

Ausgabe  
in deutscher Sprache

## Mitteilungen und Bekanntmachungen

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt	Seite
	I <i>Mitteilungen</i>	
	.....	
	II <i>Vorbereitende Rechtsakte</i>	
	<b>Wirtschafts- und Sozialausschuß</b>	
	<b>Tagung von Mai 1999</b>	
1999/C 209/01	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Verbraucherpolitischen aktionsplan 1999-2001“ .....	1
1999/C 209/02	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu: — dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Entsendung von Arbeitnehmern mit Staatsangehörigkeit eines dritten Landes im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen“, und — dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ausdehnung der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit auf in der Gemeinschaft niedergelassene Staatsangehörige dritter Länder“ .....	5
1999/C 209/03	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den vorderen Unterfahrschutz von Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 70/156/EWG“ .....	8

Preis: 19,50 EUR



(Fortsetzung umseitig)

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
1999/C 209/04	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates — Festlegung der Modalitäten und Bedingungen für die Strukturmaßnahmen im Fischereisektor“.....	10
1999/C 209/05	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE)“	14
1999/C 209/06	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG hinsichtlich der Möglichkeit, auf arbeitsintensive Dienstleistungen versuchsweise einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz anzuwenden“ .....	20
1999/C 209/07	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu: — dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft“, — dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen“, und — dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten, die Erhebung von Weagentgelten im Eisenbahnverkehr und die Sicherheitsbescheinigung“ .....	22
1999/C 209/08	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur dritten Änderung der Verordnung (EG) Nr. 850/98 vom 30. März 1998 zur Erhaltung der Fischereiresourcen durch technische Maßnahmen zum Schutz von jungen Meerestieren“ .....	27
1999/C 209/09	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Wirtschaftsreform: Bericht über die Funktionsweise der gemeinschaftlichen Produkt- und Kapitalmärkte“ .....	28
1999/C 209/10	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission ‘Finanzdienstleistungen: Abstecken eines Aktionsrahmens‘“ .....	35
1999/C 209/11	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung“ .....	43
1999/C 209/12	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Schuldenerleichterungen bei der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern“ .....	48
1999/C 209/13	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Jahreswirtschaftsbericht 1999 ‘Die Wirtschaft der EU bei der Einführung des Euro: Förderung von Wachstum, Beschäftigung und Stabilität‘“ .....	53
1999/C 209/14	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien 1999“ .....	60

## II

(Vorbereitende Rechtsakte)

## WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

### Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Verbraucherpolitischen Aktionsplan 1999-2001“

(1999/C 209/01)

Die Kommission beschloß am 7. Dezember 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 18. Mai 1999 an. Berichterstatter war Herr Anderson.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 364. Plenartagung (Sitzung vom 26. Mai 1999) mit 88 gegen 2 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

#### 1. Einleitung

1.1. In diesem Aktionsplan beschreibt die Kommission ihre Vorhaben auf dem Gebiet der Verbraucherpolitik für die nächsten drei Jahre. Um es den Verbrauchern zu ermöglichen, auf dem einheitlichen europäischen Markt eine aktive Rolle zu spielen, gibt die Kommission drei Hauptziele vor.

1.2. „Mehr Gehör für die Verbraucher in der gesamten EU“ lautet deren erstes. Die Verbraucherverbände haben hierzu einen bedeutenden Beitrag zu leisten und können dabei auf die Unterstützung der Kommission zählen.

1.3. „Ein hoher Sicherheits- und Gesundheitsstandard für die Verbraucher in der EU“ lautet das zweite. Eine zentrale Rolle kommt dabei einer systematischen Analyse der Risiken zu.

1.4. Als drittes und letztes Hauptziel nennt die Kommission die „uneingeschränkte Wahrung der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher in der EU“. Der Schwerpunkt liegt hier auf der Aktualisierung der bestehenden Rechtsvorschriften, wobei es auch stets abzuwägen gilt, ob auf rechtliche oder eher auf andere Mittel zurückgegriffen werden soll.

#### 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Ausschuß begrüßt das Konzept, das diesem Aktionsprogramm zugrunde liegt. Die Kommission hat im Vor-

feld zu diesem Programm zunächst eine rückblickende Untersuchung der bisherigen Verbraucherpolitik angestellt und sodann u.a. die Mitgliedstaaten und die Verbraucherverbände in informellem Rahmen angehört.

2.1.1. In der Vergangenheit hat sich der Ausschuß wiederholt dafür ausgesprochen, erst eine gründliche Bewertung des letzten Aktionsprogramms vorzunehmen, bevor ein neues Programm auf den Weg gebracht wird<sup>(1)</sup>. Die rückblickende Untersuchung kann aber nicht als eine Bewertung im eigentlichen Sinne angesehen werden. Wenngleich die Entwicklung der Verbraucherpolitik korrekt dargestellt wird, wäre daneben eine echte Bewertung des letzten Programms doch von Nutzen gewesen. Die Ziele des vorhergehenden Programms waren sehr hoch gesteckt, und es ist wichtig zu wissen, warum bestimmte Ziele nicht erreicht wurden oder warum bestimmte Fragen nicht richtig herausgestellt wurden.

2.2. Der Amsterdamer Vertrag bietet verstärkte Möglichkeiten für eine wirksame Verbraucherpolitik. Ausgangspunkt bleibt ein hohes Verbraucherschutzniveau. Ferner ist die sog. „Integrationspolitik“ (den Erfordernissen des Verbraucherschutzes muß bei den anderen Gemeinschaftspolitiken Rechnung getragen werden) nun in Artikel 153 (früherer Artikel 129 a) des Vertrags ausdrücklich verankert. Zudem bildet

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des WSA zu einem allgemeinen Rahmen die Gemeinschaftstätigkeiten zugunsten der Verbraucher, ABl. C 235 vom 27.7.1998. Stellungnahme des WSA zu den verbraucherpolitischen Prioritäten 1996-1998, ABl. C 295 vom 7.10.1996.

der Allgemeine Rahmen für die verbraucherpolitischen Gemeinschaftsmaßnahmen, der durch Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates in Kraft getreten ist, eine solide Grundlage für künftige Maßnahmen.

2.3. Allgemein ist der Ausschuß der Auffassung, daß das von der Kommission vorgelegte Programm zwar ehrgeizig, doch im Vergleich zu den vorhergehenden Programmen eher realistisch ist. Der Ausschuß nimmt auch mit Befriedigung zur Kenntnis, daß die gesamte Kommission hinter dem Programm steht. Das Programm will keine übertriebenen Erwartungen wecken, sondern versucht auf sehr pragmatische Weise einen Rahmen vorzugeben, innerhalb dessen die Verbraucherpolitik in der EU weiterentwickelt werden kann.

