beschleunigen, daß vor Ende 1998 entsprechende Referenzziele festgelegt werden können. Damit wird gleichzeitig dafür gesorgt, daß die neuesten verfügbaren Daten über die Luftqualität in der Europäischen Union herangezogen und folglich die Referenzziele auf der Basis äußerst realistischer Umweltdaten festgelegt werden können.

2.11. Zum Thema der steuerlichen Anreize zur Verringerung der Umweltbelastung hat sich der Ausschuß bereits in verschiedenen Stellungnahmen geäußert⁽¹⁾. Übereinstimmend mit der Orientierung der Europäischen Kommission vertritt der Ausschuß die Auffassung, daß diese Anreize nur vertretbar sind, wenn damit die Anwendung strengerer, auf Gemeinschaftsebene gebilligter und zu einem künftigen Datum in Kraft zu setzender Normen beschleunigt wird, wenn sie als Prozentsatz der Mehrkosten für die Umsetzung der genannten Maßnahmen ausgewiesen werden und wenn sie keine Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben. Ausgehend von diesen Erwägungen befürwortet der Ausschuß im Hinblick auf die Erfüllung der Emissionsziele derartige steuerliche Anreize.

2.12. Der Ausschuß weist auf einige Probleme hin, die mit der Einführung dieser Anreize im Zusammenhang mit der Erfüllung der im Richtlinienvorschlag genannten Emissionsziele mit Richtcharakter für das Jahr 2005 verbunden sind. Diese Ziele müssen rechtzeitig verbindlich definiert werden, andernfalls sollten derzeit noch nicht festgelegt werden. Außerdem könnten sie unter den genannten Umständen keine der obengenannten Bedingungen erfüllen, die gegeben sein müssen, damit diese Anreize als vereinbar mit dem Binnenmarkt betrachtet werden können. Konkret bedeutet dies:

2.12.1. Solange auf Gemeinschaftsebene die neuen Emissionsnormen und das Datum ihres Inkrafttretens nicht gebilligt worden sind, besteht auch keine rechtliche Grundlage für die steuerlichen Anreize.

2.12.2. Es wird schwierig sein, die durch die Umsetzung der genannten Normen bedingten fahrzeugseitigen Mehrkosten zu quantifizieren, solange nicht eine Studie, zum Beispiel das vorgeschlagene Auto-Öl-Programm II, vorliegt.

2.12.3. Vor diesem Hintergrund und vor allem angesichts der Tatsache, daß ein harmonisierter Gemeinschaftsrahmen fehlt, könnte es zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt kommen.

2.13. Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß sich derartige steuerliche Anreize zur Beschleunigung der

Erneuerung der Flotte sehr alter und daher stark umweltbelastender Fahrzeuge unter dem Kosten-Wirksamkeits-Aspekt einschneidend auf die Emissionen insgesamt auswirken könnten.

2.14. Der Ausschuß hält die in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen betreffend die Qualität von Kraftstoffen für richtig, sowohl hinsichtlich der ausnahmsweisen Verlängerung der Frist für das Inverkehrbringen von bleifreiem Benzin, als auch was die Forderung nach einer qualitativen Verbesserung von Kraftstoff in besonders sensiblen Gebieten betrifft. Dies gilt jedoch mit dem Vorbehalt, daß die Mitgliedstaaten die Notwendigkeit derartiger Qualitäten mit Umweltschutzerwägungen begründen.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. In dem Vorschlag für eine Richtlinie über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren sollten folgende Änderungen vorgenommen werden:

3.1.1. Artikel 9: Den Satzteil „... eine erhebliche Verringerung des Schwefelgehaltes ...“, die ab dem Jahre 2005 in Kraft treten soll“ ersetzen durch: „... für Otto- und Dieselmotoren einen Schwefelgehalt vorsehen, der mit den neuen, für Kraftfahrzeuge festgesetzten Emissionszielen vereinbar ist“.

3.2. In dem Vorschlag für eine Richtlinie über die Emissionen von Kraftfahrzeugen sollten folgende Änderungen vorgenommen werden:

3.2.1. Um sicherzustellen, daß die Überprüfung der Übereinstimmung mit den Bestimmungen für die Dauerhaltbarkeit der in Betrieb befindlichen Fahrzeuge durchgeführt wird, können die Mitgliedstaaten Umweltvereinbarungen mit den Automobilherstellern und -importeuren abschließen.

3.2.2. Artikel 5: Im ersten Satz (Die Kommission schlägt ... vor) die Wörter „eine Anpassung der Emissionsnormen“ durch folgenden Wortlaut ersetzen: „neue Emissionswerte vor, die der Entwicklung der Luftqualität in der Europäischen Union und den Ergebnissen der jüngsten technischen Untersuchungen und der Kosten-Wirksamkeitsanalyse Rechnung tragen, welche die Europäische Kommission mit Unterstützung der betroffenen Industriekreise innerhalb des Auto-Öl-Programms II durchgeführt hat“.

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 155 vom 21. 6. 1995; ABl. Nr. C 18 vom 22. 1. 1996; ABl. Nr. C 212 vom 22. 7. 1996.

Brüssel, den 24. April 1997.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union“

(97/C 206/21)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 11. Juli 1996 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen, Außenhandels- und Entwicklungspolitik nahm ihre Stellungnahme am 15. April 1997 mehrheitlich bei 1 Gegenstimme und 3 Stimmenthaltungen an. Berichterstatter war Herr Ertz.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung am 23. und 24. April (Sitzung vom 24. April) mit 89 gegen 10 Stimmen bei 14 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

Mit dieser Stellungnahme will der Wirtschafts- und Sozialausschuß in erster Linie zum Ausdruck bringen, welche Grundzüge eine kohärente und konsistente EU-Menschenrechtspolitik seiner Ansicht nach aufweisen sollte. Gleichzeitig plädiert er dafür, diese Grundzüge mehr als bisher zum Gegenstand einer europaweiten Debatte zu machen.

Als wichtigen Ausgangspunkt betrachtet der Ausschuß in diesem Zusammenhang eine dauerhafte Verknüpfung zwischen der internen und der externen Menschenrechtspolitik der EU, weshalb er diesem Aspekt auch verhältnismäßig viel Aufmerksamkeit widmet. Es handelt sich dabei jedoch nicht um den verkappten Versuch, zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen und gleichzeitig auch eine Stellungnahme zur internen Menschenrechtspolitik abzugeben. Die Bemerkungen zu den internen Aspekten sind deshalb bewußt allgemein gehalten und stehen durchweg im Zeichen dessen, was im Bereich der externen Menschenrechtspolitik für notwendig erachtet wird.

Im Sinne einer konsistenten und kohärenten EU-Menschenrechtspolitik ist es ferner geboten, daß die diesbezüglichen Aktivitäten der einzelnen Mitgliedstaaten und der EU auf augenfälligere Weise miteinander verknüpft werden. Auch die Frage, ob die Menschenrechtspolitik künftig zwischenstaatliche oder gemeinschaftliche Züge tragen soll, kann nicht mehr allzu lange unbeantwortet bleiben. Der Ausschuß gibt der (längerfristigen) Entwicklung eines gemeinschaftlichen Konzepts unter der Bedingung den Vorzug, daß ein ausreichendes Maß an demokratischer Kontrolle sichergestellt ist.

Großen Wert legt der Ausschuß auf folgende Feststellung: Auch wenn die EU mittlerweile in der Weltwirtschaft und in der Weltpolitik eine gewichtige Rolle spielt, sollte sie sich gemeinsam mit ihren Mitgliedstaaten weiterhin für eine Stärkung und Reform der Vereinten Nationen und deren Sonderorganisationen einsetzen, wenn sie bessere Grundvoraussetzungen für die weltweite Achtung der elementaren Menschenrechte schaffen will.

Im Rahmen der vorstehend umrissenen Grundzüge wird in dieser Stellungnahme eine Reihe konkreter Vorschläge für kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen unterbreitet.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. In Anbetracht der beträchtlich gewachsenen weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Bedeutung der EU sowie der im Maastrichter Vertrag erfolgten Aufwertung der Menschenrechte als Kriterium für die Politik der EU im Inneren und nach außen hat sich die Kommission in ihrer Ende 1995 vorgelegten Mitteilung (KOM(95) 567 endg.) zu Recht mit den Menschenrechtsaspekten im Rahmen ihrer Außenbeziehungen beschäftigt.

2.2. Der in der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament gebotene Rückblick auf die bisherige Menschenrechtspolitik der EU mit den diesbezüglichen Prinzipien, Prioritäten und Instrumenten ist eine willkommene Gelegenheit für den Wirtschafts- und Sozialausschuß, sich dieses Themas erstmals in Form einer Gesamtbetrachtung anzunehmen.

2.3. Die Kommission macht in ihrer Mitteilung deutlich, was sie kurz- und mittelfristig als die wichtigsten Aufgaben der EU ansieht, mit welchen neuen Themen sie sich befassen will und welchen ihrer strategischen Entscheidungen im Hinblick auf die Verbesserung der Konsistenz und der Ergebnisse ihrer Menschenrechtspolitik die größte Bedeutung zukommt.

2.4. Dem Kommissionsdokument mangelt es an klaren strategischen Leitlinien für eine kohärente und konsistente Menschenrechtspolitik. Der Ausschuß hat den Eindruck, daß die EU ihre Politik bislang größtenteils von Fall zu Fall festgelegt hat. Die Leitlinien sind jedenfalls nie Gegenstand einer öffentlichen Debatte gewesen. Der Ausschuß ist der Meinung, daß diese Debatte sehr wohl geführt und explizit Leitlinien aufgestellt werden müssen, was selbstverständlich dergestalt erfolgen sollte, daß weiterhin eine ausreichende Flexibilität der Politik sichergestellt ist.

2.5. Das Dokument enthält zahlreiche Erklärungen und Vorsätze, die zumeist allgemeiner und grundsätzli-

cher Natur sind. In einer ersten Veröffentlichung dieser Art hält der Ausschuß dies für verständlich. Doch hofft und erwartet er, daß die Kommission in nicht allzu ferner Zeit ein spezifischeres und detaillierteres Dokument vorlegt, das über den Rahmen der jetzt aufgenommenen Leitlinien für Maßnahmen der Kommission während ihrer Arbeitszeit hinausgeht.

2.6. Es fällt auf, daß in der Mitteilung nur wenig von dem Bezug zwischen der internen und externen Menschenrechtspolitik der EU die Rede ist. Auch wenn die Kommission ihre Mitteilung den Menschenrechtsaspekten in den Außenbeziehungen der Europäischen Union gewidmet hat, können die internen und externen Aspekte der Menschenrechtspolitik doch nicht voneinander losgelöst betrachtet werden. Diesem Punkt muß nicht nur im Hinblick auf die Konsistenz der einschlägigen Maßnahmen Aufmerksamkeit gewidmet werden: Auch im Hinblick auf die Ergebnisse, die mit der Menschenrechtspolitik Dritten gegenüber erzielt werden sollen, erscheint es wichtig, daß die EU deutlich macht, daß zwischen beiden Aspekten ein Zusammenhang besteht — und wenn es nur im Hinblick darauf geschieht, daß sie selbst auf Werte angesprochen werden könnte, derentwegen sie anderen Vorhaltungen macht und deren Achtung sie von anderen verlangt.

2.7. Völlig außer acht gelassen wurde der Zusammenhang zwischen der Menschenrechtspolitik der EU und den diesbezüglichen Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Dies gilt sowohl für die zurückliegenden Jahre als auch für den Zeitraum, für den die Kommission nun Leitlinien aufstellen will.

2.8. Ein Punkt, dem die Kommission leider zu wenig Aufmerksamkeit schenkt, ist die wichtige Frage der künftigen Beschlußfassung über die Menschenrechtspolitik der EU.

2.9. Die EU kann keine wirksame Menschenrechtspolitik verfolgen, wenn sie auf sich allein gestellt ist. Grundvoraussetzung für den weltweiten Schutz der Menschenrechte ist ein ausreichendes Funktionieren der Überwachungsmechanismen der Vereinten Nationen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen sich deshalb in den kommenden Jahren darum bemühen, Verbesserungen in den Berichterstattungs-, Klageeinreichungs-, Untersuchungs- und „Charta-gestützten“ Verfahren der Vereinten Nationen herbeizuführen. Bei einigen der ins Auge gefaßten Maßnahmen muß eine gute Abstimmung mit den Vereinten Nationen angestrebt werden.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Zusammenhang zwischen der internen und der externen Menschenrechtspolitik der EU

3.1.1. Alle EU-Mitgliedstaaten sind materiellrechtlich bereits an die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gebunden. Im Hinblick auf die Stärkung der externen Menschenrechts-

politik der EU hält der Ausschuß auch eine Stärkung der internen Menschenrechtspolitik für wünschenswert. Hierfür bestehen theoretisch drei gangbare Wege: der Beitritt der EU zu der vorgenannten Konvention, die Aufstellung einer eigenen (d.h. europäischen) „Bill of Rights“ und die Aufnahme einer Reihe spezifischer Menschenrechtsbestimmungen in ein Protokoll zum EU-Vertrag.

3.1.2. Die Kommission geht in ihrer Mitteilung kurz auf die erste der drei Möglichkeiten ein, ohne sich in eindeutiger Weise hierzu zu äußern. Der Europäische Gerichtshof hat zwischenzeitlich in seiner Stellungnahme vom 28. März 1996 konstatiert, daß nur eine Änderung des EG-Vertrags einen Beitritt zur Konvention ermöglichen würde.

In Anbetracht der Stellungnahme des Gerichtshofs vertritt der Ausschuß die Auffassung, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten (die ausnahmslos die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert haben) sich darum bemühen müssen, daß zu gegebener Zeit eine Bestimmung in den EG-Vertrag aufgenommen wird, mit der die Gemeinschaft dazu ermächtigt wird, der Europäischen Menschenrechtskonvention beizutreten.

Beim derzeitigen Stand der Dinge ist nicht damit zu rechnen, daß die Mitgliedstaaten in dieser Frage einen Konsens erzielen können. Außerdem würde ein Beitritt der EG oder der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention zahlreiche juristische Probleme aufwerfen, zu denen sich der Gerichtshof noch nicht geäußert hat. Das Fazit lautet somit, daß dieser Beitritt auf absehbare Zeit nicht zu verwirklichen ist.

3.1.3. Eine zweite Möglichkeit wäre die Verabschiedung einer eigenen, d.h. europäischen „Bill of Rights“, in der neben den bürgerlichen und politischen Rechten (wie in der Europäischen Menschenrechtskonvention) auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte berücksichtigt werden könnten, wie dies u.a. in der Europäischen Sozialcharta geschehen ist⁽¹⁾.

Eine derartige „Bill of Rights“ darf natürlich nicht die Rechte beschneiden, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention und in der Europäischen Sozialcharta festgelegt wurden.

Für die Verwirklichung dieser „Bill of Rights“ bestünden zwei Möglichkeiten:

- Aufnahme einer Bestimmung in den EG-Vertrag, in der die EG zur Aufstellung einer „Bill of Rights“ verpflichtet wird, oder
- Übernahme eines bestehenden Modells in ein Protokoll zum EU-Vertrag. Hierfür käme die vom Europäischen Parlament erarbeitete Menschenrechtserklärung in Frage.

⁽¹⁾ Siehe: Für ein Europa der Bürgerrechte und der sozialen Rechte — Bericht (März 1996) des Ausschusses der Weisen unter dem Vorsitz von Maria de Lourdes Pintasilgo.

Auch diese Möglichkeit ist wahrscheinlich nicht kurzfristig realisierbar. Die Wahl der aufzunehmenden Grundrechte, ihr Geltungsbereich, der genaue Status dieses Instruments und die detaillierte Festlegung der Rechte könnten unter Umständen langwierige Debatten erfordern und somit viel Zeit in Anspruch nehmen.

Der Ausschuß spricht die Hoffnung aus, daß es der Kommission gelingen möge, die Ergebnisse der Debatte über dieses langfristige Ziel möglichst kurzfristig in konkrete Maßnahmen umzusetzen.

3.1.4. Da es kurzfristig gesehen wohl nicht möglich ist, umfassende Maßnahmen zur Stärkung der internen Menschenrechtspolitik der EU zu ergreifen, schlägt der Ausschuß vor, eine Reihe von spezifischen Menschenrechtsbestimmungen in das neue Protokoll zur Ergänzung des Maastrichter Vertrags aufzunehmen. Neben Bestimmungen zur näheren Auslegung der Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung im Rahmen der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenhaß, die gegenwärtig auf der Regierungskonferenz erörtert werden, denkt er in diesem Zusammenhang an die Aufnahme einer Reihe wirtschaftlicher und sozialer Rechte, die in der Menschenrechtserklärung des Europäischen Rats von Luxemburg (1991) und in einigen „Menschenrechtskonventionen“ der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) (Übereinkommen 29 und 105 über Zwangsarbeit, 87 und 98 über Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie sowie 111 über Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, die die Benachteiligung aus Gründen der Rasse, der Hautfarbe, der Religion, des Geschlechts, der politischen Überzeugung, der Staatsangehörigkeit und der sozialen Herkunft untersagt) genannt werden, sowie an Bestimmungen, die den Menschenhandel und extrem ausbeuterische und gefährliche Formen der Kinderarbeit untersagen und Kindern insbesondere in den Bereichen Bildung und Ausbildung mehr Rechte einräumen⁽¹⁾.