2.4. Der Ausschuß begrüßt es nachdrücklich, daß der Begriff „Verbraucherpolitik“ gebraucht wird. In der Vergangenheit wurde ziemlich häufig von „Verbraucherschutzpolitik“ gesprochen. Letzterer Begriff läßt allzu sehr an einen bevorzughenden Ansatz denken und wird dem vollwertigen und gleichberechtigten Platz des Verbrauchers in unserer sozialen und wirtschaftlichen Ordnung sowie der aktiven Rolle, die der Verbraucher selbst spielen kann, nicht gerecht. Das soll freilich nicht heißen, daß es nicht nötig ist, die Interessen der Verbraucher in verschiedenen Bereichen und Situationen zu schützen. Auch wenn die Verbraucher als mündige Bürger handeln, verfügen sie doch allzu oft über zu geringe Einflußmöglichkeiten, so daß es erforderlich ist, auf Vorschriften zurückzugreifen oder ein Einschreiten der Behörden zu ermöglichen. Daher wird mit Recht festgestellt, daß die eigentlichen Zwecke der Verbraucherpolitik und Verbraucherrechte vor dem Hintergrund des sich vollziehenden Wandels im großen und ganzen gleich bleiben.

2.5. Im ersten Kapitel werden unter anderem die gesellschaftlichen Veränderungen skizziert, vor deren Hintergrund die Verbraucherpolitik zu sehen ist. Der Ausschuß kann sich dieser Darstellung anschließen, würde sich jedoch wünschen, daß die internationalen/globalen Aspekte stärker in den Blickpunkt gerückt werden. Bei vielen Fragen genügt angesichts der sich vollziehenden Internationalisierung nicht länger ein Ansatz auf nationaler oder auf EU-Ebene, sondern ist ein globales Herangehen im Weltmaßstab erforderlich. Es muß stärker herausgestellt werden, wie wichtig dies ist.

2.5.1. Der Ausschuß dringt darauf, daß die Verbraucherinteressen im internationalen Rahmen hinreichend berücksichtigt werden und daß es den Vertretern der Verbraucher ermöglicht wird, auf dieser Ebene ihre Funktion wahrzunehmen. Namentlich bei den multilateralen und bilateralen Handelsbeziehungen ist den Verbraucherbelangen ein vollwertiger Platz einzuräumen; dabei geht es sowohl um Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit und Gesundheit als auch um wirtschaftliche und rechtliche Belange. Der Ausschuß nimmt ferner mit Befriedigung zur Kenntnis, daß der Transatlantische Verbraucherdialog, der unter anderem auf Initiative des Ausschusses eingeleitet wurde<sup>(1)</sup>, mittlerweile bereits eine klare Form angenommen hat, und er ersucht die Kommission, diesen Dialog auch weiterhin zu unterstützen.

2.6. Bei der Erweiterung der Europäischen Union wird die Kommission dafür Sorge zu tragen haben, daß die Verbraucherpolitik und die einschlägigen Maßnahmen angemessen zur Sprache gebracht werden. Besondere Aufmerksamkeit ist der Frage zu schenken, inwieweit die Beitrittsländer imstande sind, die EU-Vorschriften auf dem Gebiet des Verbraucherrechts rasch umzusetzen und in der Praxis zur Anwendung zu bringen, und den Beitrittsländern ist hier eine entsprechende Unterstützung zu gewähren. Wichtig ist es auch, die unabhängigen Verbraucherorganisationen in diesen Ländern zu unterstützen.

2.7. Die Kommission will der Selbstregulierung bzw. dem Dialog zwischen der Wirtschaft und den Verbraucherorganisationen einen wichtigen Platz einräumen. Weiter unten in dieser Stellungnahme (Ziffer 3.3) wird der Ausschuß hierauf näher eingehen. Nicht zuletzt unter diesem Aspekt mutet es etwas sonderbar an, wenn es ganz zu Beginn des Programms unter anderem heißt, daß die Verbraucher und ihre Vertreter ihre Reife unter Beweis stellen und „die Interdependenzen zwischen ihren Interessen und denen der anderen Beteiligten verstehen“ lernen müßten. Der Ausschuß fragt sich, worauf sich solche Aussagen gründen, wo sich doch die Verbraucherverbände in Europa ihrer Verantwortung für die Umwelt und allgemein für die Gesellschaft durchaus bewußt sind.

2.8. Mit Recht weist die Kommission auf die zunehmende Bedeutung der Dienstleistungen hin und führt aus, daß das in der Regel komplexere, weniger homogene und weniger transparente Dienstleistungsangebot andersgelagerte Probleme mit sich bringt. Auch der Ausschuß ist der Auffassung, daß den Dienstleistungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muß, vor allem den öffentlichen Versorgungsleistungen, bei denen eine Liberalisierung stattfindet, und den komplexen Finanzdienstleistungen.

2.8.1. Der Ausschuß erkennt an, daß die Liberalisierung von öffentlichen Versorgungsleistungen den Verbrauchern bedeutende Vorteile bieten kann, doch muß sie seines Erachtens in einem angemessenen Regelungsrahmen und unter aktiver Aufsicht erfolgen, damit sie nicht eine ungewünschte Richtung nimmt.

2.9. Der Ausschuß ist sich auch der Veränderungen bewußt, die in der Mitteilung als Folge der Entwicklungen in der sogenannten „Informationsgesellschaft“ dargestellt werden. Er schließt sich dem Urteil an, daß es immer wichtiger wird, dafür Sorge zu tragen, daß der bestehende Regelungsrahmen mit der Entwicklung Schritt hält, insbesondere was den elektronischen Handel angeht. Natürlich muß dabei angesichts der raschen Veränderungen, die hier eintreten können, hinreichend flexibel vorgegangen werden. Der Ausschuß geht hier inhaltlich nicht näher auf diese Frage ein, verweist jedoch auf die Stellungnahme, die er erst vor kurzem zu der Richtlinie über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt abgegeben hat.

2.9.1. Der elektronische Handel ist ein Bereich, der wie kein anderer ein internationales Vorgehen verlangt. In diesem Zusammenhang möchte der Ausschuß auf die Ausführungen in Ziffer 2.5 über eine angemessene Berücksichtigung der Verbraucherinteressen in internationalen Gremien verweisen<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des WSA zur Transatlantischen Partnerschaft im Bereich der Wirtschaft, ABl. C 407 vom 28.2.1998.

<sup>(2)</sup> ABl. C 169 vom 16.6.1999.

### 3. Mehr Gehör für die Verbraucher in der gesamten EU

3.1. Der Ausschuß stellt mit Befriedigung fest, daß die Kommission den Verbraucherverbänden eine wichtige Rolle zuerkennt und es ihres Erachtens erforderlich ist, diese Verbände finanziell zu unterstützen, damit sie ihre Aufgaben wahrnehmen können. Wichtig sind dabei klare Kriterien, anhand deren entschieden werden kann, wer für eine solche Unterstützung in Betracht kommt. Die Kriterien, die in dem in Ziffer 2.2 erwähnten Allgemeinen Rahmen aufgestellt werden, sind hierfür geeignet. Selbstredend muß dabei jederzeit gewährleistet sein, daß die Verbraucherverbände unabhängig bleiben und eine unabhängige Haltung einnehmen können. Daß die Beihilfen in effizienter Weise verwendet werden müssen, versteht sich von selbst. Ein interessanter Gedanke ist es, insbesondere Vorhaben finanziell zu unterstützen, die von Zusammenschlüssen mehrerer Verbände getragen werden. Damit ließe sich einer zu großen Aufsplitterung der Hilfe vielleicht vorbeugen.