3.2. Grundsätze, Aktivitäten und Instrumente der bisherigen Menschenrechtspolitik

3.2.1. Es bedarf eigentlich keiner besonderen Erwähnung, daß der Ausschuß die Grundsätze, auf denen die Menschenrechtspolitik der EU beruht (Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte, wechselseitige Abhängigkeit zwischen Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung) vollinhaltlich und vorbehaltlos unterschreibt. Da die EU-Mitgliedstaaten die Abschlusserklärung und das Aktionsprogramm der Zweiten UN-Weltkonferenz über Menschenrechte, die im Juni 1993 in Wien stattfand, unterzeichnet haben, geht der Ausschuß davon aus, daß sich die EU-Menschenrechtspolitik im Einklang mit dem in Wien abgesteckten Kurs entwickeln wird.

Der Ausschuß ist auch mit den Schlußfolgerungen einverstanden, die die Kommission aus diesen Grundsätzen für ihre Politik ableitet. Dies gilt insbesondere für die „Relativität des Grundsatzes der Nichteinmischung“, dem zufolge die unterschiedlichsten Formen, mit denen der Besorgnis über Menschenrechtsverletzungen Aus-

druck verliehen wird, und das Drängen auf Wiederherstellung dieser Rechte nicht als Einmischung in die inneren Angelegenheiten des jeweiligen Staates, sondern vielmehr als bedeutsamer und legitimer Akt des Dialogs mit dritten Ländern zu betrachten sind. Im übrigen ist der Ausschuß der Ansicht, daß die EU in Gesprächen mit Drittstaaten über Menschenrechtsprobleme nicht außer acht lassen darf, daß weltweit große politische, wirtschaftliche, soziale, kulturelle und religiöse Unterschiede bestehen, daß die Anpassung einzelstaatlicher Verfahrensweisen an internationale Normen zuweilen Zeit erfordert und daß einige Länder es als erforderlich ansehen, diese Unterschiede in die Gespräche über mögliche Lösungen einzubeziehen. Ein sorgfältiges Vorgehen und gegenseitiger Respekt sind in diesen Gesprächen ebenso gefordert wie Kritik und Offenheit.

3.2.2. Auf der Agenda der Regierungskonferenz steht unter anderem die Frage, ob die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einen zwischenstaatlichen oder gemeinschaftlichen Charakter haben soll. Hier besteht natürlich auch ein enger Zusammenhang mit der Frage, ob im Bereich der GASP das Einstimmigkeitsprinzip angewendet werden soll oder nicht.

Die GASP ist — zumindest auf dem Papier — zweigleisig: Sie trägt überwiegend zwischenstaatliche Züge, tendiert jedoch auch unübersehbar in den Gemeinschaftsbereich.

Nach Ansicht des Ausschusses sollte die Kommission prüfen, welche langfristigen Perspektiven für eine teilweise Ausweitung der mehrheitlichen GASP-Beschlußfassung auf Maßnahmen zur Förderung der Menschenrechte bestehen. Der Ausschuß weist in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hin, daß dergleichen erst dann vertretbar ist, wenn erhebliche Fortschritte bei der Demokratisierung der EU erzielt worden sind. Eine der diesbezüglich zu erfüllenden Voraussetzungen wäre insbesondere die Verwirklichung einer vollwertigen Mitgesetzgebungs- und Kontrollbefugnis des Europäischen Parlaments. Die Vorteile von Mehrheitsbeschlüssen in Menschenrechtsfragen liegen auf der Hand: Einheitlichkeit und Konsistenz der Politik, Bündelung der Kräfte, nach außen hin deutlich erkennbares Auftreten der EU als ein wirtschaftlicher und politischer Block und größere Wirksamkeit ihres Auftretens.

3.2.3. In den letzten Jahren hat die EU den gefährdeten Gruppen und ihrem sozialen Schutz im Rahmen ihrer Menschenrechtspolitik zu Recht große Aufmerksamkeit gewidmet. Der Ausschuß spricht die Hoffnung aus, daß dies auch in Zukunft Schwerpunkt der EU-Politik sein wird.

3.2.4. Ebenfalls zu Recht hat die EU in den mit Drittländern geschlossenen Abkommen auf zweierlei Weise eine Verbesserung der Menschenrechtssituation angestrebt, indem sie ihren Partnern sowohl mittels positiver Maßnahmen Anreize für eine bessere Wahrung elementarer Menschenrechte bot als auch — als letztes Mittel — Sanktionen vorsah. Der Ausschuß spricht die Hoffnung aus, daß dieses Konzept in Verbindung mit einer deutlicheren Verzahnung außen- und innenpolitischer Menschenrechtsaspekte dazu beiträgt, daß sich der Dialog als erfolgreiches Mittel zur Lösung der sich stellenden Probleme bewährt.

⁽¹⁾ Siehe das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes aus dem Jahre 1990.

Im übrigen stellt der Ausschuß fest, daß noch kein wirksames System für die Kontrolle der Einhaltung von Menschenrechtsklauseln in Verträgen mit Drittländern besteht. Mit der Schaffung eines derartigen Überwachungsmechanismus könnte ein wichtiger Beitrag zur Entwicklung einer EU-Menschenrechtspolitik geleistet werden. Eine erste und ungemein wichtige Vorbedingung hierfür ist eine (in der Regel) systematische, öffentliche und im Jahresrhythmus erfolgende Berichterstattung über die Menschenrechtslage in allen Staaten, mit denen die EU Abkommen geschlossen hat oder schließen will. Mit der Informationsbeschaffung könnten die in den jeweiligen Ländern ansässigen EU-Vertretungen beauftragt werden. Dies setzt voraus, daß die betreffenden EU-Beamten entsprechend geschult werden. Außerdem könnte auf Material von Vertretungen der Mitgliedstaaten, von unabhängigen Untersuchungseinrichtungen und von nichtstaatlichen Organisationen zurückgegriffen werden.

3.2.5. Der Ausschuß stimmt der Kommission darin zu, daß die Menschenrechtskonventionen der IAO einen wichtigen Platz innerhalb des menschenrechtspolitischen Instrumentariums einnehmen.

Er stellt jedoch mit Verwunderung fest, daß unter den sozialen Rechten, denen die Kommission nach eigener Aussage in ihren bilateralen Beziehungen mehr Geltung verschaffen will, die im IAO-Übereinkommen 111 (Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf) verankerten Rechte nicht genannt werden. Es ist ungemein wichtig, daß die EU deutlich macht, daß sie konsequent eine bessere Einhaltung aller fünf grundlegenden IAO-Menschenrechtsübereinkommen anstrebt, und zwar auch das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der Hautfarbe, der Religion, des Geschlechts, der politischen Überzeugung, der Staatsangehörigkeit und der sozialen Herkunft.

Des weiteren macht der Ausschuß deutlich, daß er die (augenscheinliche) Auffassung der Kommission, die internationalen Arbeitsnormen der IAO seien ausschließlich oder in erster Linie für bi- oder multilaterale Handelsbeziehungen relevant, nicht teilt. Seiner Ansicht nach besteht erheblich mehr Raum für eine menschenrechtspolitische Zusammenarbeit zwischen der EU und der IAO, die so gestaltet ist, daß sie mit den Zielsetzungen der EU-Politik gut zu vereinbaren ist. Der Ausschuß denkt hier beispielsweise an technische Zusammenarbeit und praktische Unterstützung, die die IAO (mit ihrer einzigartigen Dreierstruktur) der EU bei ihren Bemühungen, Demokratie und Menschenrechte weltweit zu fördern, gewähren könnte. Besondere Aufmerksamkeit sollte in diesem Zusammenhang den autochthonen Völkern gewidmet werden, die die Kommission als eine der besonderen Zielgruppen im Rahmen der EU-Menschenrechtspolitik bezeichnet. Die einzigen internationalen Übereinkommen, die Bestimmungen zum Schutz autochthoner Völker enthalten, sind die der IAO.

3.3. Zukünftige Politik

3.3.1. Die Kommission mißt den präventiven Aspekten der zur Förderung der Menschenrechte und der demokratischen Prinzipien verfolgten Politik zu Recht

große Bedeutung bei. Der Ausschuß hofft und erwartet, daß die EU auf diesem Gebiet in enger Übereinstimmung mit den Vereinten Nationen und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) handelt. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen sich für eine Stärkung und Reform der Vereinten Nationen und deren Sonderorganisationen einsetzen. Eine derartige Vorgehensweise stünde im Einklang mit der positiven Einstellung, mit der sich die Kommission in ihrem Rückblick auf die bisherige Politik über beide Organisationen äußert. Sie darf auch nicht auf Kosten der Erkennbarkeit einer EU-eigenen Menschenrechtspolitik gehen, die die Kommission als wichtigen Aspekt im Rahmen ihrer strategischen Überlegungen bezeichnet.

3.3.2. Bezüglich der Konsistenz und der Ergebnisse der EU-Menschenrechtspolitik weist der Ausschuß auch auf die Notwendigkeit einer engeren Verknüpfung der von der EU und den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet ergriffenen Maßnahmen hin. Die Kommission beschränkt sich diesbezüglich auf den Wunsch nach einem verbesserten Informationsaustausch. Es müßte jedoch zu bewerkstelligen sein, daß in (Teilbereichen) der Menschenrechtspolitik eine regelmäßige Abstimmung erfolgt und eine bestimmte Arbeitsteilung (beispielsweise in internationalen Einrichtungen) vereinbart wird. Der Ausschuß verweist in diesem Zusammenhang auch auf seine unter Ziffer 3.2.4 geäußerte Empfehlung bezüglich der Berichterstattung über die Menschenrechtssituation in Staaten, mit denen die EU Abkommen schließt. Ehrgeiziger, aber langfristig gesehen auch notwendig, wäre ein Beurteilungs- und Evaluierungssystem der europäischen Menschenrechtspolitik.

Es müssen auch Anstrengungen unternommen werden, um die Menschenrechtspolitik, die bis dato in einzelne Teilbereiche aufgespalten ist, zusammenhängender zu gestalten (z. B. in bezug auf die Aspekte Frieden und Sicherheit, Wirtschaftspolitik und Entwicklungszusammenarbeit).

3.3.3. In dem Kapitel „Die Instrumente: Vertiefung und Verstärkung“ sollte sich die Union nach Ansicht des Ausschusses das Ziel setzen, einen markanten Beitrag zu der Kampagne für eine (noch) breitere Ratifizierung der grundlegenden IAO-Menschenrechtskonventionen zu leisten, deren Ausgangspunkt der 1994 veranstaltete UN-Sozialgipfel war und die durch die WTO-Ministerkonferenz, die im Dezember letzten Jahres in Singapur stattfand, zusätzliche Impulse erhalten hat⁽¹⁾. Das Gleiche gilt für Maßnahmen zur Förderung der Einrichtung eines besonderen Klageverfahrens bei Verletzungen der Übereinkommen 29 und 105 (Zwangsarbeit) sowie 111 (Diskriminierungspraktiken) nach dem Vorbild der „Freedom of Association Procedure“, die die IAO für die Übereinkommen 87 und 98 (wichtigste gewerkschaftliche Freiheiten) entwickelt hat.

Die Kommission hat bereits in ihrer an den Rat gerichteten Mitteilung vom 19. Juli 1996 über die WTO-

⁽¹⁾ In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß Irland, Luxemburg und Großbritannien das Übereinkommen 111 immer noch nicht ratifiziert haben. Davon abgesehen haben alle EU-Mitgliedstaaten die fünf grundlegenden IAO-Menschenrechtskonventionen ratifiziert.

Konferenz („The Trading System and Internationally Recognized Labour Standards“) zum Ausdruck gebracht, daß sie beide Maßnahmen befürwortet.

Im übrigen erfordern beide Maßnahmen eine sorgfältige Aufgabenverteilung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten.

3.3.4. Maßnahmen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie- und der Menschenrechte sind praktisch immer langfristige Maßnahmen. Bedauerlicherweise sieht es zudem ganz danach aus, daß es sich in den Fällen, in denen die Achtung dieser Werte ernsthaft in Frage gestellt ist, nicht um Einzelfälle handelt. Mit anderen Worten: Es kann sein, daß diese Arbeit sehr viel Geld erfordert. Dies ist für den Ausschuß ein weiterer Grund, für eine gute Abstimmung zwischen der EU und den Vereinten Nationen in diesem Politikbereich zu plädieren. Mit einem deutlich erkennbaren Multilateralismus wäre die EU besser in der Lage, die großen Beitragszahler unter den UNO-Mitgliedstaaten zu einem stärkeren Engagement in diesem Bereich zu bewegen.

3.3.4.1. Der Rolle nichtstaatlicher Akteure, z. B. von Unternehmen, im Falle von Menschenrechtsverletzungen wird in dem Kommissionsdokument keine Aufmerksamkeit gewidmet. Nach Ansicht des Ausschusses sollte dieses Thema zwischen der Kommission und der Wirtschaft erörtert werden. Es könnten beispielsweise Gespräche mit international tätigen Unternehmen, die ihren Sitz in EU-Staaten haben, über die Einhaltung bestimmter Verhaltensregeln seitens dieser Unternehmen in den Ländern geführt werden, aus denen über anhaltende und systematische Verletzungen elementarer Menschenrechte berichtet wird. Der Ausschuß ist gerne bereit, die Kommission bei der Ausarbeitung diesbezüglicher Vorschläge zu unterstützen.

Aufmerksam verfolgt der Ausschuß die Diskussion über die gesellschaftlichen Verantwortlichkeiten von Unternehmen. Er hat mit Interesse zur Kenntnis genommen, daß zahlreiche Unternehmen Verpflichtungen in Form von selbst aufgestellten Verhaltenskodizes eingegangen sind, in denen häufig auch Menschenrechtsaspekte angesprochen werden. Nach Ansicht des Ausschusses sollten solche Kodizes am besten im Wege der Verhandlung und Konzertierung zwischen den Sozialpartnern aufgestellt werden, weil dadurch die Kohärenz der Verhaltensweisen und Verpflichtungen aller beteiligten Akteure bei der Verwirklichung der gesteckten Ziele am ehesten gewährleistet ist. Der Ausschuß begrüßt es, daß Unternehmen Leitlinien für ihr Verhalten festlegen, weist jedoch gleichzeitig darauf hin, daß die Situation sehr unübersichtlich wird, wenn Hunderte von Unternehmen die unterschiedlichsten Verhaltenskodizes aufstellen. Ein wichtiger Aspekt, auf den in diesem Zusammenhang hingewiesen werden muß, ist die Möglichkeit, die Einhaltung dieser Kodizes zu kontrollieren. Der Ausschuß plädiert nachdrücklich dafür, daß sich die Unternehmen in ihren Verhaltenskodizes *expressis verbis* auf die Kodizes für multinationale Unternehmen beziehen, die bereits vor geraumer Zeit im Rahmen der OECD und der IAO erarbeitet wurden.

3.3.5. Was die Kooperation mit Partnern aus unterschiedlichen Bereichen betrifft, so sollte sich die EU nach

Ansicht des Ausschusses (in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten) für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den internationalen Einrichtungen einsetzen, die sich auf dem Gebiet der Menschenrechtspolitik engagieren oder deren Arbeiten sich auf die Menschenrechtssituation in den Ländern auswirken können, in denen sie tätig sind. Die Frage einer Sozialklausel zur Förderung der Wahrung der sozialen Grundrechte in internationalen Handelsvereinbarungen (insbesondere auf WTO-Ebene) wäre in diesem Zusammenhang als ein Beispiel — aber gewiß nicht das einzige oder wichtigste — zu nennen. Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß die EU-Mitgliedstaaten sich intensiv darum bemühen sollten, beim Internationalen Währungsfonds und bei der Weltbank mehr Bewußtsein für die Achtung elementarer Menschenrechte im Rahmen der wirtschaftlichen Reformprozesse zu wecken, die diese beiden Institutionen gemeinsam mit den betreffenden Regierungen einleiten.

Ferner begrüßt der Ausschuß nachdrücklich, daß die Kommission auch in Zukunft den Menschenrechtsaktivitäten der NRO Impulse geben und mit diesen Organisationen zusammenarbeiten will. Er betrachtet dies als eine Bereicherung der Rolle, die die NRO, die auch im Ausschuß vertreten sind (Arbeitgeber, Arbeitnehmer und sonstige Interessengruppen), bereits auf diesem Gebiet innehaben und auch in Zukunft — z. B. durch Mitwirkung an der Durchführung einschlägiger Projekte, vorzugsweise zusammen mit entsprechenden Organisationen in den betreffenden Drittstaaten — spielen wollen. Der Ausschuß ist an den Vorstellungen der Kommission bezüglich der Aufgaben interessiert, die nichtstaatliche Organisationen bei der aufmerksamen Beobachtung der Menschenrechtssituation in den Staaten, mit denen die EU vertragliche Beziehungen unterhält (siehe Ziffer 3.2.4), sowie bei der Förderung des „Menschenrechtsbewußtseins“ in diesen Ländern wahrnehmen könnten.