3.1.1. Der Ausschuß begrüßt es, daß die Kommission gemäß Artikel 13 des Allgemeinen Rahmens jährlich eine vollständige Übersicht über die finanzielle Unterstützung von Organisationen und Vorhaben vorlegen wird, um so für eine größere Transparenz ihrer Tätigkeit zu sorgen. Zusätzlich könnte dabei auch angegeben werden, zu welchen Ergebnissen die betreffenden Vorhaben geführt haben.

3.2. In einer Reihe von Mitgliedstaaten ist die finanzielle Unterstützung von Verbraucherverbänden, wie dem Ausschuß bekannt ist, äußerst begrenzt, mit der Folge, daß die Verbraucherverbände ihre gesellschaftliche Rolle nicht den in sie gesetzten Erwartungen entsprechend wahrnehmen können. In der Vergangenheit sind Vorhaben mit einer ausgeprägten nationalen Dimension ab und an unterstützt worden.

3.2.1. Der Ausschuß findet es einerseits sehr verständlich, daß die Kommission nicht die Aufgaben der einzelstaatlichen Behörden übernehmen will; andererseits führen die Versäumnisse der einzelstaatlichen Behörden aber zu Beschränkungen, die sich auch auf europäischer Ebene auswirken (z. B. auf dem Gebiet der Normung). Die Mitgliedstaaten müßten sich stärker darauf besinnen, daß eine bessere finanzielle Unterstützung der Verbraucherverbände kein Luxus ist.

3.3. Die Kommission will einem Dialog zwischen der Wirtschaft und den Verbrauchern hohe Priorität einräumen und so erreichen, daß europäische Selbstregulierungsvereinbarungen zustande kommen. Der Ausschuß stellt fest, daß Rechtsvorschriften sich in der heutigen Zeit, die durch raschen Wandel gekennzeichnet ist, bei weitem nicht immer als wirksam erweisen und flexiblere Regelungsformen unter Umständen mehr Möglichkeiten bieten. Außerdem werfen auch die Einhaltung der Rechtsvorschriften und die damit einhergehenden Kosten Fragen auf. Daher steht der Ausschuß einem Konzept, das auf Dialog und Selbstregulierung setzt, an und für sich positiv gegenüber.

3.3.1. Der Ausschuß möchte hierzu jedoch eine Reihe von Anmerkungen machen. Unter dem Begriff „Selbstregulierung“ werden ziemlich heterogene Gegebenheiten zusammengefaßt. Er kann verbindliche zweiseitige Absprachen, die allgemein angewandt werden können, ebenso abdecken wie Verhaltenskodizes einzelner Unternehmen. Selbstregulierungsmaß-

nahmen haben in verschiedenen Mitgliedstaaten in den letzten Jahren gute Ergebnisse gezeitigt. Direkte Verhandlungen — oft auf freiwilliger Basis — zwischen den Vertretungsorganisationen von Unternehmern und Verbrauchern haben sich als guter Ersatz für Rechtsvorschriften herausgestellt. Wichtig ist dabei, daß die Partner einander kennen, einander vertrauen und darauf zählen können, daß Absprachen eingehalten werden. Des weiteren ist wichtig, daß die Absprachen Regelungen für die Beilegung von Streitigkeiten und für die Verhängung wirksamer Sanktion bei Verstößen oder Versäumnissen seitens einer der betroffenen Parteien einschließen; hierfür könnte beispielsweise auf eine unabhängige dritte Partei zurückgegriffen werden, auf die sich die Partner vorab verständigt haben. Der soziale, kulturelle und rechtliche Hintergrund spielt dabei eine wichtige Rolle.

3.3.2. All dies auf europäischer Ebene zu verwirklichen wird nicht einfach sein. Abgesehen davon, daß man nicht in allen Ländern im selben Maße mit der Selbstregulierung vertraut ist, wird die Kommission, ehe ein Dialog aufgenommen werden kann, ganz klar den Rahmen hierfür vorgeben müssen. Zu diesem Rahmen muß gehören, daß die Bedingungen und die Fristen unmißverständlich genannt werden. Auch muß von Beginn an klargestellt werden, was geschieht, wenn die betroffenen Parteien zu keiner Einigung gelangen; wird dann die Kommission selbst Maßnahmen treffen? Der Ausschuß weist darauf hin, daß u. U. Druckmittel zur Verfügung stehen müssen, mit denen die Parteien zum Abschluß einer Vereinbarung gebracht werden können.

3.3.3. Der Ausschuß möchte ferner darauf aufmerksam machen, daß diese organisierten Dialoge den Einsatz von Mitteln und Personal erfordern und insofern für die betroffenen Verbraucherverbände und Wirtschaftskreise eine große Belastung darstellen können. Der Ausschuß ersucht die Kommission, angemessene finanzielle Maßnahmen zur Unterstützung der Tätigkeiten zu treffen, die für das Zustandekommen und die Durchführung der Vereinbarungen erforderlich sind.

3.3.4. Wenn der Selbstregulierung der Vorzug gegeben wird, so darf dies jedoch nicht dazu führen, daß rechtliche Maßnahmen, soweit solche erforderlich sind, unterbleiben.

### 4. Ein hoher Sicherheits- und Gesundheitsstandard für die Verbraucher in der EU

4.1. In den letzten Jahren haben verschiedene Lebensmittelskandale große Unruhe verursacht. Manch ein Verbraucher stellt sich auch besorgte Fragen, was die Sicherheit der Lebensmittel betrifft, nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Anwendung neuer Techniken, wie sie etwa bei den GVO (gentechnisch veränderten Organismen) zum Einsatz kommen. Zu Recht erklärt die Kommission, daß es sich hier um keine EU-interne Angelegenheit handelt, sondern daß hier ein Herangehen und ein Konsens in weltweitem Maßstab erforderlich sind. Der Ausschuß erachtet es für wichtig, daß sich die EU bei der Haltung, die sie in internationalen Gremien wie etwa der WTO einnimmt, weiterhin von dem Vorsorgegrundsatz leiten läßt. Dabei ist zum einen zu fragen, welche Reichweite wissenschaftlichen Kriterien zugesprochen werden kann. Zum anderen ist der Vorsorgegrundsatz nicht rein wissenschaftlich zu verstehen, sondern kann sich auch auf gesellschaftliche Faktoren gründen.

4.2. Es ist durchaus gerechtfertigt, die bestehenden Sicherheits- und Gesundheitsvorschriften einer Überprüfung zu unterziehen, um neue Entwicklungen besser berücksichtigen zu können. Dabei muß jedoch darauf geachtet werden, daß das Qualitätsniveau nicht absinkt. In allgemeinerer Hinsicht plädiert der Ausschuß dafür, einen Begriff wie Neuregelung zu verwenden, um zu verstehen zu geben, daß die Ziele und das Niveau der Vorschriften mindestens genau so hoch wie bisher bleiben müssen.