Der Ausschuß hält es für wichtig, daß die EU die allmähliche Entfaltung von Wirtschaftsinitiativen durch die lokalen Akteure in den Ländern fördert, in denen Tätigkeiten im Bereich der Produktion oder der Dienstleistungen mit finanzieller Unterstützung der Union aufgebaut werden. In einer solchen Entwicklung, die von vornherein darauf abzielt, eine größere Autonomie der Sozialpartner zu begünstigen, sieht der Ausschuß Chancen für eine wachsende Teilnahme der Bürger am öffentlichen Leben und ein Instrument, das künftig einen wesentlichen Beitrag zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte leisten kann.

3.3.6. Abschließend möchte der Ausschuß noch drei praktische Vorschläge für Initiativen unterbreiten, die die EU im Rahmen ihrer kurz- und mittelfristigen Menschenrechtspolitik auf den Weg bringen könnte, um folgende Ziele zu verwirklichen: die Einrichtung eines beratenden Organs, die Herausgabe eines „Human Rights Reference Handbook“ und ein geschlossenes Auftreten der Gemeinschaft zur Abwehr von Vorbehalten, die Drittländer im Rahmen von Vertragsverhandlungen anmelden.

3.3.7. Der Ausschuß bittet die Kommission zu prüfen, welche Möglichkeiten für die Einrichtung eines Europäischen Beratungsausschusses für Menschenrechtsfragen bestehen. Die Regierungen einiger Mitgliedstaaten haben derartige unabhängige Beratungsorgane ins Leben gerufen.

Der Ausschuß ist gerne bereit, an der Ausarbeitung dieses Vorschlags mitzuwirken. Ein derartiges Gremium könnte wertvolle Dienste beim Erkennen von Problemen und bei der Ausarbeitung von Lösungen leisten, die für die weitere Gestaltung der Menschenrechtspolitik von Nutzen sein könnten.

3.3.8. Während der letzten Ratspräsidentschaft der Niederlande wurde der Anstoß zur Veröffentlichung eines „Human Rights Reference Handbook“ gegeben. Dieses Vorhaben wurde dann während der britischen Präsidentschaft in die Tat umgesetzt. Das praktische Handbuch, das eine sehr positive Aufnahme fand, wird auch heute noch intensiv genutzt. Es bestünde daher

sicherlich ausreichender Bedarf an einer aktualisierten Fassung. Darin wären insbesondere auch die Entwicklungen zu berücksichtigen, die sich seit 1992 in der gemeinsamen EU-Menschenrechtspolitik vollzogen haben.

3.3.9. Auf EU-Ebene sind erste vorsichtige Versuche mit dem Ziel unternommen worden, die Gemeinschaft auf ein geschlossenes Auftreten zur Abwehr mitunter weitreichender Vorbehalte einzuschwören, die Drittländer im Rahmen internationaler Menschenrechtsabkommen anmelden. Eine derartige Vorgehensweise ist jedenfalls kein Beitrag zur Stärkung des internationalen Rechtsnormensystems.

Der Ausschuß begrüßt die menschenrechtspolitischen Absichten der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Er plädiert für Initiativen, die Aufschlüsse darüber geben können, welches Verfahren angewendet werden sollte bzw. muß und welches EU-Organ bei den ggf. auf diesem Gebiet zu ergreifenden Maßnahmen eine Vorreiterrolle spielen sollte.

Brüssel, den 24. April 1997.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Organisation der Zusammenarbeit im Hinblick auf vereinbarte energiepolitische Ziele der Gemeinschaft“⁽¹⁾

(97/C 206/22)

Der Rat beschloß am 27. Januar 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Energie, Atomfragen und Forschung nahm ihre Stellungnahme am 2. April 1997 an. Berichterstatter war Herr Hernández Bataller.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung am 23. und 24. April 1997 (Sitzung vom 24. April) mit 79 gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Mit dem von der Kommission vorgelegten Vorschlag für eine Entscheidung sollen allgemeine energiepolitische Ziele der Gemeinschaft festgelegt und ein Rahmen geschaffen werden, innerhalb dessen die Zusammenarbeit im Hinblick auf diese gemeinsam vereinbarten Ziele organisiert werden kann.

1.2. Der Vorschlag enthält einen Katalog von energiepolitischen Zielen, der vor allem die Wettbewerbsfähigkeit, den Umweltschutz, die Versorgungssicherheit, die auswärtigen Beziehungen im Bereich Energie sowie die Förderung von Energieeffizienz und regenerativen Energiequellen umfaßt.

1.3. Der Vorschlag basiert auf der Entschließung des Energierats vom 7. Mai 1996 zum Weißbuch „Eine Energiepolitik für die Europäische Union“, in der dieser die Kommission auffordert, einen Rahmen für diese Kooperation zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten zu schaffen und damit zu gewährleisten, daß die gemeinschaftliche und die einzelstaatlichen Energiepolitiken mit den gemeinsam festgelegten energiepolitischen Zielen vereinbar sind. Diese energiepolitischen Ziele wurden in der Entschließung des Rates zum Grünbuch „Für eine Energiepolitik in der Europäischen Union“ vom 23. November 1995 aufgeführt.

1.4. Wie der Wirtschafts- und Sozialausschuß in mehreren Stellungnahmen unterstrich, ist Energie eines der Schlüsselemente für die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft und die Lebensqualität der Bürger. Wegen ihrer strategischen Bedeutung und ihrer Unverzichtbarkeit für jegliches wirtschaftliche Wachstum und das Wohlergehen wird der Energie im Prozeß der Konvergenz der Volkswirtschaften eine wichtige Rolle eingeräumt werden müssen.

1.4.1. Auch die gegenwärtige Globalisierung von Weltwirtschaft und Welthandel, für die die Energie eine entscheidende Rolle spielt, die Entwicklung des Binnenmarktes und die Wechselbeziehung zwischen der Energie und der Umwelt haben die Notwendigkeit deutlich gemacht, eine Gesamtstrategie im Energiesektor zu entwickeln.

1.5. In diesem Kontext wurde das Grünbuch „Für eine Energiepolitik in der Europäischen Union“ vorgelegt, zu dem der Ausschuß am 5. Juli 1995 Stellung nahm. Die damaligen Bemerkungen markieren auch den heutigen Standpunkt des Ausschusses.

1.5.1. Auf das Grünbuch folgte das Weißbuch „Eine Energiepolitik für die Europäische Union“, zu dem der Ausschuß nicht gehört wurde und in dem gemeinsame energiepolitische Ziele und ein indikatives Arbeitsprogramm für einen Zeitraum von fünf Jahren festgelegt wurden.

1.6. Der Ausschuß hat nachdrücklich darauf hingewiesen, daß energiepolitische Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene in eine gemeinsame Analyse der Energiesituation und der Tendenzen für die Zukunft eingebettet sein müssen. Dies setzt eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft bei Untersuchungen und Analysen von Energiefragen voraus. Die Arbeit in der Internationalen Energieagentur bleibt davon unberührt.

1.7. Bereits in seinen früheren Stellungnahmen zur Energiepolitik der Gemeinschaft⁽²⁾ stimmte der Ausschuß mit der Kommission darin überein, daß die EU einer gemeinsamen Energiepolitik bedarf und es dafür von zentraler Bedeutung ist, gemeinsame energiepolitische Ziele festzulegen und sicherzustellen, daß die Energiepolitik der Mitgliedstaaten im Einklang mit diesen Zielen steht und vom Geist der gemeinsamen Strategie getragen ist.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Im Einklang mit seinen früheren Stellungnahmen begrüßt der Ausschuß diese Initiative der Kommission, mit der die energiepolitische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ausgehend von gemeinsam vereinbarten Zielen verbessert werden soll. Die Kommission kommt damit einer Aufforderung des Rates nach, die dieser in seiner Entschließung vom 7. Mai 1996 zum Weißbuch „Eine Energiepolitik für die Europäische Union“ an sie richtete.

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 27 vom 28. 1. 1997, S. 9.

⁽²⁾ ABl. Nr. C 393 vom 31. 12. 1994; ABl. Nr. C 256 vom 2. 10. 1995.

2.2. Der Ausschuß möchte diese Initiative als einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer konzertierten Behandlung der Energieproblematik verstanden wissen. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß sich der Ausschuß bereits in seiner Initiativstellungnahme zur „Energiepolitik der Europäischen Union“ vom 14. September 1994⁽¹⁾ für die Aufnahme eines Kapitels „Energie“ in den Vertrag ausgesprochen hatte.

2.3. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß der Vorschlag für eine Entscheidung einen ehrgeizigen Kooperationsrahmen vorgibt, der eine Aufstellung gemeinsam vereinbarter energiepolitischer Ziele umfaßt und die wichtigsten Gemeinschaftsinstrumente aufführt, die zu ihrer Erreichung beitragen können. In einer späteren Phase wird dieser Kooperationsrahmen jedoch auch Angaben zu der Art und Weise seiner Umsetzung sowie eine Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft erforderlich machen, um seine Anwendung sicherzustellen.

2.4. In diesem Sinne kritisiert der Ausschuß, daß der Vorschlag allgemein gehalten und weit gefaßt ist. Der Vorschlag erfordert eine spätere Umsetzung und Ausformulierung, um die darin angestrebten Ziele erreichen zu können. Die Vielzahl von Instrumenten, Programmen und Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Energiesektor macht eine geeignete Form der Zusammenarbeit nötig, die von einer Definition gemeinsamer Ziele und Arbeitsmethoden zur Gewährleistung des Dialogs und der Transparenz ausgeht.

2.5. Der Ausschuß ist mit der Kommission einer Auffassung, daß es nicht darum geht, rigide sektorale Energieziele festzulegen; das Augenmerk sollte vielmehr stärker auf den Prozeß der energiepolitischen Kooperation gerichtet sein. Dabei wird nicht angestrebt, die einzelstaatlichen Energiepolitiken in eine Gemeinschafts-Zwangsjacke zu stecken, sondern es soll sichergestellt werden, daß die nationalen energiepolitischen Maßnahmen mit den abgesprochenen gemeinschaftlichen Energiezielen konvergieren.

2.5.1. Wie die nationalen Energiesektoren und -politiken aufgebaut sind, wird nach wie vor davon bestimmt, über welche Ressourcen die einzelnen Mitgliedstaaten verfügen, welche Meinung in der Öffentlichkeit vorherrscht und welche sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen gegeben sind. Diese Vielfalt muß sich jedoch in einen Rahmen von Zielen einfügen, die gemeinsam auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden.

2.6. Die Schaffung eines echten Energie-Binnenmarktes setzt voraus, daß die Energiepolitiken der Mitgliedstaaten eine ausreichende Kohärenz im Hinblick auf eine Reihe gemeinsamer Ziele aufweisen.

2.7. Darüber hinaus ist der Ausschuß der Auffassung, daß dieser Kooperationsrahmen sich nicht auf einen stetigen Informationsaustausch und eine partnerschaftliche Erarbeitung von Untersuchungen und Analysen in Energiefragen zu dem Zweck beschränken darf,

regelmäßige Berichte zur Bewertung der Entwicklung im Energiesektor zu erstellen, sondern als Ausgangsbasis für eine Prüfung der Lage im Energiesektor durch den Rat sowie für die Vorbereitung neuer, sachgemäßer Vorschläge durch die Kommission dienen muß, um die Vereinbarkeit der einzelstaatlichen Politiken mit den vereinbarten Zielen zu gewährleisten.

2.8. Das Fehlen einer gemeinsamen Energiepolitik bzw. einer besseren Koordination in Energiefragen führt zu einer Überdeckung von Gemeinschafts- und einzelstaatlichen Maßnahmen. Die nationalen Energiepolitiken und die Maßnahmen, die die Gemeinschaft im Bereich der Energie ergreift, müssen als sich ergänzende Teile eines Ganzen aufgefaßt werden, denn wie wirkungsvoll sie sind, hängt davon ab, wie kohärent sie sind.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. *Der Kooperationsrahmen*

3.1.1. Die drei Hauptartikel des Vorschlags sind der Schaffung eines Rahmens für die energiepolitische Zusammenarbeit gewidmet. Artikel 1 enthält die Ziele, die im Rahmen der vorgeschlagenen Kooperation erreicht werden sollen, Artikel 2 nennt die Aktionen, die die Kommission zu ihrer Erreichung durchführen wird, und in Artikel 3 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Kommission jährlich über die Maßnahmen zu unterrichten, die sie ergriffen haben, um die vereinbarten gemeinsamen Ziele, wie sie im Anhang aufgeführt sind, zu erreichen.

3.1.2. Zur Kontrolle der Vereinbarkeit der nationalen Energiepolitiken mit den gemeinsam festgelegten Energiezielen hält es der Ausschuß in diesem Zusammenhang für nötig, künftig eindeutiger und präziser anzugeben, wie die Zusammenarbeit, der Informationsaustausch und die gemeinsame Prüfung der nationalen Energiepolitiken gestaltet und gewährleistet werden sollen.

3.1.3. Darüber hinaus muß der Kooperationsrahmen alle Handlungsebenen ansprechen und einbeziehen: die Städte und Gemeinden, die Regionen, die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft.

3.1.4. Der Ausschuß unterstützt das Ziel, die Transparenz der energiepolitischen Aktionen durch die regelmäßige Veröffentlichung eines Berichts über die Trends und die Entwicklung der Energiepolitik auf Ebene der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in bezug auf die vereinbarten Ziele zu fördern. Dieser Bericht wird der Ausgangspunkt für die Bewertung und Aktualisierung der Energieziele sein.

3.1.5. Schließlich fordert der Ausschuß die Kommission auf, ihre eigene Rolle innerhalb dieses Kooperationsrahmens genauer abzustecken. Ihre Funktion muß neben dem Informationsaustausch und ihren Aufgaben bei der Erstellung von Analysen und Studien auf die Unterstützung von Maßnahmen gerichtet sein, die von den Mitgliedstaaten in Energiefragen ergriffen wurden, wobei der Subsidiaritätsgrundsatz durchgängig zu beachten ist.

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 393 vom 31. 12. 1994; ABl. Nr. C 256 vom 2. 10. 1995.

3.2. Die Ziele

3.2.1. Der Ausschuß begrüßt grundsätzlich die im Anhang genannten Ziele, die im Einklang mit dem Grün- und dem Weißbuch über eine Energiepolitik der Europäischen Union sowie den entsprechenden Entschlüssen des Rates stehen.

3.2.2. Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß die im Anhang aufgeführten Ziele ausreichend flexibel und allgemeingültig sein müssen, um eine Anpassung an eventuelle Änderungen auf dem Energiemarkt zu erlauben. Insgesamt stellen sie eine Richtschnur für die Aktionen der Gemeinschaft und die Energiepolitiken der Mitgliedstaaten dar.

3.2.3. Für den Ausschuß ist es in dieser Hinsicht unabdingbar, einen Konsens über klare energiepolitische Ziele der Gemeinschaft zu erreichen, die praktisch umsetzbar sind, um die gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen in diesem Sektor bewältigen zu können. Diese Ziele wären die Bezugsgröße für die Bestimmung des Grades der Übereinstimmung zwischen den Energiepolitiken der Mitgliedstaaten und den Aktionen der Gemeinschaft in diesem Bereich.

3.2.4. Der Ausschuß weist allerdings auf die Notwendigkeit einer besseren Formulierung dieser Ziele hin, um eine größere Klarheit zu erreichen, Mehrdeutigkeiten zu beseitigen und Widersprüche oder Überdeckungen von Aussagen zu vermeiden.

3.2.5. Es ist eine Regelung für die regelmäßige Aktualisierung der Ziele im Licht der Analysen und Berichte der Kommission zu finden. Die Formulierung einer Energiepolitik muß im Rahmen der langfristigen wirtschaftlichen Aussichten für den Energiesektor und unter Berücksichtigung des politischen Risikos erfolgen, das mit den auswärtigen Energiezufuhren der Gemeinschaft verbunden ist. Bei der Festlegung und Anwendung von Energiezielen auf Gemeinschaftsebene ist daher auf Flexibilität und Anpassungsfähigkeit zu achten.

3.2.6. Der Ausschuß macht allerdings darauf aufmerksam, daß die gleichzeitige Verfolgung einiger der im Anhang des Vorschlags genannten Ziele dadurch erschwert werden kann, daß sie gegenläufige Effekte hervorrufen. Daher müssen nach Möglichkeit und im Rahmen der Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, die diese Ziele erfordern, Prioritäten gesetzt und ein Gleichgewicht unter den Zielen hergestellt werden.

3.2.7. Im Sinne der Klarheit des Vorschlags ist es zunächst einmal nötig, zwischen drei Ebenen von Zielen zu unterscheiden, die im Blickfeld der Energiepolitiken und der energiepolitischen Aktionen stehen und ineinandergreifen müssen, um eine angemessene Ausgewogenheit zwischen ihnen zu erreichen.

3.2.7.1. Die erste Ebene betrifft die allgemeinen Ziele des Vertrags gemäß Artikel 2 EGV, zu deren Erreichung die energiepolitischen Aktionen — wie alle Gemeinschaftsmaßnahmen — beitragen müssen. Dazu gehören die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes, eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens, der Schutz der Umwelt, ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes

Maß an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität sowie der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt.

3.2.7.2. Daneben müssen die Energiepolitiken allerdings auch darauf ausgerichtet sein, die Ziele Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Umweltschutz miteinander in Einklang zu bringen.

3.2.7.3. Schließlich müssen die Energiepolitiken der Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsmaßnahmen innerhalb des allgemeinen Rahmens, der durch die ersten beiden Ebenen vorgegeben wird, insbesondere mit den spezifischen Energiezielen vereinbar sein, die in der Anlage zu dem Entscheidungsvorschlag aufgeführt sind.

3.2.8. Die Verfolgung dieser Ziele muß unter dem Zeichen des Subsidiaritätsprinzips, des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts stehen.

3.2.8.1. Das Subsidiaritätsprinzip impliziert gemäß Artikel 3 b des Vertrags, daß die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichen und daher besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Die Gemeinschaft muß sich in ihrer Tätigkeit auf die Bereiche konzentrieren, in denen sich ein wirklicher zusätzlicher Nutzen ergibt.

3.2.8.2. Die Gemeinschaft wird daher aufgrund ihrer ausschließlichen Zuständigkeit unbeschadet der Ziele des Vertrags und der mit der öffentlichen Dienstleistungspflicht und dem Gemeinwohl verbundenen Kriterien tätig, wenn bestimmte einzelstaatliche Maßnahmen Handelshemmnisse und sonstige Marktverzerrungen schaffen, die der Erreichung der zuvor vereinbarten energiepolitischen Ziele im Wege stehen.

3.2.9. Besondere Bemerkungen zu den in der Anlage genannten Zielen

3.2.9.1. In den Verträgen niedergelegte Ziele

Wie der Ausschuß bereits in seiner früheren Stellungnahme zum Grünbuch „Für eine Energiepolitik der Europäischen Union“⁽¹⁾ bekräftigte, sind neben den genannten Zielen Marktintegration, dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, Umweltschutz und Versorgungssicherheit zwei weitere wichtige Ziele aufzunehmen: die Schaffung von Arbeitsplätzen und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt. Diese beiden Ziele müssen in den Energiepolitiken besonders berücksichtigt werden.

3.2.9.2. Integration des gemeinschaftlichen Energiemarktes

Der Ausschuß stimmt mit der Kommission darin überein, daß die Marktintegration der Dreh- und Angelpunkt aller Gemeinschaftsaktionen im Energiebereich ist, denn

(¹) ABl. Nr. C 256 vom 2. 10. 1995.

in einem fragmentierten Markt wären diese Aktionen Sache der Mitgliedstaaten. Die Integration des Energie-Binnenmarktes muß bei der Festlegung der Energieversorgungsstruktur der Gemeinschaft von der Einbeziehung aller Energiequellen ausgehen.

3.2.9.2.1. Der Ausschuß weist außerdem auf die Bedeutung des Ausbaus der transeuropäischen Netze hin, da dadurch ein Beitrag zur Versorgungssicherheit, zur Verwirklichung des Binnenmarktes und zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts geleistet wird. In der Entschließung des Rates zum Grünbuch „Für eine Energiepolitik der Europäischen Union“ wird als eines der Ziele der „Ausbau der erforderlichen Energieinfrastruktur, insbesondere Schaffung transeuropäischer Netze, bei entsprechendem Bedarf und zu wirtschaftlich tragfähigen Bedingungen“ genannt. Daher ist mit Nachdruck auf die Notwendigkeit hinzuweisen, ausreichende Finanzmittel für die Erreichung dieses Ziels bereitzustellen.

3.2.9.3. Transparente, unverzerrte Energiepreise

Der Ausschuß stimmt mit der Kommission darin überein, daß die Transparenz gewährleistet sein und eine Verzerrung der Energiepreise verhindert werden muß.

3.2.9.4. Dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung: Integration von energiepolitischen und Umweltzielsetzungen

Da viele Umweltprobleme eine immer ausgeprägtere globale Dimension annehmen und das Umweltbewußtsein in der Bevölkerung wächst, wird der Gemeinschaft in diesem Bereich eine immer wichtigere Rolle zukommen. Es ist unabdingbar, energie- und umweltpolitische Ziele miteinander in Einklang zu bringen; dazu ist jedoch die nötige Balance zwischen ihnen herzustellen. Die Konzipierung von Aktionen und Initiativen im Umweltbereich muß auf einer Kosten/Nutzen-Analyse beruhen und von Maßnahmen begleitet sein, die einheitliche Wettbewerbsbedingungen sicherstellen. Darüber hinaus unterstreicht der Ausschuß die Bedeutung freiwilliger Vereinbarungen in diesem Bereich sowie die Notwendigkeit, bei der Anwendung der verschiedenen wirtschaftlichen Instrumente auf diesem Gebiet die industrielle Wettbewerbsfähigkeit im Auge zu behalten.

3.2.9.5. Erhöhung der Versorgungssicherheit

Die Aktionen, die zur Erreichung dieses Ziels dienen sollen, müssen klarer beschrieben werden. Im Sinne einer besseren Versorgungssicherheit hält der Ausschuß folgende Maßnahmen für geboten: stärkerer Rückgriff auf heimische Energiequellen, Diversifizierung der Energiequellen, Flexibilität bei der Zusammenschaltung der Netze, internationale Zusammenarbeit für einen Ausbau der wirtschaftlichen und politischen Bindungen zwischen der Europäischen Union und den Liefergebieten, energiepolitische Zusammenarbeit mit Drittländern sowie Beibehaltung der Maßnahmen in Fragen der Sicher-

heit, Lagerhaltung und Solidarität, um eine Unterbrechung der Versorgungslieferungen bewältigen zu können. Da die Union auf absehbare Zeit von Energieimporten abhängig bleiben wird, ist die Zusammenarbeit mit anderen Energiegroßverbrauchern auch weiterhin von entscheidender Bedeutung.

3.2.9.6. Koordinierte Gestaltung der auswärtigen Energiebeziehungen

Der Ausschuß betont nachdrücklich die Wichtigkeit einer Koordinierung der auswärtigen Energiebeziehungen mit energieliefernden Drittländern und Entwicklungsländern. Eine Intensivierung der Beziehungen zu Drittländern ist nicht nur für die Versorgungssicherheit wichtig, sondern auch wegen des Beitrags der energiepolitischen Zusammenarbeit zur wirtschaftlichen Entwicklung und politischen Stabilität. Hohe Bedeutung kommt der Energiecharta und der Zusammenarbeit mit den Ländern des Mittelmeerraums zu.

3.2.9.6.1. Die Gemeinschaft hat in bi- und multilateralen Abkommen weitreichende internationale Verpflichtungen übernommen. Die Schritte in diese Richtung müssen jedoch verstärkt werden, wenn sie die kommenden Herausforderungen bewältigen will, die mit ihrer großen, zunehmenden Abhängigkeit vom Ausland sowie mit der Tatsache zusammenhängen, daß viele Energiefragen, insbesondere umweltbezogene Fragen, eine globale Dimension haben.

3.2.9.7. Förderung erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz

Der Ausschuß begrüßt das Ziel, die Nutzung erneuerbarer Energiequellen und die Energieeffizienz zu fördern. Diese beiden Faktoren können einen wichtigen Beitrag zu einer gesünderen Umwelt leisten, zusammen mit der Förderung heimischer Energiequellen die Abhängigkeit der Gemeinschaft von auswärtigen Energielieferungen verringern und zu mehr Wirtschaftswachstum und Beschäftigung beitragen. Der Ausschuß verweist in diesem Zusammenhang auf seine Bemerkungen in der Stellungnahme zum Grünbuch „Erneuerbare Energiequellen“.

3.2.9.8. Neue Vorschläge

Im Zielkatalog sind darüber hinaus folgende Ziele zu nennen:

- a) Hinarbeiten auf ein hohes Niveau des Verbraucherschutzes und dazu Förderung der Information und Beteiligung der Energieabnehmer in energiepolitischen Fragen.
- b) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft gegenüber ihren wichtigsten Konkurrenten. Dies impliziert, daß die Energieversorgung nicht übermäßig teuer sein darf.

3.3. *Instrumentarium der Gemeinschaft im Energiebereich*

3.3.1. Entscheidend ist für den Ausschuß neben der Formulierung gemeinschaftlicher Energieziele deren praktische Umsetzung. Dazu bedarf es der Schaffung des entsprechenden Instrumentariums.

3.3.2. Angesichts der Vorbehalte der Mitgliedstaaten, energiepolitische Kompetenzen abzugeben, muß sich die Gemeinschaftspolitik auf die Anwendung horizontaler Instrumente konzentrieren, bei denen es leichter möglich bzw. vorteilhafter ist, einen Konsens oder eine stärkere Koordinierung auf Gemeinschaftsebene zu erreichen.

3.3.3. Der Ausschuß sieht die koordinierte Anwendung aller in den Verträgen verankerter Instrumente unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips als Voraussetzung für die Erreichung der Gemeinschaftsziele.

3.3.4. Wie er bereits in seiner Stellungnahme zum Grünbuch betonte, ist es für die Anwendung dieser Instrumente von besonderer Bedeutung, daß die Zuständigkeiten und Befugnisse der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten möglichst konkret umrissen werden.

3.3.5. In bezug auf die in der Anlage des Vorschlags genannten Instrumente weist der Ausschuß darauf hin, daß darunter auch die Handelspolitik der Gemeinschaft sowie die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik aufzuführen sind.

3.3.5.1. In diesem Kontext ist auf Artikel J des Vertrags zu verweisen, in dem es heißt, daß „eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik eingeführt“ wird, und weiter: „Die Union und die Mitgliedstaaten erarbeiten und verwirklichen eine gemeinsame Außen-

und Sicherheitspolitik [...], die sich auf alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt.“ Gemäß Artikel J.1 Absatz 4 sind die Mitgliedstaaten gehalten, die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos zu unterstützen und sich jeder Handlung zu enthalten, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte.

3.3.5.2. Zu den Zielen dieser Politik gehört auch die Förderung der internationalen Zusammenarbeit. Zur Erreichung dieser Ziele und zur Verwirklichung dieser Politik sind verschiedene Instrumente vorgesehen: die systematische Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten, die Festlegung gemeinsamer Standpunkte, gemeinsames Handeln und die Bereitstellung von Finanzmitteln. Angesichts der starken und in Zukunft noch zunehmenden energiewirtschaftlichen Abhängigkeit der Gemeinschaft vom Ausland haben diese Instrumente eine Schlüsselfunktion für die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit.

3.3.6. Auch der Ausbau der transeuropäischen Netze ist ein weiteres Instrument, das im Energiesektor zu berücksichtigen ist, denn sie erleichtern nicht nur die Verwirklichung des Energie-Binnenmarktes, sondern erhöhen darüber hinaus die Flexibilität und die Sicherheit der Versorgung und fördern den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.

3.3.7. Schließlich ist nach Auffassung des Ausschusses ein stärkerer Akzent auf FuE-Aktionen und -maßnahmen sowie auf die Verbreitung neuer, besserer Energietechnologien zu legen. Daraus ergibt sich, daß die Gemeinschaftsprogramme im Bereich der Forschung und Entwicklung die von den einzelnen Mitgliedstaaten ergriffenen nationalen Maßnahmen flankieren müssen.

Brüssel, den 24. April 1997.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Situation und Probleme der Forstwirtschaft in der Europäischen Union und Ausgestaltungsmöglichkeiten der Forstpolitik“

(97/C 206/23)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 21. Dezember 1995 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft und Fischerei nahm ihre Stellungnahme am 3. April 1997 an. Berichterstatter war Herr Kallio, Mitberichterstatter Herr Wilms.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 345. Plenartagung am 23. und 24. April 1997 (Sitzung vom 24. April) einstimmig folgende Stellungnahme.

1. Das Ziel der Stellungnahme

1.1. Das Ziel dieser Stellungnahme ist es herauszustellen, was die Bedeutung des Forstsektors — der Forstwirtschaft und Holzindustrie — als Rohstoffproduzent, als Quelle wirtschaftlichen Wohlstands und als Beschäftigungsfaktor in der EU ausmacht. Außerdem wird in der Stellungnahme untersucht, wie die Forstpolitiken weiterentwickelt werden sollten, damit die Rolle des Forstsektors als Prosperitätsfaktor gesichert und gefördert werden kann. Da diese Funktion des Forstsektors indes die wirtschaftliche Nutzung der Wälder bedingt, sollten sowohl die nationalen Forstpolitiken als auch die gemeinschaftliche Forststrategie auf die wirtschaftliche Nutzung der Wälder abheben.

1.2. Die Nutzung und Pflege der Wälder sollten auch das Ziel einer ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit verfolgen. In der Stellungnahme soll insbesondere den in der EU erforderlichen Maßnahmen Augenmerk geschenkt werden. In Anbetracht des Subsidiaritätsprinzips und dessen Gültigkeit auch für waldspezifische Fragen wird in dieser Stellungnahme auf die Lage und Gestaltung der nationalen Forstpolitiken nicht eingegangen.

1.3. Die Bezeichnung Forstindustrie umfaßt in dieser Stellungnahme die Herstellung von Schnittware, Holzplatten, Zellstoff, Papier und Karton [Definition der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO)].

2. Die aktuelle Situation und Bedeutung des Forstsektors in den verschiedenen Mitgliedstaaten

2.1. Die vielfältigen Funktionen der Wälder

2.1.1. Die Nutzung der Wälder der nordischen Staaten sowie Mittel- und Südeuropas läßt sich am besten mit dem Begriff der Multifunktionalität umschreiben. Die Wälder haben vielfältige Nutzungsformen, deren Integrierung man mit dem Begriff Vielzwecknutzung bezeichnet. In der EU steht die wirtschaftliche Nutzung der Wälder im Vordergrund. Die wirtschaftliche Nut-

zung beinhaltet die Gewinnung von Rohholz als Ausgangsmaterial für die Holzindustrie und als Energiequelle sowie die Produktion von Kork und Harz. Die Wälder liefern auch Weihnachtsbäume, Samen, Beeren, Pilze und Wild (Naturerlebnisse mit eingerechnet). Neben der wirtschaftlichen Funktion der Wälder dienen diese auch als Erholungsraum, und auch die von den Wäldern ausgeübten Schutzfunktionen (Schutz des Bodens und des Wassers) sind bedeutend, außerdem spielen die Wälder eine zentrale Rolle im Kohlenstoffkreislauf und bei der Bewahrung der Vielfalt der Natur. Zudem haben die Wälder auch eine vielseitige kulturelle Bedeutung. Die Achtung der Vielfalt ist ein wichtiges Prinzip bei der Nutzung der Wälder.

2.1.2. Die Wälder sind die wichtigste regenerierbare Naturressource in der EU. Sie produzieren Rohholz, das die Holzindustrie zum weiteren Gebrauch für den Verbraucher veredelt. Die Erzeugnisse der Holzindustrie sind fast nur durch Produkte zu ersetzen, deren Ausgangsmaterialien keine regenerierbaren Naturressourcen sind (z. B. Metalle, Kohle, Erdöl). Damit auch die künftigen Generationen das Leben ihren Bedürfnissen entsprechend gestalten können, sollte sich die jetzige Generation darum bemühen, die von ihr benötigten Produkte möglichst aus regenerierbaren Rohstoffen herzustellen. Daher wäre es wichtig, daß die EU ihrerseits für entsprechende Rahmenbedingungen des Forstsektors, d.h. der Forstwirtschaft und der Holzindustrie, Sorge trägt.

2.1.3. Bei der Bewirtschaftung der Wälder nimmt der Waldbau selbstverständlich eine wichtige Stellung ein. Wenn z. B. ein Teil der Wälder dem Ziel einer möglichst hohen Holzproduktion dient, ein anderer Teil Schutzfunktion haben oder als Erholungsraum genutzt werden soll, dann kann bei einem weiteren Teil der Waldflächen auf die wirtschaftliche Nutzung ganz verzichtet werden. Die wirtschaftliche Nutzung der Wälder bedingt freilich den Einsatz von Waldbbaumethoden, die dem Prinzip der Nachhaltigkeit und der Erhaltung der Artenvielfalt gerecht werden. Im Normalfall können die verschiedenen Nutzungsformen problemlos miteinander vereinbart werden.