## 5. Uneingeschränkte Wahrung der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher in der EU

5.1. Der Ausschuß stellt fest, daß die Kommission einen verbraucherfreundlichen Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen anstrebt. Er merkt diesbezüglich an, daß die Transparenz der Finanzprodukte teilweise noch unzureichend ist, was mit der Art dieser Produkte zusammenhängt. Gleichzeitig sehen sich viele Verbraucher vor die Notwendigkeit gestellt, in höherem Maße selbst Vorkehrungen zu treffen, insbesondere was Zukunftsvorsorgemaßnahmen wie Rentenvorsorge und (Lebens-) Versicherungen anlangt. Wenn der Durchschnittsverbraucher wegen des undurchsichtigen Angebots auf einzelstaatlicher Ebene schon kaum geneigt ist, ohne weiteres von einem Finanzanbieter oder Versicherer zu einem anderen zu wechseln, so gilt dies auf europäischer Ebene noch weit mehr. Zudem wird dies durch steuerrechtliche Komplikationen noch erschwert.

5.2. Nach Ansicht des Ausschusses ist es durchaus folgerichtig, wenn die Kommission die geltenden Rechtsvorschriften über den Verbraucherkredit mit den bestehenden Methoden und Praktiken in Einklang bringen möchte. Der Ausschuß ist aber der Auffassung, daß dies nicht zu einer Aufweichung der Pflichten der Kreditgeber führen darf. In diesem Zusammenhang hält es der Ausschuß auch für angebracht, der Bekämpfung übermäßiger Verschuldung Aufmerksamkeit zu widmen.

5.3. Der Ausschuß verfolgt mit Interesse, wie die Kommission die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher im Rahmen der anderen EU-Politiken konkret zu berücksichtigen gedenkt. In der Vergangenheit sind bereits öfter Vorschläge unterbreitet worden, wie sich der Gesichtspunkt der Verbrau-

cher systematisch geltend machen ließe. So könnte vorgesehen werden, daß bei jeder politischen Maßnahme geprüft wird, welche Auswirkungen sie auf die Verbraucher hat. Die Ausführungen über die Einbeziehung der Verbraucherinteressen sind ziemlich vorsichtig formuliert. Ein Satz etwa wie „Ziel ist, aufseiten der politischen Entscheidungsträger das Verständnis für die Besonderheiten der Verbraucherinteressen zu verbessern“ zeugt schon von einer sehr, sehr behutsamen Herangehensweise.

5.3.1. Der Ausschuß möchte hier, was die Einbeziehung der Verbraucherinteressen in der Praxis anbelangt, im Zweifel an die besten Absichten der Kommission glauben und hofft, daß die für die Verbraucherpolitik zuständige Kommissarin ihren Kollegen gegenüber ständig dieses Anliegen vertreten wird.

5.4. Auffälligerweise wird in dem Programm die Frage der „schwachen“ Verbrauchergruppen nur gestreift. Es ist indes wichtig, sich darüber im klaren zu sein, daß längst nicht jedermann über ausreichende Selbständigkeit und ausreichendes Selbstbehauptungsvermögen verfügt, um selbständig eine Wahl zu treffen und zu wohlüberlegten Entscheidungen zu gelangen. Große Gruppen von Verbrauchern sind hierzu nur in geringem Maße oder überhaupt nicht in der Lage. Der Grund hierfür kann ein Mangel an Mitteln und Kenntnissen sowie ein sozialer und/oder kultureller Rückstand sein. Diese „schwachen“ Verbrauchergruppen verdienen besondere Aufmerksamkeit; dabei ist insbesondere an Behinderte, Bürger ausländischer Herkunft, Sozialhilfeempfänger, Einkommensschwache und auch Kinder zu denken. Der Ausschuß möchte der Kommission nahelegen, zu dieser Frage gezielte politische Maßnahmen zu entwickeln.

## 6. Schlußbemerkungen

6.1. Der Ausschuß hat festgestellt, daß die GD XXIV vor nicht allzu langer Zeit einen Jahresbericht für 1997 vorgelegt hat. Er begrüßt es, daß jährlich ein Bericht zu diesem Fragenkomplex ausgearbeitet wird, und möchte der Kommission vorschlagen, in diesem Jahresbericht systematisch auf die Fortschritte bei den verschiedenen Punkten des Aktionsplans einzugehen.

Brüssel, den 26. Mai 1999.

*Die Präsidentin*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:**

- dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Entsendung von Arbeitnehmern mit Staatsangehörigkeit eines dritten Landes im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen“, und
- dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ausdehnung der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit auf in der Gemeinschaft niedergelassene Staatsangehörige dritter Länder“<sup>(1)</sup>

(1999/C 209/02)

Der Rat beschloß am 25 Mai 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 18 Mai 1999 an. Berichterstatter war Herr Liverani.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 364. Plenartagung (Sitzung vom 26 Mai 1999) mit 70 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

**1. Einleitung**

1.1. Der von der Kommission vorgelegte Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Entsendung von Arbeitnehmern mit Staatsangehörigkeit eines dritten Landes im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen basiert auf Artikel 57 Absatz 2 des EG-Vertrags, der in Artikel 66 dieses Vertrags unter Verweis auf das Kapitel Dienstleistungen ausdrücklich erwähnt wird (Mitentscheidungsverfahren). Der ebenfalls von der Kommission vorgelegte Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ausdehnung der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit auf in der Gemeinschaft niedergelassene Staatsangehörige dritter Länder basiert hingegen auf Artikel 59 Absatz 2 EG-Vertrag (Konsultationsverfahren).

1.2. Beide Vorschläge sind auf die Einführung eines „EG-Dienstleistungsausweises“ ausgerichtet: ein Instrument, das die Situation erfassen soll, in der Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten und als Arbeitnehmer oder Selbstständige zugelassen sind, sich zur Erbringung von Dienstleistungen in einen anderen Mitgliedstaat begeben müssen, und diese grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung durch Probleme bei der Erteilung von Visa sowie einer Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis behindert wird. Da diese Vorlagen den freien Dienstleistungsverkehr betreffen, darf ihr sozialer Aspekt im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer — und zwar auch Drittstaatsangehöriger — nicht außer acht gelassen werden, zu der sich der Ausschuß unlängst mit einer Stellungnahme betreffend die „Mitteilung der Kommission über den Aktionsplan zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer“<sup>(2)</sup> geäußert hat.

1.3. Der erste Richtlinienvorschlag gilt für Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat, die grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen und einen drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer entsenden möchten. Er sieht vor, daß der Dienstleistungserbringer seinen Arbeitnehmer „jederzeit“ mit Hilfe einer einfachen vorherigen Anzeige, die an die Behörden des Mitgliedstaats zu richten ist, in dem die Leistung erbracht werden soll, entsenden kann. Diese Anzeige ist an bestimmte Garantien seitens des Landes geknüpft, in dem der Dienstleistungserbringer ansässig ist. Zu diesem Zweck soll ein „EG-Dienstleistungsausweis“ eingeführt werden, der in allen Mitgliedstaaten identisch ist, begrenzte Gültigkeitsdauer besitzt (höchstens 12 Monate) und nicht automatisch verlängert wird.

1.4. Der zweite Richtlinienvorschlag betrifft die Dienstleistungsfreiheit von Drittstaatsangehörigen, die sich innerhalb der Gemeinschaft als Selbstständige niedergelassen haben. Ziel ist es zu verhindern, daß ein selbstständiger Drittstaatsangehöriger, der Dienstleistungen in einem zweiten Mitgliedstaat erbringen will, gezwungen wird, sich dort niederzulassen. Auch zu diesem Zweck ist die Einführung eines „EG-Dienstleistungsausweises“ vorgesehen.

1.5. Der „EG-Dienstleistungsausweis“ — mit beschränkter Gültigkeitsdauer — wird von dem Mitgliedstaat ausgestellt, in dem der Dienstleistungserbringer niedergelassen ist. Er gewährleistet die Ordnungsmäßigkeit des Unternehmers und des Arbeitnehmers bzw. Selbständigen aus einem Drittland. Dadurch wird einerseits der Dienstleistungserbringer von der Pflicht entbunden, zeitraubende Verwaltungsformalitäten für jeden Staat zu erfüllen, in dem er Dienstleistungen erbringen möchte. Andererseits wird klargestellt, daß eine Entsendung zur Erbringung von Dienstleistungen eindeutig zu unterscheiden ist von der Dienstleistungsfreiheit bzw. dem freien Zugang zur Beschäftigung innerhalb der Gemeinschaft, wobei gleichzeitig die Verwaltungsverfahren für den Mitgliedstaat, in dem die Leistung erbracht wird, vereinfacht werden. Der „EG-Dienstleistungsausweis“ stellt sicher, daß der Mitgliedstaat, in dem ein Drittstaatsangehöriger niedergelassen ist, diesen nach Erbringung seiner Leistung wieder aufnimmt.

(1) ABl. C 67 vom 10.3.1999, S. 12-17.

(2) Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission über den Aktionsplan zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (KOM(97) 586 endg. — ABl. C 235 vom 27.7.1998, S. 82).

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt die Vorschläge der Kommission, die sich auf eine im Wirtschafts- und Arbeitsleben mittlerweile weitverbreitete Praxis beziehen, für die es bislang noch keinerlei Koordinierung auf Gemeinschaftsebene gab. Sie sind eine sinnvolle Ergänzung zu einem Rechtsrahmen, der bereits wichtige Gemeinschaftsakte über die Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen und die Beseitigung von Hindernissen für die Dienstleistungsfreiheit umfaßt, die insbesondere im Mittelpunkt dieser Initiative steht.

2.2. Zu diesen Rechtsakten gehört u.a. die Richtlinie 96/71/EG<sup>(1)</sup>, die in bezug auf die Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer, die in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden (insbesondere mit Blick auf die Mindestlöhne) — zur Einhaltung eines „harten Kerns“ zwingender Vorschriften verpflichtet, die in dem Mitgliedstaat gelten, in dem die Leistung erbracht wird.

2.3. Erwähnenswert ist ferner die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71<sup>(2)</sup>, die erst vor kurzem auf Staatsangehörige von Drittländern ausgedehnt wurde<sup>(3)</sup> und die der Ausschuß begrüßt<sup>(4)</sup>.

2.4. Der Ausschuß erinnert an die Verpflichtung der Union, eine gemeinsame Haltung festzulegen, um zu regeln, inwieweit Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig und ständig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, und Unionsbürger gleichzubehandeln sind<sup>(5)</sup>. Es sei ferner darauf hingewiesen, daß die Ausdehnung des freien Dienstleistungsverkehrs auf Selbständige, die Staatsangehörige von Drittländern sind, bereits in Artikel 59 Absatz 2 des Vertrags von Rom aus dem Jahre 1957 vorgesehen war, bislang aber niemals umgesetzt wurde.

2.5. Gleichwohl werden die hier zur Diskussion stehenden Vorlagen nicht nur durch die bisherigen Diskriminierungen gegenüber Drittstaatsangehörigen legitimiert, sondern auch und vor allem durch die beträchtlichen Hindernisse für die freie Erbringung von Dienstleistungen, die die derzeitige Situation mit sich bringt. Vor diesem Hintergrund kann der Ausschuß den kürzlich in einer Empfehlung ausdrücklich bekräftigten Grundsatz, daß die Bedingungen für die Erbringung von Dienstleistungen nicht unter die Einwanderungspolitik fallen<sup>(6)</sup>, nur gutheißen.

2.6. Die derzeit in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften sind alles andere als einheitlich. Einige Mitgliedstaaten behandeln die Entsendung wie einen Antrag auf Zugang zur Beschäftigung bei einem in dem jeweiligen Staat niedergelassenen Arbeitgeber, was den wirklichen Gegebenheiten nicht entspricht. In anderen Mitgliedstaaten gelten weniger strenge Vorschriften, die aber gleichwohl die Einholung einer neuen Arbeitsgenehmigung — oder eines für die Entsendungen ad hoc konzipierten Instruments — bei den Behörden der Region, in der die Dienstleistung erbracht wird, verlangen. Einige Mitgliedstaaten verlangen, daß der Arbeitnehmer zum Zeitpunkt seiner Entsendung seit mindestens einem Jahr bei demselben Dienstleistungserbringer beschäftigt ist. Durch diese Auflage gerät das in der Europäischen Union niedergelassene Unternehmen bisweilen sogar ins Hintertreffen gegenüber dem in einem Drittstaat niedergelassenen Betrieb, der diese Auflage nicht erfüllen muß.

2.7. Doppelt benachteiligt werden die Dienstleistungserbringer, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind als dem, in dem die Leistung erbracht wird. Zum einen sind die Verwaltungsverfahren, die u.a. für den Erhalt einer von den Behörden des Landes, in dem die Dienstleistung erbracht wird, auszustellenden Genehmigung durchlaufen werden müssen, so langwierig, daß die Erbringung der Leistung seitens des Dienstleistungsanbieters erheblich behindert wenn nicht sogar vereitelt wird, wenn das betreffende Personal einem Drittstaat angehört. Zum anderen führen die Kontrollen des Mitgliedstaats, in dem die Dienstleistung erbracht wird, zu Wiederholungen, da sie zusätzlich zu den Kontrollen vorgenommen werden, die die Behörden des Mitgliedstaats, in dem der Dienstleistungserbringer ansässig ist, bereits durchgeführt haben.

2.8. Die im Rahmen dieser Initiative geplanten Maßnahmen würden zweifelsohne den nationalen Behörden zugute kommen, die gegenwärtig gezwungen sind, die Ordnungsmäßigkeit einer Situation zu kontrollieren, bei der letztlich fast alle Elemente von dem Mitgliedstaat abhängen, in dem der Leistungserbringer ansässig ist. Die Behörden sind darüber hinaus weiterhin berechtigt, im Bedarfsfalle zusätzliche Kontrollen durchzuführen. Nicht eindeutig geklärt ist allerdings, ob ein drittstaatsangehöriger Unternehmer, dessen Befähigungsnachweise aus einem EU-Drittstaat stammen, in allen Mitgliedstaaten Dienstleistungen erbringen darf, sofern wenigstens ein Mitgliedstaat diese Befähigungsnachweise anerkennt. Daher sind entsprechende Formulierungen in den Richtlinienvorschlägen präzise zu gestalten.