2.1.4. Die Wälder werden in den einzelnen EU-Staaten zwar vielseitig genutzt, allerdings ist die Gewichtung

der diversen Nutzungsformen unterschiedlich. Es sollte auch beachtet werden, daß Entscheidungen über diese unterschiedliche Gewichtung zum großen Teil auf regionaler und lokaler Ebene — vorrangig von den Eigentümern — getroffen werden. Während in einem Land die gesamte Volkswirtschaft auf der wirtschaftlichen Nutzung der Wälder basiert, steht in einem anderen Land die Erholungsfunktion der Wälder im Vordergrund. Aufgrund der unterschiedlichen Nutzungsschwerpunkte ist es sehr schwierig, für den gesamten EU-Raum eine detaillierte Politik für die Bewirtschaftung der Wälder abzustecken.

2.2. *Die wirtschaftliche Bedeutung der Wälder und des Forstsektors*

2.2.1. Der Forstsektor hat für die Volkswirtschaften der EU und die Mitgliedstaaten äußerst große wirtschaftliche Bedeutung. Der von der Holzindustrie (einschließlich graphische Erzeugnisse: Druck-Erzeugnisse und Verlagstätigkeiten) EU-weit erwirtschaftete Mehrwert beträgt fast 140 Milliarden ECU. Der Anteil der Holzindustrie am gesamten Bruttosozialprodukt liegt bei durchschnittlich 2,4 %. Der Anteil der Holzindustrie ist jedoch von Land zu Land sehr unterschiedlich und schwankt zwischen 1 und 6 %. Auch ist die Wertschöpfung dieser Produktion in einigen Ländern sehr bedeutend. Die neuen Mitgliedstaaten sind in ihrer Volkswirtschaft weitgehend vom Forstsektor abhängig, so daß die EU nun noch mehr Mitgliedstaaten zählt, für die die Berücksichtigung der Vorteile des Forstsektors in der Beschlußfassung der EU äußerst wichtig ist.

2.2.2. Die wirtschaftliche Bedeutung der Wälder ergibt sich jedoch nicht nur aus den Werten, die von der Holzindustrie und den anderen vom Wald abhängigen Branchen erwirtschaftet werden. Der marktfreie Nutzwert, der somit keinen in Zahlen auszudrückenden Marktwert darstellt, ist ebenfalls von großer volkswirtschaftlicher Bedeutung. Ein Beispiel für einen solchen lebenswichtigen Nutzen ist der Schutz, den die Wälder gegen Erosion bieten.

2.2.3. Die Erzeugnisse der Holzindustrie sind für einige Mitgliedstaaten wichtige Exportgüter. Im Jahre 1993 exportierte die Holzindustrie der gesamten EU Verarbeitungserzeugnisse im Wert von 25 Milliarden ECU (37 Milliarden US-\$) und Rohholz im Wert von 0,7 Milliarden ECU (1 Milliarden US-\$). Der Wert der Exporte des Forstsektors schwankt von Land zu Land sehr stark. Auch ist der Anteil der Exporte der Holzindustrie an den Gesamtausfuhren in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich und liegt zwischen 0,4 und 31,5 %. Die neuen EU-Mitgliedstaaten sind ausgesprochene Exportnationen. Bei ihnen ist außerdem der Anteil der holzwirtschaftlichen Erzeugnisse an den Gesamtausfuhren sehr groß.

2.2.4. Die EU-Staaten sind traditionell auch bedeutende Importländer von Produkten der holzverarbeitenden Industrie. Die Einfuhr übersteigt mit 28 Milliarden ECU (41 Milliarden US-\$) wertmäßig sogar noch die Ausfuhr.

2.2.5. Durch die neuen Mitgliedstaaten wird die Eigenversorgungslücke der EU bei holzwirtschaftlichen

Produkten erheblich gelindert. Die EU besitzt jedoch noch Möglichkeiten, die Selbstversorgung mit Produkten der Holzindustrie noch weiter zu steigern. Da die Effizienz des Binnenmarktes bedingt, daß unter den Mitgliedsländern eine Spezialisierung auf bestimmte Produktbereiche stattfindet (sog. Prinzip des relativen Vorteils), liegt es auf der Hand, daß der Selbstversorgungsgrad je nach Land unterschiedlich ist. Die Mitgliedstaaten importieren aber nach wie vor in erheblichem Umfang Produkte der Holzverarbeitungsindustrie aus Drittländern, dies bedeutet, daß für eine Erhöhung des Selbstversorgeranteils noch Spielraum besteht. Durch eine Erhöhung des Selbstversorgungsgrads mit holzwirtschaftlichen Produkten werden die eigenen Holzressourcen der EU effizienter genutzt und dadurch u.a. auch die schwierige Arbeitsmarktlage verbessert.

2.3. *Der Forstsektor ist ein bedeutender Beschäftigungssektor*

2.3.1. Der Forstsektor ist in der EU eine bedeutende Quelle für wirtschaftlichen Wohlstand und ein wichtiger Beschäftigungsfaktor. Allein die Holzindustrie beschäftigt ca. 4 Millionen Menschen. Die Forstwirtschaft selbst ist ebenfalls eine sehr arbeitsintensive Branche. Die Wälder bieten aber auch einer großen Zahl an Arbeitskräften im Waldbau und beim Holzeinschlag Beschäftigung, sowohl Forstbesitzern als auch Facharbeitern, entweder als selbständigen Unternehmern oder als Angestellten der Forstbetriebe. In vielen EU-Ländern sind Forstbetriebe meist klein, in ihnen wird die meiste Arbeit von den Waldbesitzern selbst durchgeführt. Insgesamt gibt es in der EU 12 Millionen Besitzer kleinerer Forstflächen. In einigen Ländern schafft die Nutzung der Wälder als Erholungsgebiet und für den Fremdenverkehr Arbeitsplätze, zahlenmäßig sogar mehr als in der Holzerzeugung. Der Forstsektor beeinflusst auch indirekt die Beschäftigungslage, oft sind die indirekten Einflüsse aber von größerer Bedeutung als die direkten.

2.3.2. Der Forstsektor spielt vor allem in den ländlichen Gebieten eine wichtige Rolle als Beschäftigungsfaktor. Besonders die Forstwirtschaft (Holzeinschlag, -transport und Waldbau) sowie handwerkliche Kleinunternehmen nehmen bei der Erhaltung der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit des ländlichen Raums eine zentrale Stellung ein.

2.3.3. Die Arbeitslosigkeit ist ein ernstes europaweites Problem, denn es gibt in der EU inzwischen fast 20 Millionen Arbeitslose. Besonders dramatisch ist dabei die Jugendarbeitslosigkeit, die in manchen Mitgliedstaaten sogar 30-40 % beträgt. Bei der Gestaltung der entsprechenden Rahmenbedingungen für den Forstsektor muß eine Senkung der Arbeitslosigkeit ins Visier genommen werden.

2.3.4. Dank der technologischen Entwicklung ist die Produktivität im Forstsektor in vielen Ländern schnell angestiegen, während der Arbeitskraftbedarf pro Fertigungseinheit deutlich gesunken ist. So hat sich die Zahl der benötigten Arbeitskräfte u.a. in der Forstwirtschaft und Holzindustrie sogar verringert. In dieser Entwicklung bestehen jedoch abhängig von der Bedeutung

des Forstsektors für die jeweilige nationale Wirtschaft beträchtliche Unterschiede. Der Produktivitätsanstieg ist nicht nur für den Forstsektor kennzeichnend, sondern auch für die meisten anderen Gesellschaftsbereiche. Hierzu ist jedoch anzumerken, daß die europäische Holzindustrie ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten durch eine Produktivitätssteigerung wahren und damit die Erhaltung der jetzigen Arbeitsplätze am besten sichern kann.

2.3.5. Im Forstsektor können auch neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Bemühungen müßten insbesondere zugunsten von kleineren Unternehmen verstärkt werden, die in den Bereichen Forstwirtschaft, Holz- und Papierindustrie, Korkindustrie, Möbelherstellung sowie Erholung und Tourismus tätig sind.

3. Analyse der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Aspekte des Waldes

3.1. Wandel bei den Zielen der internationalen Forstpolitik

3.1.1. Die traditionelle Forstpolitik (siehe Kapitel 5.1) hat sich in den 90er Jahren durch die starke internationale Zusammenarbeit im Forst- und Umweltbereich verändert. Die Anwendung von Kriterien der nachhaltigen Forstwirtschaft ist neben einer effizienteren Holzerzeugung zum Ziel der internationalen Forstpolitik geworden. Es geht dabei um wirtschaftliche, ökologische und soziale Nachhaltigkeit. Zu den traditionellen Akteuren im Bereich der internationalen Forstpolitik sind jetzt neue Faktoren hinzugekommen, die stärker als bisher die Ausformungen der Forst- und Umweltpolitik beeinflussen: Regierungskonferenzen und vor allem internationale und nationale Umwelt- und Normungsorganisationen, die sich für eine Forstzertifizierung stark machen. Die Umweltorganisationen nehmen häufig für sich in Anspruch, Verbraucherinteressen in Umweltfragen zu vertreten, und sprechen von sogenannte Markterfordernissen.

3.1.2. Unter den zwischenstaatlichen Begegnungen war bezüglich der Umwelt und einer nachhaltigen Forstwirtschaft die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED), die in Rio im Jahre 1992 abgehalten wurde, die wichtigste Zwischenstation. Dort fand zum Thema Wald zum ersten Mal eine weltweite Diskussion statt. Die UNCED war der Startschuß für eine neue Ausrichtung der internationalen Forstpolitik. Im Rahmen der Konferenz wurde eine Grundsatzklärung über die Bewirtschaftung, Erhaltung und eine nachhaltige Nutzung der Wälder sowie die Agenda 21 zur Verhütung der Zerstörung von Wäldern ratifiziert. Der jüngste Waldbericht der Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) schätzt die jährlichen Verluste an Waldflächen, die sich vor allem in Tropenwäldern und in Wäldern der Entwicklungsländer vollziehen, auf rund 113 000 km². Des weiteren wurden die Klimaschutz- und die Artenschutz-Konvention unterzeichnet.

3.1.3. Auf der zweiten europäischen Konferenz der Forstwirtschaftsminister in Helsinki im Jahre 1993 wurde die Diskussion zum Thema Wald fortgesetzt und

ein allgemeines Waldmanifest sowie vier Resolutionen angenommen. Im Nachgang zu der Ministerkonferenz von Helsinki geht es darum, Kriterien und Indikatoren für die nachhaltige Pflege und Nutzung der Wälder entsprechend der Entscheidungen der UNCED auf europäischer Ebene zu entwickeln. In bezug auf die borealen und gemäßigten Klimazonen wird die Entwicklung im Rahmen des Montrealer Protokolls und in bezug auf die tropischen Wälder im Rahmen der ITTO (Internationale Tropenholzorganisation) fortgeführt.

3.1.4. Der UN-Ausschuß für dauerhafte Entwicklung setzte im Frühjahr 1995 eine für die Probleme der Wälder zuständige zwischenstaatliche Gruppe ein (IFP), die die Zusammenarbeit fördern und koordinierte Maßnahmenvorschläge zugunsten des Waldes vorbereiten soll.

3.1.5. Bei den Diskussionen über handels- und umweltpolitische Aspekte geht es hauptsächlich um Forstzertifizierungen und Umweltkennzeichnungen. Außerdem werden Umwelt-Managementsysteme verwendet, um den Umgang der Unternehmen mit der Umwelt zu verbessern.

3.1.6. Das Augenmerk hat sich von einer nachhaltigen Holzerzeugung hin zu einer ökologisch nachhaltigen Bewirtschaftung und Nutzung der Wälder verschoben. Die biologische Vielfalt der Wälder ist ein wesentlicher Bestandteil der nachhaltigen Forstwirtschaft. Die Artenvielfalt muß erhalten und gefördert werden und muß sowohl in den Forstpolitiken als auch in der Gesetzgebung Beachtung finden.

3.1.7. Es ist allgemein anerkannt, daß Wälder mehrere gleichwertige Funktionen erfüllen (Holz, Kork- und Harzproduktion, Waldschutz, Erholungsraum). Das macht es leichter, der wirtschaftlichen und sozialen Funktion der Wälder Rechnung zu tragen. Besonders in den ländlichen Gebieten müssen die Beschäftigung der Bevölkerung erhalten, die kulturellen Traditionen der Völker gewahrt und die Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozeß beibehalten und Forschung und Ausbildung gefördert werden. Ohne die anderen Funktionen des Waldes schmälern zu wollen, ist jedoch zu betonen, daß die Holzerzeugung das wichtigste Element der Forstwirtschaft bleibt. Der Gesellschaft muß jedoch deutlich gemacht werden, daß neben der Holzproduktion auch die anderen Nutzungsformen der Wälder Produkte des Forstbesitzers darstellen und als solche bewertet werden müssen.

3.1.8. Im Wege internationaler Vereinbarungen konnte das Konzept der nachhaltigen Forstwirtschaft bereits in die Forstpolitik der EU-Mitgliedstaaten integriert werden. Durch diese internationale Entwicklung ist auch klar geworden, daß eine optimal gesteuerte Holzerzeugung auch den anderen Funktionen des Waldes zugute kommt. Die Berücksichtigung der sozialen sowie ökologischen Relevanz des Waldes bedingt eine einträgliche Holzerzeugung.

3.1.9. Die Bedeutung der Forststrategie und der europäischen Wälder nimmt immer weiter zu. Entsprechend der neuen Ziele lassen sich die sozialen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen Perspektiven jetzt besser in eine Politik zur Erreichung von vielseitigeren Ergebnissen kombinieren.

3.2. Kriterien und Indikatoren einer nachhaltigen Forstwirtschaft

3.2.1. Die im Nachgang zu der Konferenz von Helsinki festgelegten Kriterien für eine nachhaltige Forstwirtschaft legen den Schwerpunkt auf die Fortsetzung und den Ausbau der verschiedenen forstwirtschaftlichen Maßnahmen. Die Auswirkung der Ergebnisse der Konferenz von Helsinki auf die Forstpolitik der EU-Staaten ist nicht zu verkennen. Von der EU anerkannte Kriterien und Indikatoren einer nachhaltigen Forstwirtschaft würden — unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips — eine praktische Orientierungshilfe für die nationalen Maßnahmen im Forstbereich bilden. Im Lichte dieser gemeinsamen Kriterien und Indikatoren erhalten die Integration der Holzherzeugung und der anderen Funktionen des Waldes eine konkrete Dimension. Waldbau und Waldnutzung müssen die Kriterien einer wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit erfüllen.

3.2.2. Die Kriterien und die quantitativen Indikatoren zur Beobachtung ihrer Einhaltung wurden so angelegt, daß sie auf alle europäischen Wälder angewandt werden können. An ihrer Festlegung waren auch die Umweltorganisationen beteiligt. Auf nationaler Ebene werden in einigen EU-Staaten bereits zusätzliche Indikatoren entwickelt, anhand derer die länderspezifischen Besonderheiten besser berücksichtigt werden können. In bestimmten Ländern sind regionale Projekte angelaufen, um Praktiken der nachhaltigen Forstwirtschaft zum Einsatz kommen zu lassen und die Nachhaltigkeitsparameter zu überprüfen.

4. Probleme und Möglichkeiten des Forstsektors in den verschiedenen EU-Staaten

4.1. Probleme

4.1.1. Die ernsteste Bedrohung für die Wälder ist die Umweltbelastung. Eines der größten Probleme in einigen Ländern ist dabei die Luftverschmutzung, die sowohl den Baumbestand als auch den Boden schädigt. Langfristig besteht die einzige Möglichkeit zum Schutz unserer Wälder vor Umweltschäden in der kontinuierlichen Verringerung der Schadstoffbelastung, sei es durch Verringerung der Produktion und des Verbrauchs, durch Änderung der Verbrauchergewohnheiten oder — im Zuge der technologischen Entwicklung — durch den Übergang zu saubereren Produktionsmethoden. Beispielsweise bei der Verringerung der SO₂-Emissionen hat man die gesetzten Ziele bereits erreicht, aber bezüglich der CO₂-Emissionen war man nicht so erfolgreich.

4.1.2. Andere Umweltprobleme sind die Abwässer, die Erosion, die Verschmutzung des Grundwassers und das Absinken des Grundwasserspiegels, Waldbrände, Schnee- und Sturmschäden sowie die Verringerung der biologischen Vielfalt der Wälder. Viele dieser Probleme hängen auch eng mit dem Bevölkerungswachstum und einer unkontrollierten wirtschaftlichen Weiterentwicklung zusammen.

4.1.3. Die Waldbrände sind besonders für die südlichen Mitgliedstaaten ein großes Problem, das beträchtliche Kosten verursacht. Die bisherigen Beihilfen der

EU für die Bekämpfung der Waldbrände und die Wiederaufforstung der verbrannten Flächen reichen nach Auffassung der betroffenen Mitgliedstaaten nicht aus.