2.9. Durch die Einführung eines „EG-Dienstleistungsausweises“ müssen die nationalen Behörden außerdem kein Einreisevisum mehr verlangen, vorausgesetzt, daß der Ausweis die ordnungsgemäße Situation des Arbeitnehmers und des Leistungserbringers in dem anderen Mitgliedstaat bescheinigt. Dieser Mitgliedstaat muß zudem den Drittstaatsangehörigen, dem der „EG-Dienstleistungsausweis“ ausgestellt wurde, jederzeit wieder aufnehmen. Damit der „EG-Dienstleistungsausweis“ die oben genannten Voraussetzungen tatsächlich erfüllen kann, erachtet es der WSA für unabdingbar, daß mit der Ausstellung des „EG-Dienstleistungsausweises“ das Kriterium einer ordnungsgemäßen Beschäftigung beim entsendenden Unternehmen nach den von der Europäischen Kommission und vom Rat festgelegten Modalitäten verbunden ist. Der Ausschuß fordert, daß dieser Ausweis unbedingt fälschungssicher sein

(1) Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. L vom 21.1.1997, S. 1).

(2) Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (konsolidierte Fassung, ABl. L 28 vom 30.1.1997).

(3) Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in bezug auf deren Ausdehnung auf Staatsangehörige von Drittländern (ABl. C 6 vom 10.1.1998, S. 15).

(4) Stellungnahme WSA vom 25. März 1998 (ABl. C 157 vom 25.5.1998, S. 30).

(5) Vgl. Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ vom 14.7.1998, KOM(1998) 459 endg., S. 6.

(6) Empfehlung des Rates vom 27.9.1996 zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen (ABl. C 304 vom 14.10.1996, S. 1, Ziffer I „Anwendungsbereich“).



muß. Dies kann dadurch erreicht werden, daß zwischen den Verwaltungen ein effizienter und frühzeitiger Informationsaustausch erfolgt und das Dokument unter Einsatz der hierfür besten verfügbaren Technik hergestellt wird.

2.10. Auch für die europäischen Unternehmen wäre die Einführung eines „EG-Dienstleistungsausweises“ für die in der Europäischen Union ansässigen Arbeitnehmer aus Drittstaaten von Vorteil. Denn dadurch würde bei der Suche nach Akteuren — häufig natürliche Personen —, die als Subunternehmer beauftragt werden sollen, der betreffende Markt auf die gesamte Gemeinschaft ausgedehnt. Mit Blick auf den Richtlinienvorschlag betreffend Arbeitnehmer mit Staatsangehörigkeit eines dritten Landes erscheint es unmöglich, eine vergleichbare Dienstleistungsfreiheit nicht auch den Selbständigen zu gewähren — es sei denn, man wäre bereit, Diskriminierungen und Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt in Kauf zu nehmen. Es ist nicht zu rechtfertigen, daß ein selbständiger Drittstaatsangehöriger eine Firma in einem Mitgliedstaat gründen muß, um in den Genuß des freien Dienstleistungsverkehrs zu kommen.

2.11. Allerdings merkt der WSA an, daß die Umsetzung der Richtlinienvorschläge vor dem Hintergrund der geplanten Erweiterung gesondert zu prüfen ist, vor allem unter dem Aspekt der Übergangsfristen. Der WSA ersucht daher die

Kommission, die Auswirkungen ihrer Richtlinienvorschläge auf den Arbeitsmarkt in der EU zu prüfen.

### 3. **Schlußfolgerungen**

3.1. Der Ausschuß betont, daß die ihm zur Prüfung vorliegenden Rechtsakte das Verdienst haben, schon auf die Neuerungen des Vertrags von Amsterdam eingestellt zu sein. Denn in dem Vertrag von Amsterdam, der am 1 Mai 1999 in Kraft trat, ist ein neues Kapitel über Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts enthalten. Der Status eines Drittlands-Staatsangehörigen, der sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhält, wird somit im künftigen Besitzstand der Gemeinschaft berücksichtigt werden, insbesondere im Rahmen der unter Artikel 64 Absatz 4 des neuen EG-Vertrags vorgesehenen Maßnahmen.

3.2. Gleichwohl waren die Staatsangehörigen dritter Länder, die sich aufgrund einer Arbeitnehmer- oder selbständigen Tätigkeit rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, auch schon vor Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs in den gemeinschaftlichen Besitzstand eingebunden (wie z. B. auch die Familienangehörigen von Arbeitnehmern der Gemeinschaft). Die nun zu prüfenden Vorschläge sind daher von der Sache her im Rahmen des Binnenmarktes zu betrachten.

Brüssel, den 26. Mai 1999.

*Die Präsidentin*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

---

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den vorderen Unterfahrschutz von Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 70/156/EWG“<sup>(1)</sup>**

(1999/C 209/03)

Der Rat beschloß am 25. Mai 1999, 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 Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 18. Mai 1999 an. Berichterstatter war Herr Colombo.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 364. Plenartagung (Sitzung vom 26. Mai 1999) mit 109 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Ziel des vorliegenden Richtlinienvorschlags ist es, die Folgen der Unfälle abzuschwächen, in die Nutzfahrzeuge mit einer Masse von über 3,5 Tonnen in großer Zahl verwickelt sind.

1.2. Mit diesem Richtlinienvorschlag, der im Rahmen einer breit angelegten Anhörung die Zustimmung der einschlägigen Einrichtungen gefunden hat, sollen die erforderlichen technischen Vorschriften für die Typgenehmigung von vorderen Unterfahrschutzeinrichtungen bei schweren Gütertransportfahrzeugen in den europäischen Rechtsbestand aufgenommen werden.

1.3. Nach dem Richtlinienvorschlag müssen bis zum 1. Oktober 2003 alle neu zugelassenen Fahrzeuge mit einem den Typgenehmigungsaufgaben entsprechenden vorderen Unterfahrschutz als selbständiger technischer Einheit ausgerüstet werden, d.h. sie müssen mit einer solchen Einrichtung ausgerüstet werden, ohne die EG-Typgenehmigung des Fahrzeugs als Ganzes abzuwarten.

1.4. Diese Maßnahme dient der Reduzierung von Unfallfolgen; ihr liegt der von der Kommission angeführte Befund zugrunde, daß mehr als 80 % der Opfer von Unfällen solcher Transportfahrzeuge Insassen von Personenkraftwagen und von leichten Nutzfahrzeugen sind.

1.5. Außerdem soll mit dieser Maßnahme eine Gesetzeslücke gefüllt werden; denn es gibt zwar eine beträchtliche Zahl von gemeinschaftlichen Gesetzesinitiativen<sup>(2)</sup>, mit denen die Sicherheit und der Schutz sowohl im Hinblick auf die Zahl wie auf die Auswirkungen der Unfälle verbessert werden sollen, doch keine der bisherigen Initiativen galt dem vorderen Unterfahrschutz bei schweren Nutzfahrzeugen.

1.6. Der Richtlinienvorschlag entspricht den Bestimmungen des Vertrags, in dessen Artikel 75 unter anderem der Erlaß von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit vorgesehen ist. Ferner steht der Vorschlag auch im Einklang

mit den Vorkehrungen, die die Kommission in ihrer Mitteilung über die Straßenverkehrssicherheit<sup>(3)</sup> vorgesehen hat; unter anderem heißt es darin nämlich, daß die Fahrzeuge so gebaut sein müssen, daß bei einem Unfall die schwächere Partei so wenig wie möglich geschädigt wird (Anlage III Teil III).

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der WSA schließt sich dem Ziel an, die Folgen von Straßenverkehrsunfällen abzuschwächen, in die Nutzfahrzeuge mit einer Masse von mehr als 3,5 t verwickelt sind, und dazu die Ausrüstung mit geeigneten Einrichtungen für den vorderen Unterfahrschutz verbindlich vorzuschreiben.

2.2. Es handelt sich hier um einen sinnvollen Vorschlag, der im Zusammenhang mit dem allgemeineren Fragenkomplex der Straßenverkehrssicherheit zu sehen ist; in seiner Stellungnahme zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen: Förderung der Straßenverkehrssicherheit in der EU — Programm für 1997-2001“<sup>(4)</sup> hatte sich der WSA bereits in diesem Sinne geäußert.

2.3. Nach Auffassung des WSA sind solche Maßnahmen für diese Fahrzeugklasse äußerst wichtig; denn die Unfallschäden hängen nicht nur von der Geschwindigkeit ab, sondern hier spielt auch das Massenverhältnis der in den Unfall verwickelten Fahrzeuge eine Rolle.

2.4. Eine konkrete und ins Einzelne gehende Behandlung dieses technischen Aspekts der Fahrzeugkonzeption stellt einen wichtigen Faktor dafür dar, daß die Zahl der Verletzten und der Toten bei Unfällen verringert werden kann; dies wird vor allem in sozialer Hinsicht positive Auswirkungen haben und darüber hinaus auch Einsparungen bei den hohen Ausgaben ermöglichen, die dem Gesundheitssystem durch solche Unfälle entstehen. Zudem ist diese Schutzeinrichtung nicht kostspielig, insbesondere wenn man die Kosten zu der erhöhten Sicherheit ins Verhältnis setzt, die sich damit erreichen läßt.

<sup>(1)</sup> ABl. C 89 vom 30.3.1999, S. 11.

<sup>(2)</sup> Siehe zum Beispiel den „Vorschlag für eine Richtlinie über die Innenausstattung der Kraftfahrzeuge“, Stellungnahme in ABl. C 407 vom 28.12.1998, und den „Vorschlag für eine Richtlinie über den Unterfahrschutz von Kraftfahrzeugen“, Stellungnahme in ABl. C 407 vom 28.12.1998.

<sup>(3)</sup> Mitteilung „Förderung der Straßenverkehrssicherheit in der EU — Programm für 1997-2001“ (KOM(97) 131 endg. vom 9.4.1997).

<sup>(4)</sup> ABl. C 73 vom 9.3.1998.

2.5. Wir begrüßen es auch, daß die Europäische Union dem Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (ECE) über die Annahme einheitlicher Bedingungen für die Genehmigung der Ausrüstungsgegenstände und Teile von Kraftfahrzeugen und über die gegenseitige Anerkennung der Genehmigung beigetreten ist.

2.6. Dem Gemeinschaftsansatz entsprechend sind alle besonderen Bestimmungen und Teile des Übereinkommens zu übernehmen, die sich auf den Zustand der Straßenverkehrsfahrzeuge in signifikanter Weise positiv auswirken und zu einer Verbesserung der Verkehrssicherheit beitragen.

2.7. Die ECE-Regelungen sind fakultativ und haben als solche somit keine verbindliche Rechtskraft. Die europäischen Rechtsvorschriften hingegen sind entweder unmittelbar oder nach ihrer Umsetzung in einzelstaatliches Recht rechtsverbindlich.

2.8. Der Beitritt der Europäischen Union zu dem Übereinkommen ist auch deshalb zu befürworten, weil 34 Länder, darunter viele mittel- und osteuropäische Länder, Vertragsparteien des Übereinkommens sind; dies wird die Berücksichtigung der einschlägigen Fragenkomplexe bei den Beitrittsverhandlungen erleichtern.

### 3. Besondere Bemerkungen

3.1. Die technischen Einzelheiten der in dem Richtlinien-vorschlag vorgesehenen Einrichtungen sind im Rahmen der Arbeitsgruppe 29 der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen, die für die technischen Vorschriften für

Kraftfahrzeuge zuständig ist, geprüft und erörtert worden; sie sind außerdem den technischen Sachverständigen und den Vertretern der einschlägigen Ministerien der 34 Länder, die der ECE angehören, unterbreitet worden. Es darf also davon ausgegangen werden, daß diese Einrichtungen technisch zuverlässig sind.

3.2. Bei der vorgeschriebenen Einrichtung handelt es sich um eine am Fahrgestell befestigte Einrichtung; damit ist deren Wirksamkeit und Sicherheit hinreichend gewährleistet. Nach den Informationen, über die der Ausschuß verfügt, sind die Hersteller dabei, komplexere, energieabsorbierende Ausrüstungen zu prüfen und zu bewerten (siehe auch die obengenannte Mitteilung, Teil III), doch bislang scheinen noch nicht die technischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse vorzuliegen, die kurzfristig die Einführung solcher Einrichtungen erlauben würden.

3.3. Die Kommission müßte sich daher um eine konkrete Zusage der Hersteller und der Mitgliedstaaten bemühen, daß sie die Forschung auf dem Gebiet innovativer Technologien zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und die Entwicklung solcher Technologien nach besten Kräften vorantreiben werden.

3.4. Artikel 2 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich müßte wie folgt neu gefaßt werden: „— nicht mehr die Genehmigung dazu erteilen, daß Neufahrzeuge und neue Einrichtungen für den vorderen Unterfahrschutz als selbständige technische Einheiten zugelassen, verkauft oder in Verkehr gebracht werden.“

3.5. Im Lichte dieser Bemerkungen befürwortet der Ausschuß den Richtlinien-vorschlag.

Brüssel, den 26. Mai 1999.

*Die Präsidentin*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates — Festlegung der Modalitäten und Bedingungen für die Strukturmaßnahmen im Fischereisektor“<sup>(1)</sup>**

(1999/C 209/04)

Der Rat beschloß am 19. Februar 1999, 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, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 4. Mai 1999 an. Berichterstatter war Herr Muñoz Guardado.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 364. Plenartagung (Sitzung vom 26. Mai 1999) mit 115 Ja-Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

Der Ausschuß befürwortet den Vorschlag der Kommission vorbehaltlich der nachstehenden Bemerkungen.

## 1. Einleitung

1.1. Die Strukturmaßnahmen im Fischereisektor tragen zur Umstrukturierung des Sektors bei, indem sie günstige Voraussetzungen für dessen Entwicklung und Modernisierung schaffen.

1.2. 1993 wurde mit der Schaffung des Finanzinstruments für die Fischerei (FIAF) und der Einbeziehung der Strukturmaßnahmen des Fischereisektors in die allgemeine Regelung für die Strukturfonds ihre doppelte Einbindung bekräftigt.

1.3. Mit dem Vorschlag wird die Programmplanung an die gegenwärtige Situation der Strukturfonds angepaßt.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Die Annahme dieses Verordnungsvorschlags wäre ein Schritt von weitreichender Bedeutung. In Titel I (Programmplanung und Durchführung) heißt es nämlich, daß die Mitgliedstaaten der Kommission einen Plan für einen Zeitraum von sieben Jahren vorlegen werden, der am 1. Januar 2000 beginnt (Artikel 4).

2.2. Die Bedeutung dieser Verordnung ergibt sich aus der Wichtigkeit der darin behandelten Themen, und zwar nicht nur hinsichtlich der Erkenntnisse aus den im Vorfeld durchgeführten Beratungen, sondern auch hinsichtlich der Frage, wie ihre Durchführung mit dem Ziel eines größeren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips erfolgen wird.