4.1.4. Ein effizienterer Einsatz der verfügbaren Ressourcen zur Bekämpfung der Waldbrände wäre möglich. Die Mittel sollten vor allem für die Verhütung von Waldbränden eingesetzt werden, da die Wiederaufforstung der abgebrannten Flächen immer die teurere Alternative darstellt. Deshalb sollte eine gründliche Analyse der Ursachen des Waldbrandproblems angestellt werden, das Problem sollte durch Ursachenbekämpfung bewältigt werden und nicht durch die Behebung der Brandschäden zu lösen versucht werden. Die EU könnte sich für eine bessere Nutzung der vorhandenen Mittel für die Verhinderung von Waldbränden einsetzen. Die Forschung und der Austausch von Know-how zwischen den Mitgliedstaaten sollten intensiviert werden. Es wäre besonders wichtig, daß bei den Wiederaufforstungsmaßnahmen in den von Waldbränden betroffenen Regionen einheimische, feuerresistente, den Bedingungen in diesen Gebieten angepaßte Baumarten gepflanzt werden, anstelle von feuergefährdeten Arten.

4.1.5. Bei der Verabschiedung und Anwendung von Umweltvorschriften sollten die Gesichtspunkte der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit gleichermaßen berücksichtigt werden. So werden die weitere Entwicklung der Forstwirtschaft gewährleistet und deren Möglichkeiten abgesichert, Arbeit und Wohlstand zu mehren. Gerade im ländlichen Raum ist die Forstwirtschaft als Quelle für Wohlstand von großer Bedeutung. Wie in Ziffer 3 festgestellt, können eine nachhaltige Wirtschaftsnutzung der Wälder und das Prinzip der Artenvielfalt so miteinander vereinbart werden, daß die Nutzung der Wälder nicht unnötig eingeschränkt zu werden braucht.

4.1.6. Ein weiteres Problem sind die unterschiedlichen Konzepte und Definitionen im internationalen Umweltschutz. In der EU sollten gemeinsame Definitionen für Schutzgebiete und Schutzmaßnahmen entwickelt werden, ohne daß die Vielfalt der Schutzklassen auf nationaler Ebene eingeschränkt wird. Die verschiedenen Schutzklassen haben durchaus ihre Berechtigung, sie sind nämlich auf die jeweiligen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen einer Region abgestimmt. Für die Nadelverluste in den Wäldern wurden entsprechende gemeinsame Definitionen geschaffen, anhand derer Vergleiche angestellt werden können. Die Waldschutzdaten könnten in das Europäische Informations- und Kommunikationssystem für die Forstwirtschaft (EFICS) aufgenommen werden.

4.1.7. Die Zersplitterung des Waldbesitzes ist sowohl ein Problem als auch eine Chance. Sie geht in einigen Ländern bereits so weit, daß eine wirtschaftliche Nutzung der Wälder erschwert wird. So bleiben vorhandene Ressourcen z.T. ungenutzt. Es ist nicht bekannt, ob die Zersplitterung des Waldbesitzes wirklich Probleme in der Holzversorgung der Holzindustrie verursacht oder ob sie allenfalls bei den Kapazitätserweiterungen der Holzindustrie hinderlich ist. Die Waldbesitzer könnten durch Zusammenarbeit im Rahmen der in der EU

geltenden Wettbewerbsregeln z. B. bei der Holzernte sowie der Vermarktung die negativen Folgen der Zersplitterung in Grenzen halten (vgl. Ziffer 5.1.4).

4.1.8. Ein stark gestreuter Privatbesitz des Waldes bringt jedoch mehr Nutzen als Schaden. Die Privatwälder werden bereits traditionell auf eine nachhaltige Art und Weise gepflegt, da sie als ein gesundes und lebendiges Erbe der folgenden Generation übergeben werden sollten. Privatbesitz kleiner Waldflächen ist daher von einigen der Probleme der großen Liegenschaften verschont geblieben. Seit dem Beginn der 90er Jahre wurde jedoch auch in den größeren Forstbetrieben viel für den Erhalt der Artenvielfalt des Lebensraumes Wald getan.

4.1.9. Auch die anhaltende Konzentration bei Unternehmen der Forstindustrie hat sowohl Vor- als auch Nachteile. Schwierigkeiten ergeben sich für den Holzmarkt, weil sich der schon begrenzte Käuferkreis weiter verkleinert und damit auch der Wettbewerb abnimmt. Andererseits wird bei der weiteren Globalisierung der Forstindustrie eine Steigerung der Unternehmensgrößen in der europäischen Forstindustrie unverzichtbar, damit diese im Wettbewerb bestehen kann. Durch die Unternehmensexpansion kann eine leistungsfähige und rentable Holzindustrie aufrechterhalten und die Nutzung der europäischen Waldvorräte auch weiterhin gesichert werden.

4.1.10. In Europa wurden in Nachkriegszeiten groß angelegte, mit öffentlichen Mitteln finanzierte Aufforstungsmaßnahmen durchgeführt, wodurch der Waldbestand vergrößert und dadurch auch die Holzproduktion enorm gesteigert wurde. Während die Zunahme der Waldflächen an sich eine positive Tatsache darstellt, können sich die den Richtlinien der Union entsprechenden öffentlichen Beihilfen aber auch negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Holzmarktes auswirken. Für eine konkrete Bedrohung gibt es indes bislang keinen Beweis. Aufforstungsmaßnahmen verändern das Landschaftsbild und bereiten Probleme in den Regionen, in denen es wenig offene Flächen gibt oder man geschlossene Waldgebiete nicht kennt.

4.1.11. Obgleich die Wälder eine bedeutende Quelle für wirtschaftlichen Wohlstand und ein zentraler Teil unserer Lebensumwelt sind, hat der Forstsektor bei den politischen Entscheidungen der EU keine umfassende Berücksichtigung gefunden. Dies war bisher vielleicht das größte politische Problem des Forstsektors. In der EU werden viele Entscheidungen getroffen, die entweder direkte oder sehr oft indirekte Auswirkungen auf den Forstsektor haben, die bei den Entscheidungen nicht bedacht werden. Dieses läßt sich z.T. damit erklären, daß Forstwirtschaft und Holzindustrie schon immer Teil des nichtreglementierten Sektors der Wirtschaft gewesen sind und deshalb die Wirkung der politischen Beschlüsse in diesem Wirtschaftszweig weniger auffällig ist als z. B. in der Landwirtschaft. Ein weiterer Grund ist die relativ kleine Bedeutung des Forstsektors in den „alten“ Mitgliedstaaten. Der Forstsektor und die Forstindustrie haben jetzt in der EU eine völlig neue Bedeutung erlangt; daher sollte für die Wahrung der Wettbewerbsvoraussetzungen in diesem Bereich gegenüber Drittländern Sorge getragen werden. In der Handelspolitik der EU sollten die Belange der Holzindustrie größere Beachtung finden.

4.1.12. Die Erhaltung der biologischen Vielfalt der Wälder wird auch entscheidend durch andere, den Forstsektor nur indirekt betreffende Entscheidungen, beispielsweise in der Verkehrspolitik, beeinflusst. Deswegen ist ein gemeinsames politisches Vorgehen erforderlich, das die Interessen des Forstsektors in angemessener Weise berücksichtigt.

4.1.13. Ein zentrales Problem und mögliche Gefahr für die Holzindustrie entsteht, wenn durch entsprechende Rechtsvorschriften Altfasern gegenüber Frischfasern begünstigt werden. Frischfaser und Altfaser stellen schließlich nur verschiedene Stadien des Kreislaufs derselben Faser dar, so daß sie gleich behandelt werden sollten. Zum Beispiel würden Steuern, die die Frischfaser verteuern, aus nicht erneuerbaren Rohstoffen hergestellte Produkte gegenüber der umweltfreundlichen Holzfaser konkurrenzfähiger machen. Die Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Frischfaser würde auf eine Nichtauslastung der sich erneuerbaren Rohstoffressourcen Europas hinauslaufen und somit die Kohlendioxidbilanz verschlechtern.

4.2. Lösungsmöglichkeiten

4.2.1. Die Wälder sind in Europa eine sich erneuernde natürliche Ressource von zentraler Bedeutung. Die niedrigen Einschlagsmengen im Vergleich zum Wachstum des Waldes sind ein Indiz dafür, daß die Wälder der EU in einer für die Holzproduktion dauerhaften Weise gepflegt worden sind. Wenn die jungen Wälder wachsen und Hiebsreife erreichen, vergrößern sich die möglichen Einschlagsmengen. Gleichzeitig können die Wälder u.a. auch mehr für Schutz- und Erholungszwecke sowie anderen Tätigkeiten genutzt werden.

4.2.2. Die Einschlagsmengen könnten dementsprechend angehoben werden, ohne die Dauerhaftigkeit der Holzproduktion und die Artenvielfalt zu gefährden, was auch eine Voraussetzung für den Ausbau von Kapazitäten in der Holzindustrie und damit die Erhöhung des Selbstversorgungsgrades der EU an Holzprodukten wäre. Auch die Holzexporte in Drittländer könnten ausgedehnt werden. Durch die Produktionssteigerung in der Forstwirtschaft und Holzindustrie können neue Arbeitsplätze geschaffen werden und der Wohlstand in den Mitgliedstaaten erhöht werden.

4.2.3. Durch den Ausbau der Forstwirtschaft und der handwerklichen Kleinunternehmen können neue Arbeitsplätze in ländlichen Regionen entstehen, was besonders wichtig wäre. Ein Lösungsmodus ist die sogenannte Entwicklung einer vernetzten Wirtschaft, z. B. nach dem norditalienischen Modell. Neue Wirtschaftsmodelle erfordern jedoch ein hohes Bildungsniveau und umfassende Informationen sowie neue Absatzmärkte für diese Produkte. Für diese Ausbildungs- und Informationsmaßnahmen könnten EU-Mittel eingesetzt werden. Es macht dabei keinen Sinn, Mittel direkt in diese Unternehmen zu investieren, sondern es müssen erst die entsprechenden Rahmenbedingungen, d.h. auch Know-how und ein Markt für die Produkte, geschaffen werden.

4.2.4. Neben der Holzverarbeitung ist Energiegewinnung eine zweite Möglichkeit für die Nutzung dieser

sich erneuernden Naturressource in Europa. Ein zentrales Problem auf den Holzmärkten mehrerer Mitgliedstaaten ist ungenügende Nachfrage nach Schwachholz. Für Holz dieser Art könnte in der Energieerzeugung ein Absatzmarkt gefunden werden. Die regenerierbare Energie aus Holz wäre eine umweltfreundliche Energieform, die den Energieselbstversorgungsgrad in der EU verbessern würde. Auch die Verwendung von Altpapier zur Energieerzeugung sollte in der EU weiterentwickelt werden, aus den gleichen Gründen wie die Energiegewinnung aus Holz gefördert werden sollte.

4.2.5. Sowohl die Frisch- als auch die Altfaser sind wertvolle, sich erneuernde Ressourcen, deren Verwendung gefördert werden sollte. Die Nutzung der Altfaser könnte durch den Bau von Verbrennungsanlagen für Altpapier verbessert werden. Für diese umweltfreundlichen Investitionen sollte es keine gesetzgeberischen Schranken geben dürfen. Die Altfaser kann nicht im geschlossenen Kreislauf immer wieder verwendet werden, denn bei der Papierherstellung müssen immer Frischfasern zugemischt werden. Das recyclinguntaugliche Altpapier könnte insbesondere für die Energieerzeugung genutzt werden. Unter dem Umweltaspekt ist es gleich, ob die Altfaser für die Papierherstellung oder für die Energiegewinnung verwendet wird, so daß der Markt die Altfaser auf die effizienteste Art und Weise dem richtigen Verwendungszweck zuführen kann. Wichtig ist, die Altfaser zu nutzen und nicht auf Deponien zu entsorgen.

4.2.6. Aus den Wäldern gewonnene Produkte sind meist umweltfreundlich und könnten vergleichbare aus nichtregenerierbaren Rohstoffen hergestellte Produkte in vielen Fällen ersetzen, besonders im Baugewerbe, im Möbelbereich sowie in der Verpackungsindustrie. Durch die Umstellung auf diese Art von Produkten könnten die Verbraucher zur Verbesserung ihrer Lebensumwelt beitragen und gleichzeitig eine effiziente Nutzung der eigenen europäischen Ressourcen herbeiführen. So könnte auch durch umweltbewußte Kaufentscheidungen das große Problem Europas, die Arbeitslosigkeit, entschärft werden. Die Sensibilisierung der Verbraucher für dieses Problem setzt auch entschieden mehr Aufklärungsarbeit der EU voraus. Die EU sollte eine langfristige Strategie verfolgen, mit der die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß statt nichtregenerierbarer Naturressourcen erneuerbare genutzt werden. Die EU sollte auch aktiv werden und diejenigen Rechtsvorschriften aufheben, die z. B. die Einsatzmöglichkeiten von Holz in der Bauwirtschaft oder bei der Energieerzeugung einschränken.

4.2.7. Die Vergrößerung der Waldflächen Europas hat viele direkte positive Auswirkungen auf die Umwelt. Die Wälder sind ein wichtiges Reservoir an organischen Verbindungen, sie binden wirksam das bei der Verbrennung von fossilen Energieträgern entstehende Kohlendioxyd und wirken daher ausgleichend auf die Kohlenstoffbilanz Europas. Sie tragen ferner zur biologischen Vielfalt in ihrer Gesamtheit bei, und ihr Wachstum ermöglicht eine Erhöhung der Einschlagsmengen sowie die Erweiterung der Erholungs- und Naturschutzgebiete.

5. Die derzeitigen Gestaltungsmöglichkeiten des Forstsektors in der EU

5.1. *Instrumentarium der Forst- und Umweltpolitik in den EU-Staaten*

5.1.1. Die Forstpolitik umfaßt verschiedene politische Instrumente, die der Entscheidungsträger einsetzt, um die forstwirtschaftlichen Zielvorgaben zu erreichen, wobei die folgenden vier Phasen durchlaufen werden:

1. die Identifizierung der Entscheidungsträger (der „politischen Akteure“),
2. die Definierung der Ziele der Politik,
3. die Gegenüberstellung der politischen Ziele und Instrumente,
4. die Umsetzung der Politik.

5.1.2. Zu den politischen Entscheidungsträgern gehören die Vertreter der staatlichen Verwaltungsstellen und die Verbände und Gewerkschaften. An Entscheidungsprozessen beteiligen sich auch die verschiedenen Interessengruppen der Forstwirtschaft und die politischen Gruppierungen. Ausgangspunkt für die Festlegung der Politik ist die Absteckung der politischen Ziele, bei der oft gegensätzliche Interessen unter einen Hut gebracht werden müssen. Wie sollen die Waldbestände genutzt und forstwirtschaftliche Ressourcen weiterentwickelt werden? Die Forstwirtschaft verlangt sorgfältige Planung und Beobachtung, da die Bäume in vielen Teilen Europas langsam wachsen, so daß die heute durchgeführten Maßnahmen sich bis weit in die Zukunft auswirken. Die traditionellen Instrumente zur Erreichung der gesteckten Ziele in der Forstpolitik sind u.a. die Gesetzgebung und sonstige Regelwerke, Institutionen, die Subventions- und Steuerpolitik, Forschung, Ausbildung und Beratung.

5.1.3. Die Forstpolitik der EU-Staaten konzentrierte sich bis in die 70er Jahre in erster Linie auf die Steigerung der Holzerzeugung und die Kapazitätenerweiterung der Holzindustrie. Mit gesetzgeberischen Mitteln wurde versucht, die Holzressourcen zu erhalten und zu steigern, z. B. durch die Auflage für die Waldbesitzer, die von ihnen eingeschlagenen Waldflächen wieder aufzuforsten. In vielen Ländern, wie z. B. in Frankreich, Irland und Großbritannien, wurden mit Hilfe einer Subventionspolitik Anreize geschaffen, auch große Landflächen zu bewalden, um die Selbstversorgung mit dem Rohstoff Holz zu verbessern. Bestimmte Maßnahmen, wie z. B. Waldpflege, Aufforstung, der Bau von Waldwegen und die Schaffung neuer Waldflächen, werden in fast allen EU-Staaten finanziell gefördert.

5.1.4. Der Waldbesitz in den EU-Staaten ist zersplittert. Die Privatbesitzer kleinerer Waldflächen werden zumindest in einigen Mitgliedstaaten dazu ermutigt, sich in größeren Aktionsverbänden zusammenzuschließen, damit die Forstpolitik effizienter gestaltet werden kann. In den nordischen Staaten gibt es unter privaten Waldbesitzern bereits seit Jahrzehnten Formen der Zusammenarbeit, in deren Rahmen eine nachhaltige Forstwirtschaft gefördert wird.

5.1.5. Bei der Umsetzung der Forstpolitik geht es beispielsweise darum, wie die Waldbesitzer ihren Wald pflegen und Holz einschlagen sollen. Die Zielgruppe nationaler Unterstützungsmaßnahmen in den EU-Staaten sind deshalb in erster Linie die privaten Waldbesitzer. In einigen Ländern konzentriert man sich sehr auf die forstwirtschaftliche Ausbildung und Beratung. Erfahrungsgemäß kann auf das Verhalten der Waldbesitzer am effizientesten durch Maßnahmen auf freiwilliger Basis Einfluß genommen werden.

5.1.6. Die verschiedenen Nutzungsformen des Waldes sind seit langem Gegenstand der Gesetze und Verwaltungsvorschriften zum Forstbereich, jedoch wurden konkrete Maßnahmen für andere Nutzungsformen als die Förderung der reinen Holzerzeugung erst in den 80er Jahren ergriffen. Die Integrierung umweltpolitischer Aspekte in die Forstpolitik hat es manchen Waldbesitzern sichtlich schwer gemacht, zu akzeptieren, daß die Umweltbehörden bei der Durchsetzung der Umwelt- und Landschaftsschutzaspekte auch auf die forstpolitischen Entscheidungen Einfluß zu nehmen begannen. Jedoch ist in einigen Ländern die Erholungsfunktion der Wälder bereits seit langer Zeit ein wichtiger forstpolitischer Aspekt, etwa in den Niederlanden wegen der hohen Bevölkerungsdichte in diesem Land.

5.1.7. Durch die internationalen Vereinbarungen (UNCED 1992) und Resolutionen (im Rahmen der Konferenz von Helsinki) hat sich die Forstpolitik in den 90er Jahren von der ausschließlichen wirtschaftlichen Ausrichtung stärker auf den Umweltschutz und die Erhaltung der biologischen Vielfalt verlagert. Die Forstpolitik hat sich von einer nationalen Wirtschaftspolitik immer mehr zu einer internationalen Umweltpolitik gewandelt.

5.1.8. Eines der wichtigsten EU-Instrumente zum Schutz der biologischen Artenvielfalt in der Natur ist die HABITAT-Richtlinie und das aufgrund dieser Richtlinie aufzubauende NATURA 2000-Netz von Habitaten. Im Fortgangsbericht zum 5. Umweltprogramm der EU wird die Errichtung des Netzes als ein wichtiges umweltpolitisches Instrument eingestuft. Die Richtlinie wird momentan in den Mitgliedstaaten umgesetzt. Zur Zeit werden Regionen ausgewählt und erfaßt, die in das Habitat-Netz von NATURA 2000 einbezogen werden sollen. Der Wald ist in den meisten EU-Staaten ein wichtiger Bereich der Umwelt und Raumplanung, daher wird das Netz viele Waldflächen umfassen. In einigen Mitgliedstaaten bereitete die Auswahl der Habitate des NATURA 2000-Netzes gewisse Probleme, weil die Waldbesitzer der Meinung waren, daß sie bei der Entscheidung über die verwendeten Flächen nicht ausreichend gehört wurden. Die Entscheidung über Schutzflächen sollte daher auch auf nationaler Ebene verbleiben und alle betroffenen Seiten sollten an dem Entscheidungsprozeß beteiligt werden.

5.2. *Der juristische Rahmen*

5.2.1. Bereits auf der am 9. bis 11. Juni 1959 von der Kommission einberufenen Forstkonzferenz in Brüssel, wurden die zentralen Leitlinien einer möglichen forstpolitischen Intervention der Gemeinschaft vorgelegt, die sich bis heute, wie ein roter Faden, durch die internatio-

nen Diskussions- und Strategiepapiere ziehen. Es geht um quantitative und qualitative Walderhaltung, um Koordination von Information, Forschung und Ausbildung, um Holzvermarktung und betriebliche Strukturförderung.

5.2.2. Die Umsetzung dieser Leitlinien im Rahmen einer kohärenten Forstpolitik der Gemeinschaft stößt sich jedoch grundsätzlich an einigen juristischen Sachverhalten:

5.2.2.1. Der Gemeinschaftsvertrag sieht eine gemeinsame Forstpolitik nicht vor. Artikel 2 und Artikel 3 (Aufgaben und Tätigkeiten der EG) begründen keine Kompetenzen. Der logische Schluß von Aufgaben auf Befugnisse ist unzulässig, da sonst das Prinzip der begrenzten Ermächtigung, wie es aus den Artikel 189 und Artikel 235 EGV abgeleitet wird, durchbrochen würde.

5.2.2.2. In diesem Zusammenhang kann allerdings die sachliche und im Privatwald vielfach auch betriebliche Verbundenheit von Landwirtschaft und Forstwirtschaft wichtig werden, d.h. die Gemeinschaft kann auch dann zuständig sein, wenn eine Materie, für die eine ausdrückliche Kompetenz besteht, wie die Landwirtschaft, nicht geregelt werden kann, ohne daß gleichzeitig eine andere, nicht ausdrücklich zugewiesene Materie, wie die Forstwirtschaft, mitgeregelt wird (implied powers). Die Rechtfertigung der Intervention geht hier nicht wie in Artikel 235 über die Ziele, sondern über bestehende, vertraglich festgeschriebene Zuständigkeiten.

5.2.3. Artikel 43 EGV (Grundlinien der Gemeinsamen Agrarpolitik) sieht nicht die Möglichkeit einer umfassenden Forstpolitik vor. Die Nichterwähnung der Forstwirtschaft in Artikel 38 (Gemeinsamer Markt) Absatz 1 läßt eine entsprechend weite Auslegung von Artikel 43 nicht zu. Vielfach wird reklamiert, daß zu den dort erwähnten Bodenerzeugnissen auch das Holz zählen würde. Diese Annahme ist richtig, wird aber nicht durch Anhang II der Römischen Verträge, in den das Holz nicht aufgenommen wurde, bekräftigt.

5.2.4. Dennoch können gezielte forstliche Maßnahmen allein auf Artikel 43 gestellt werden, wofür es einige einschlägige Beispiele gibt: Verordnung (EWG) Nr. 269/79 (Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen in bestimmten Mittelmeergebieten), Verordnung (EWG) Nr. 2328/91 (Strukturelle Beihilfen für forstliche Maßnahmen) oder die weitreichende Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 mit ihrer Beihilferegelung für Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen.

5.2.5. Mit Einführung des Artikels 130s in Verbindung mit 130 r (Umweltpolitische Ziele) wurde der für manche Verordnungen notwendige Rückgriff auf Artikel 235 in Verbindung mit Artikel 43 unnötig. Für die Verordnung (EWG) Nr. 3528/86 und Nr. 3529/86 zum Schutz des Waldes gegen Luftverschmutzung und Brände bestand ein nur weitläufiger Bezug zur Gemeinsamen Agrarpolitik. Heute bietet die gemeinsame Umweltpolitik die geeigneten Rechtsgrundlagen für derartige forstpolitische Sachbereiche, wie die entsprechenden Änderungsverordnungen (z. B. Nr. 1613/89 und Nr. 1614/89) zeigen.

5.3. *Das forstliche Aktionsprogramm der Gemeinschaft*

5.3.1. Das FAP wurde 1988 vorgeschlagen und 1989 vom Rat angenommen. 1992 wurde es verbessert und verlängert. Das Programm faßt die verschiedenen forstlichen Aktionen seit etwa 1979 in einem kohärenten Rahmen zusammen.

5.3.2. Das FAP ist im wesentlichen auf fünf Interventionsbereiche bezogen:

1. Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzfläche;
2. Entwicklung und Aufwertung der Wälder im ländlichen Raum;
3. Förderung des „landwirtschaftlichen“ Erzeugnisses Kork;
4. Schutz des Waldes gegen Luftverschmutzung und Waldbrände;
5. Beratung, Information und Kommunikation (begleitende Maßnahmen).

6. *Notwendigkeit nationaler Forstpolitiken und einer Forststrategie der EU*

6.0.1. Die EU braucht eine Forststrategie, die eine Reihe an gemeinschaftlichen Maßnahmen umfaßt, mit denen die wirtschaftliche Nutzung der regenerierbaren Forstressourcen entsprechend den Kriterien einer wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit gesichert und gefördert wird.

6.1. *Die Integration von Waldpflege, Umweltschutz und Holzproduktion ist möglich*

6.1.1. Für die Forstwirtschaft ist es entscheidend, daß die Forststrategie der Europäischen Union effizient genug ist und zum allgemeinen Wohlstand in der EU beiträgt. Das Schaffen einer gesamtheitlichen Strategie wurde in der Praxis durch den multifunktionellen Charakter der Wälder erschwert. Die Forststrategie kann z. B. die Produktion von Holz und anderen Waldprodukten, wie Kork und Harz, Umweltmaßnahmen oder Erholungsfunktionen umfassen. Die verschiedenen Aktivitäten im Zusammenhang mit der Mehrfachnutzung müssen einerseits Gegenstand einer gesonderten Strategie sein, und andererseits müssen zwischen diesen Maßnahmen Einklang und Gleichgewicht bestehen. Die zentrale wirtschaftliche Funktion der Wälder, die Holzerzeugung, sollte jedoch im wesentlichen durch den Markt bestimmt werden. Da jedes Land eine eigene Kultur und Sozialgeschichte der Waldfunktionen besitzt und die Bedeutung der verschiedenen Nutzungsformen je nach Land variiert, ist es verständlich, daß jeder Mitgliedstaat weiterhin seine eigene nationale Forstpolitik entsprechend der eigenen Bedürfnisse gestalten kann.

6.1.2. Die Pflege und Nutzung der Wälder in den EU-Staaten wird seit langem mit traditionellen forstpolitischen Instrumenten gesteuert, die darauf abzielen, den Waldbestand zu vergrößern und auch an die kommende

Generationen weiterzugeben. Der Grundsatz der nachhaltigen Forstwirtschaft ist von alters her eine Gepflogenheit des europäischen Waldbaus. Die Politik hat in erster Linie die Rahmenbedingungen für die Pflege und die Nutzung der Wälder geschaffen, und die Holzerzeugung wurde innerhalb des mit dieser politischen Maßnahme vorgegebenen Rahmens von Nachfrage und Angebot bestimmt. Neben der Holzerzeugung und den anderen wirtschaftlichen Nutzungsformen der Wälder gibt es auch Funktionen des Waldes, die sich den Marktkräften völlig entziehen, z. B. die Bedeutung der Wälder als Kohlenstoffspeicher und Sauerstoffproduzent. Diese lebenswichtigen außerwirtschaftlichen Funktionen sind integraler Bestandteil der Umweltdimension des Waldes und somit Teil der Umweltpolitik. In der Regel werden sowohl forst- als auch umweltpolitische Instrumente eingesetzt, um diese Funktionen zu steuern.

6.1.3. Die Forstzertifizierung ist ein Beispiel dafür, wie mit Hilfe der Marktkräfte versucht wird, auf Pflege und Nutzung der Wälder so Einfluß zu nehmen, daß auch die nichtwirtschaftlichen Nutzungsformen der Wälder stärker berücksichtigt werden. Bei der zunehmenden internationalen Zusammenarbeit in Wald- und Umweltfragen und der Globalisierung der Weltwirtschaft versuchen immer mehr Akteure auf die Entscheidungsverfahren über Waldpflege und -nutzung Einfluß zu nehmen. Dies birgt die Gefahr in sich, daß die wirtschaftliche Nutzung der Wälder unnötig behindert wird.

6.1.4. Die Erfahrungen verschiedener EU-Staaten zeigen, daß eine effiziente Holzerzeugung bei gleichzeitiger Pflege des Waldökosystems und Berücksichtigung der Umweltbelange möglich ist. Die Holzerzeugung fördert ihrerseits die Erfüllung der anderen Aufgaben des Waldes und bildet zur Zeit deren wirtschaftliche Grundlage. Der Grundsatz „use it — or lose it“ beschreibt sehr gut diese Situation der Forstwirtschaft.

6.1.5. In Europa ist der Waldbesitz weit gestreut. Der Staat, andere öffentliche Einrichtungen und Großunternehmen besitzen weitflächige Gebiete, während die Forstflächen im Privatbesitz von Familien kleiner sind. In Europa ist der stark gestreute Waldbesitz — d.h. die Vielzahl der am Entscheidungsprozeß Beteiligten — eine Garantie für die Berücksichtigung der besonderen Wesensmerkmale des Waldes bei forstwirtschaftlichen Maßnahmen. Für die Millionen Besitzer kleinerer Waldstücke bedeutet der Wald neben Arbeit und Einkommen auch Vielfalt der Natur und Pflege einer Kulturlandschaft sowie die Bewahrung dieser Güter für kommende Generationen. Das Recht der Waldbesitzer, die den eigenen Wald angehenden Entscheidungen selbst zu treffen, sollte daher auch in Zukunft gewahrt bleiben. Es sollte auch genauestens überlegt werden, wieviel an zusätzlichen Gebiete völlig außerhalb jeder wirtschaftlichen Nutzung bleiben soll. In vielen Fällen kann die Vielfalt in Natur und Umwelt durch umweltgerechtere Waldbaumethoden in den Wirtschaftswäldern gefördert werden.

6.2. *Der Markt als Grundlage der Holzerzeugung*

6.2.1. Forstwirtschaft und Holzindustrie sind traditionell Teile des nicht reglementierten Sektors der

Wirtschaft, was dazu beigetragen hat, eine effiziente Holzerzeugung zu gewährleisten, die jedenfalls am besten funktioniert, wenn sie vom Markt gesteuert wird. Angebot und Nachfrage sollten nicht nur über den Preis des Rohholzes entscheiden. Eines der Hauptziele der wirtschaftlichen Integration in Europa, die Schaffung eines wettbewerbsfähigen Binnenmarktes, setzt voraus, daß auch der Wettbewerb auf dem Holzmarkt nicht verzerrt wird.

6.2.2. Die den Wald betreffenden Leitlinien der EU sollten die Schaffung von Rahmenbedingungen beinhalten, die Unternehmensinitiativen im Forstsektor fördern. Das betrifft sowohl die Forstwirtschaft als auch die Holzindustrie. Günstige Rahmenbedingungen für Holz- und Forstwirtschaft sichern eine ausreichende Nachfrage nach Rohholz, was zu angemessenen Preisen führt. Eine ausreichende Nachfrage ermöglicht eine bestmögliche Nutzung der forstwirtschaftlichen Ressourcen und bietet eine sichere Grundlage für eine rentable Holzwirtschaft, aber gleichzeitig müssen die an die Wälder gestellten gesellschaftlichen Anforderungen berücksichtigt werden.

6.2.3. In diesem Zusammenhang kommt es darauf an, daß nicht durch gesetzgeberische oder andere Maßnahmen das forstwirtschaftliche Handeln unnötig behindert wird. So sollten beispielsweise die Rechtsvorschriften über das Recycling von Altpapier und die Verwendung von Altfasern den Forderungen einer wirtschaftlichen und ökologischen Nachhaltigkeit der Holzerzeugung entsprechen. In diesem Zusammenhang sollte die EU die Nutzung von und die Nachfrage nach Forsterzeugnissen aus regenerierbaren natürlichen Ressourcen fördern.

6.3. *Die Nutzung des Waldes als nachwachsender natürlicher Rohstoff ist ökologisch nachhaltig*

6.3.1. Die Forststrategie der EU sollte die effiziente Nutzung des Waldes als nachwachsende Naturressource der EU fördern. Durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen des Forstsektors können neue Arbeitsplätze und wirtschaftlicher Wohlstand geschaffen werden. Holz- und forstwirtschaftliche Produkte, wie Kork und Harz, sind von ihren ökologischen Eigenschaften her den aus nicht regenerierbaren Rohstoffen hergestellten Produkten haushoch überlegen. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Forstsektors, der auf der Nutzung des nachwachsenden Rohstoffs beruht, können durch einen verstärkten Einsatz von Holz verbessert werden. Die EU sollte die Voraussetzung für eine vermehrte Verwendung von Holzprodukten statt Produkten aus nichtregenerierbaren Rohstoffen, etwa in der Verpackungsindustrie, im Baugewerbe und bei der Energieerzeugung schaffen. Durch eine umfangreiche Nutzung von Schwachholz, Nebenerzeugnissen der Sägewerke (Späne, Sägemehl) und Altpapier zur Energiegewinnung können fossile Brennstoffe durch nachwachsende natürliche Ressourcen ersetzt werden. Brennstoffe aus Holz haben gegenüber den fossilen Brennstoffen den Vorteil, daß ihre Verwendung die Kohlendioxidmenge der Atmosphäre in der Nettobilanz nicht erhöht.

6.3.2. Das Waldwachstum in Europa ist entschieden größer als der Holzeinschlag, so daß ein enormes Einschlagpotential ungenutzt bleibt. Die EU-Staaten importieren weiterhin aus Drittländern große Mengen an Produkten der Holzindustrie, die selbst hergestellt werden könnten. Die EU-Staaten könnten aufgrund ihrer eigenen Ressourcen den Export eigener Forsterzeugnisse erhöhen. Durch eine effizientere Nutzung der Ressourcen des Forstsektors könnte die EU die jetzige jährliche Wertschöpfung des Forstsektors von über 140 Milliarden ECU weiter steigern und noch mehr als die derzeit 4 Millionen Beschäftigten der Forstwirtschaft mit Arbeit versorgen.

6.3.3. Da es in der EU ca. 12 Millionen private Waldbesitzer gibt, würde auch der aus einer effizienteren Nutzung der Waldbestände erwirtschaftete zusätzliche Wohlstand einem weiteren Personenkreis zugute kommen. Die Nutzung aller Ressourcen des Forstsektors für die Erhaltung der Dynamik des ländlichen Raums ist von vitaler Bedeutung.

6.4. *Das Subsidiaritätsprinzip muß auch für die Forststrategie der EU gelten*

6.4.1. Die Wälder der verschiedenen Mitgliedstaaten, die Akzentuierung der verschiedenen Nutzungsformen der Wälder, die geschichtliche Entwicklung der Nutzung der Wälder und die Bedeutung des Forstsektors für die Volkswirtschaft sind von Land zu Land sehr unterschiedlich. Die Berücksichtigung vielfältiger Werte und der Diversität sowie die Koordinierung der nationalen Forstpolitiken gewährleisten eine echte und effizientere Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips.

6.4.2. In Forstfragen sollte vor allem der Grundsatz der Subsidiarität gewahrt werden, weil die nationalen Forstpolitiken zu besseren Ergebnissen führen als eine zentralisierte Politik, da sie auf die örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse zugeschnitten sind. Forstpolitische Maßnahmen sollten nur in jenen Fällen auf EU-Ebene stattfinden, in denen ein solches Vorgehen zusätzlichen Nutzen bewirkt.

6.4.3. Die Wälder der EU-Staaten sind biologisch und ökologisch so unterschiedlich, daß z. B. keine einheitlichen und detaillierten Waldbaumethoden vorgegeben werden können. Hingegen können für die EU gemeinsame Prinzipien der Waldbewirtschaftung festgelegt werden, wie z. B. das Prinzip der nachhaltigen Forstwirtschaft. Im Grunde ist das Prinzip der nachhaltigen Forstwirtschaft im Bereich der Holzerzeugung bereits jetzt das vorherrschende Waldbaukonzept der Mitgliedstaaten, und zwar ohne jedwede Vereinbarung durch die EU. Trotzdem sollte sich die EU mit derartigen allgemeinen Prinzipien versehen, für die sie sich in der internationalen Forstpolitik stark machen kann. Pflege und Nutzung der Wälder sollten dem Grundsatz einer wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit entsprechen.

6.4.4. Die forstpolitischen Instrumente sowie die öffentlichen Subventionen für die Forstwirtschaft greifen zum Teil besser auf nationaler Ebene. So können die knappen Ressourcen gezielter eingesetzt werden, denn

auf nationaler Ebene ist man über die besonderen Bedürfnisse des eigenen Mitgliedstaates besser im Bilde. Jeder Mitgliedstaat sollte selbstverständlich für die im Rahmen seiner nationalen Forstpolitik gewählten Subventionen selbst aufkommen, allerdings vergibt die EU gemeinschaftliche Mittel im Rahmen der Maßnahmen, bei denen sie sich für eigene finanzielle Beteiligung entschieden hat.

6.4.5. Für die Förderung und den Ausbau der Forststrategie der EU sollte eine umfassende Untersuchung über die Effizienz der bisherigen den Forstsektor betreffenden Maßnahmen, insbesondere der EU-Beihilfen erfolgen. Da viele der gemeinschaftlichen Maßnahmen im Rahmen anderer Betätigungsfelder als der des Forstsektors durchgeführt wurden, müssen die Folgen dieser Maßnahmen für die Pflege und die Bewirtschaftung des Waldes geklärt werden. In diesem Zusammenhang wäre außerdem die Möglichkeit einer effizienteren Beihilfepolitik zu prüfen.

6.4.6. Es sollte ebenfalls geklärt werden, ob ein gezielter Einsatz der Ressourcen der EU für eine Steigerung des Holzabsatzes, die energetische Holznutzung miteingeschlossen, langfristig sinnvoller ist als direkte Aufforstungsbeihilfen. Insbesondere sollten Mittel der EU für Forschung und Ausbildung, Informations- und Beratungsmaßnahmen sowie Fördermaßnahmen zugunsten des ländlichen Raums bereitgestellt werden, mit denen auf lange Sicht die Rahmenbedingungen des Forstsektors verbessert werden können. Die Aufforstungsbeihilfen der EU sollten vorrangig für die Verbesserung der Qualitätsmerkmale der Wälder vergeben werden, zur Erosionsverhütung, für den Grundwasser- und Sturmschadenschutz oder die Wiederaufforstung von abgebrannten Waldflächen, die nicht der wirtschaftlichen Holzherzeugung dienen. Die Unionsmittel für struktur- und regionalpolitische Maßnahmen sollten in stärkerem Maße eingesetzt werden, so daß sie eine wirtschaftliche und umweltfreundliche Forstwirtschaft und Holzindustrie unterstützen.

6.5. *Die Forststrategie der EU muß weiterentwickelt werden*

6.5.1. Die EU nimmt bereits auf den Forstsektor Einfluß

6.5.1.1. Es gibt bereits zahlreiche Richtlinien, die entweder direkt oder indirekt den Forstsektor berühren. Die Aufstellung und Umsetzung forstwirtschaftlich bedeutender Rechtsvorschriften der EU ist auf verschiedene Generaldirektionen der Kommission aufgeteilt, so daß eine übergreifende Berücksichtigung der forstpolitischen Ziele erschwert wird. Der Ausschuß wünscht, daß die verschiedenen Generaldirektionen der Kommission die Vorbereitung der Forstfragen besser koordinieren.

6.5.2. Die Belange des Forstsektors sollten in den Beschlußverfahren der EU berücksichtigt werden

6.5.2.1. Die Entscheidungen in anderen Bereichen können indirekt die Forstwirtschaft belasten, soweit

Besonderheiten des Forstsektors nicht genug Rechnung getragen wird. Den Belangen des Forstsektors wird bei den internen Entscheidungen der EU bislang nicht genug Aufmerksamkeit geschenkt, weil die EU nicht über eine regelrechte Forstpolitik und die entsprechenden Ressourcen verfügt, um die Interessen des Forstsektors gebührend zu wahren.

6.5.2.2. Ein Grund für das Fehlen einer ausgereiften Forststrategie der EU ist die Tatsache, daß die Bedeutung des Forstsektors in der EU vor dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten — Schweden, Finnland und Österreich — wesentlich kleiner war. Heute ist die Situation ganz anders, so daß auch die Interessen des Forstsektors bei den Entscheidungen der EU mehr ins Gewicht fallen sollten.

6.5.2.3. Die Forststrategie der EU sollte gewährleisten, daß den Interessen des Forst- und Holzsektors in den anderen Politikbereichen der EU Rechnung getragen wird, u.a. in der Regional-, Sozial- und Landwirtschaftspolitik sowie in der Handels-, Wettbewerbs- und Umweltpolitik. Die auf dem Forstsektor beruhenden sektoralen Politiken sollten auch besser als bisher innerhalb der Generaldirektionen der Kommission koordiniert werden. Damit den Interessen des Forstsektors in der EU Rechnung getragen werden kann, müssen die für die Forstwirtschaft zuständigen Dienststellen in der GD III und GD VI sowie der Ständige Forstauschuß der GD VI ein entsprechend effizientes und aktives Vorgehen an den Tag legen. Die Tätigkeit des Ständigen Forstauschusses muß ausgebaut und seine Stellung gestärkt werden. Zusätzlich sollte ein beratender Ausschuß eingesetzt werden, der von seiner Besetzung her in erster Linie die Vertreter umfaßt, die für eine nachhaltige Pflege und Nutzung des Waldes verantwortlich sind, jedoch auch die anderen mit diesem Thema involvierten Interessenvertreter berücksichtigt.

6.5.2.4. Die Forstwirtschaft blieb in den Römischen Verträgen außen vor, so daß Rohholz nicht in der Liste der unter die Gemeinsame Agrarpolitik fallenden Erzeugnisse aufgeführt ist. Die Holzherzeugung ist, wie gesagt, traditionell ein Teil des nichtregulierten Sektors, der stark von der Holzindustrie und der Nachfrage nach ihren Erzeugnissen abhängig ist. Forstwirtschaft und Holzindustrie hatten für die Erhaltung der Dynamik des ländlichen Raumes immer schon große Relevanz. In den meisten Ländern hat die Forstwirtschaft bei der Einkommensstruktur der landwirtschaftlichen Betriebe eine spezifische Bedeutung.

6.5.3. Politik auf EU-Ebene, wenn sie zusätzlichen Nutzen bringt

6.5.3.1. Im Forstsektor der EU sind gemeinsame Aktionen in solchen Bereichen nötig, in denen diese einen Mehrwert bringen können. Diese Bereiche sind vor allem die Gewährleistung der angemessenen Rahmenbedingungen des Forstsektors u.a. in der Regional-, Sozial-, Agrar-, Handels- und Wettbewerbspolitik sowie in der Umweltpolitik und der damit verbundenen internationalen Forstpolitik. Für eine Verbesserung dieser Rahmenbedingungen sollte sich die EU mehr auf die Bereitstellung von Informationen, die Forschung und

Ausbildung konzentrieren, die Verwendung von Holz und Altpapier für Energiezwecke vorantreiben, eine vernünftige Papierrecyclingpolitik und den Einsatz von umweltfreundlichen aus nachwachsenden Rohstoffen produzierten Holzserzeugnissen fördern.

6.5.3.2. Ein zentrales Element der Forststrategie der EU ist ihre internationale Dimension, denn eine gemeinsame Forstpolitik könnte größere Leistung erzielen als Einzelaktionen auf nationaler Ebene. Die EU-Staaten sollten sich zunächst untereinander über die Ziele der internationalen Forstpolitik einig werden, und diese Ziele danach auf den Foren internationaler Forstpolitik weiterentwickeln. Die EU kann u.a. zum Zustandekommen eines internationalen Waldabkommens beitragen und auch an den Schlußresolutionen im Nachgang zu der Konferenz von Rio und der Konferenz der Forstwirtschaftsminister in Helsinki mitwirken. In bezug auf Fragen der internationalen Forstpolitik könnten auf EU-Ebene bestimmte gemeinsame Aktionslinien für die nationalen Forstpolitiken geschaffen werden.

6.5.3.3. Die EU sollte den Entwicklungsländern dabei helfen, der Zerstörung des Waldes zu begegnen und Auswirkungen zu erforschen.

6.5.3.4. Die EU sollte der Bekämpfung von grenzüberschreitenden Luftverunreinigungen besondere Bedeutung beimessen. Der Forstsektor sollte in seinen Entscheidungen waldspezifische Umweltgesichtspunkte berücksichtigen. Sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene wird eine Kooperation zugunsten der Wälder und der Umwelt benötigt, u.a. beim Schutz der biologischen Vielfalt des Wald-Ökosystems, der Bewältigung des Problems der Klimaveränderung, der Verringerung der Luftschadstoffe, der Bekämpfung von Waldschäden sowie der Verhinderung der Übersäuerung des Waldes und von Waldbränden. Auf EU-Ebene sollte die Terminologie für den Schutz des Waldes vereinheitlicht werden, jedoch sollten die faktischen Schutzziele für die Wälder auf nationaler Ebene festgelegt werden.

6.5.3.5. Die EU kann zu der Entstehung eines international anerkannten, auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit aufbauenden Zertifizierungssystems für die Wälder beitragen. Zum Beispiel könnte im Rahmen eines internationalen Waldabkommens oder unter Federführung der EU ein solches System entwickelt werden. Bei der Zertifizierung muß den besonderen ökologischen, biologischen und sozioökonomischen Gegebenheiten eines jeden Landes Rechnung getragen werden. Die EU sollte jedoch auf eine international anerkannte glaubwürdige und auf den Grundsatz der Freiwilligkeit aufbauende Umweltkennzeichnung der Wälder hinarbeiten, mit der jedoch der Wettbewerb nicht verfälscht werden sollte. Für die Zertifizierung sollte die Arbeit der Kommission entsprechend koordiniert werden, sind doch im Augenblick mit der Zertifizierung der Wälder mehrere Generaldirektionen der Kommission beschäftigt. Da die Wälder Europas überwiegend in Privatbesitz sind, muß die Zertifizierung die Strukturen des Privatbesitzes berücksichtigen. Die Zertifizierung ist jedoch nur eines der Instrumente der Forstpolitik, um eine nachhaltige Forstwirtschaft zu fördern.

7. Zusammenfassende Schlußfolgerungen

7.1. *Das Hauptziel der Forststrategie der EU*

Da der Forstsektor ein bedeutender Beschäftigungsfaktor und eine Quelle für wirtschaftlichen Wohlstand in der EU darstellt, sollte das Hauptziel der Forststrategie der EU die Förderung der wirtschaftlichen Nutzung der Wälder sein. So werden Arbeitsplätze in den strukturell schwachen Gebieten gesichert und sogar gemehrt, auch wenn durch die fortschreitende technologische Entwicklung Arbeitsplätze verloren gehen. Nach dem Grundsatz der Vielzwecknutzung haben die Wälder vielfältige Funktionen, die zu einer funktionierenden Einheit integriert werden können, so daß die Nutzfunktion der Wälder und die anderen Funktionen nicht im Widerspruch zueinander stehen. Pflege und Nutzung der Wälder sollten dem Grundsatz einer wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit entsprechen.

7.2. *Wahrung des Subsidiaritätsprinzips: die nationale Forstpolitik geht vor*

Da die Wälder in den verschiedenen EU-Staaten sowohl sehr unterschiedliche ökologische als auch sozioökologische Bedeutung haben, sind auch die Ziele der Forstpolitik in den verschiedenen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. In Forstfragen sollte daher das Subsidiaritätsprinzip oberstes Gebot bleiben, damit die Effizienz der nationalen Forstpolitiken gewahrt bleibt.

7.3. *Der Forstsektor ist ein bedeutender Beschäftigungsfaktor*

Die Forstindustrie beschäftigt in der EU direkt ca. 4 Millionen Menschen. Auch die Forstwirtschaft bietet eine bedeutende Menge an Arbeitsplätzen sowohl in der Bewirtschaftung der Wälder selbst, der Produktion von Holz und anderen Forstprodukten wie Kork und Harz als auch in anderen Sektoren, wie Freizeitaktivitäten und Tourismus. Daneben hat der Forstsektor auch eine starke indirekte Beschäftigungswirksamkeit. Eine Weiterentwicklung des Forstsektors wirkt sich wesentlich auf die Erhaltung der Arbeitsplätze in ländlichen Regionen aus und sollte daher konsequent fortgeführt werden.

7.4. *Die Förderung der wirtschaftlichen Nutzung der Wälder*

Forststrategisches Leitmotiv der EU sollte die Schaffung der entsprechenden Rahmenbedingungen für eine rentable und umweltgerechte Forstwirtschaft sowie die Verbesserung der Strukturen des ländlichen Raums und der wirtschaftlichen Lage der Forstindustrie sein. Auch für die soziale Sicherheit der Menschen, die ihr Einkommen aus dem Forstsektor und den angrenzenden Beschäftigungsbereichen beziehen, sollte gesorgt werden. Die wirtschaftliche Nutzung der Wälder sollte auf der Marktwirtschaft und auf Regelungen beruhen, die die Prinzipien der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik berücksichtigen.

7.5. Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen für den Forstsektor

Die EU sollte in erster Linie die Rahmenbedingungen der Forstwirtschaft sichern, bei Bedarf koordinierte Forststrategien einsetzen und detaillierte Regelungen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips der nationalen Ebene überlassen. Rechtsvorschriften der EU sollten nicht grundlos die dauerhafte Nutzung der Wälder einschränken, sondern diese im Gegenteil fördern. Finanzierungsmaßnahmen der EU sollten sich auf den Schutz der Wälder und die Förderung des ländlichen Raums sowie Forschung, Ausbildung, Information und Beratung konzentrieren.

7.6. Nachwachsende natürliche Rohstoffe bevorzugt einsetzen

Forstprodukte sind nachwachsende Naturressourcen, deren Verwendung als umweltfreundliche Produkte und Energieträger die EU fördern und begünstigen sollte.

7.7. Die Berücksichtigung der Interessen des Forstsektors bei den Entscheidungen der EU

Die EU trifft zahlreiche Entscheidungen, die entweder direkt oder indirekt die Rahmenbedingungen des Forstsektors beeinflussen. Die Wahrung der Interessen des Forstsektors setzt voraus, daß bei den Entscheidungsprozessen auch die Auswirkungen auf den Forstsektor Beachtung finden. Die Koordinierung der forstpolitischen Maßnahmen innerhalb der EU sollte effizienter gestaltet werden.

7.8. Zusätzlicher Nutzen gemeinsamer Maßnahmen auf EU-Ebene

Durch Entscheidungen der EU kann bei bestimmten forstpolitischen Maßnahmen ein zusätzlicher Nutzen erzielt werden, zumal im Bereich der internationalen Forst- und Handelspolitik, des Schutzes der Wälder vor diversen Schäden, der Förderung des ländlichen Raums sowie der Forschung, Ausbildung, Informationsvermittlung und Beratung.

Brüssel, den 24. April 1997.

Der Präsident

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Tom JENKINS