2.3. Mit diesem Vorschlag für eine Verordnung als Fortschreibung der geltenden Verordnungen dürfte insofern ein einfacherer Durchführungsmechanismus erreicht werden, als das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) der Fonds für diese gesamte Strukturmaßnahme sein wird.

2.4. Im Zusammenhang mit dem Mechanismus zur Erneuerung der Flotte werden in Titel II des Vorschlags (Durchführung der mehrjährigen Ausrichtungsprogramme (MAP) für die Fischereiflotten) einige Aspekte aufgegriffen, die den Inhalt des MAP IV grundlegend verändern. Denn der vorgeschlagene Plan beinhaltet härtere Auflagen als die gegenwärtige, bis 2002 geltende Regelung. Gleichwohl wird der Vorschlag nicht der Notwendigkeit gerecht, daß es einer Regelung zur Erneuerung der Flotte bedarf, die so wichtige Elemente wie Sicherheit, Fahrtüchtigkeit, Räumlichkeiten, Alter usw. berücksichtigt.

2.4.1. Wenn man die historische Entwicklung der Flottenerneuerung einige Jahre zurückverfolgt, dann stellt man fest, daß ein Schiff heutzutage mehr GT<sup>(2)</sup> benötigt als die für es stillgelegten Fahrzeuge, will es im Fischfang genauso wettbewerbsfähig sein, die sich aus dem Internationalen Übereinkommen ergebenden Raumvorgaben erfüllen und bessere Voraussetzungen für die Behandlung der Fänge an Bord schaffen.

2.4.2. Im Falle der Erneuerung eines alten Fischereifahrzeuges (mit einer Tonnage GT/alt) durch ein neues Fahrzeug (mit einer Tonnage GT/neu) könnte man die GT/alt gerechterweise mit einem Wohnraumkoeffizienten versehen, um die GT/neu zu erhalten.

2.4.3. Nach dem Verordnungsvorschlag in seiner jetzigen Fassung, demzufolge für jeden Neuzugang eine um 30 % höhere Kapazität stillgelegt werden muß, wäre man gezwungen, kleinere Schiffe zu bauen als die, die ihretwegen aus dem Verkehr gezogen wurden; dies ginge auf Kosten der Sicherheit, da ja in demselben Fischfanggebiet mit einem leistungsschwächeren Fahrzeug gefischt werden müßte. Oder aber man wäre gezwungen, zusätzlich ein altes Schiff zu erwerben und stillzulegen, um ein identisches Fischereifahrzeug bauen zu können (was die Investitionskosten in die Höhe triebe und keine Verbesserung der Lebensbedingungen und der Sicherheit auf dem Schiff erlauben würde).

2.4.4. Durch mangelnde Selbstfinanzierung wird der Verkauf von Fischereifahrzeugen (in den EU-Mitgliedstaaten ebenso wie an Drittländer) erschwert und es werden Chancen für die Erneuerung der europäischen Flotte verspielt.

2.4.5. Die Erneuerung der Schiffe muß segmentweise im Rahmen der MAP erfolgen. Jedes andere Vorgehen wäre vor allem für die kleine Küstenfischerei äußerst nachteilig.

<sup>(1)</sup> ABI. C 16 vom 21.1.1999, S. 12.

<sup>(2)</sup> Schiffskategorien nach Bruttoreaumzahl GT (Großtonne).

2.5. In Titel II ist ferner von Gemischten Gesellschaften die Rede, doch die dafür vorgesehenen Auflagen und Anforderungen könnten abschreckende Wirkung haben, obgleich deren Gründung im Vergleich zum Abwracken stets vorteilhaft gewesen ist (Versorgung des Gemeinschaftsmarktes, Erhalt eines Teils der Arbeitsplätze in der Gemeinschaft usw.).

2.6. Auf die gemeinsamen Bestimmungen für die Fischereiflotten, die kleine Küstenfischerei und die sozioökonomischen Maßnahmen muß insofern eingegangen werden, als in einigen Fällen die Beibehaltung der geltenden Regelung und in anderen eine stärkere Entwicklung und inhaltliche Präzisierung wünschenswert wäre.

2.7. Titel III (Schutz der Fischereiresourcen in Küstengewässern, Aquakultur, Ausrüstung von Fischereihäfen sowie Verarbeitung und Vermarktung) und Titel IV (andere Maßnahmen) sind ausgesprochen wichtig, auch wenn einige Artikel auf die Marktpolitik Bezug nehmen, die in diesem Verordnungsvorschlag nicht berücksichtigt wurde.

2.8. Titel V (allgemeine und finanzielle Bestimmungen) macht deutlich, daß wieder eine mit 1992 vergleichbare Situation eintreten könnte, obgleich das Ziel doch eigentlich darin besteht, die Finanzierung mittel- und langfristig zu gewährleisten.

### 3. Besondere Bemerkungen

Im einzelnen sind folgende Bemerkungen vorzubringen:

#### 3.1. TITEL II — Durchführung der mehrjährigen Ausrüstungsprogramme für die Fischereiflotten

##### 3.1.1. Artikel 7 und 10

3.1.1.1. Diese Artikel sind inhaltlich eng miteinander verbunden. Ihre Anwendung erfordert einen weitaus rigoroseren Plan als für die MAP IV. Gleichwohl wird nicht erkenntlich, wie es in technischer und rechtlicher Hinsicht zu der Auflage kam, daß für jedes Einzelvorhaben im Gegenzug für den Neuzugang eine um mindestens 30 % höhere Kapazität als die neu eingeführte Kapazität — und zwar sowohl in Tonnage als auch in Maschinenleistung — stillgelegt werden muß. Davon ausgenommen sind Schiffe mit einer Länge unter 12 m.

3.1.1.2. Diese Artikel sollten dahingehend geändert werden, daß unmißverständlich klar wird, daß die Gewährung der Flottenzuschüsse von der Durchführung der MAP abhängt. Gleichzeitig muß die Weiterentwicklung und Verbesserung der Sicherheits-, Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord ermöglicht werden.

3.1.1.3. Absatz 1b) sollte geändert werden, da er die in Artikel 3 des Ratsbeschlusses vom 26. Juni 1997 enthaltenen Bedingungen ändert. Darin heißt es: „Ein Mitgliedstaat kann Fischereifahrzeuge seiner Flotte von weniger als 12 m Länge über alles mit Ausnahme von Trawlern von der Anwendung des Artikels 2 ausnehmen. In diesem Fall darf die Gesamtkapazität dieses Flottensegments, ausgedrückt in Tonnage GT und in Motorenstärke kW, bis zum 31. Dezember 2001, außer im Rahmen von Programmen zur Verbesserung der Sicherheit auf

See, nicht über das Niveau vom 1. Januar 1997 oder das den Zielen des MAP III entsprechende Niveau hinaus erhöht werden.“

##### 3.1.2. Artikel 8

In diesem Artikel sollten die Bezugspunkte der Absätze geändert werden:

3.1.2.1. 2 b) Im Interesse der Einheitlichkeit sollte die Kommission die Drittländer auflisten, in die Fischereifahrzeuge überführt werden können oder Kriterien aufstellen, anhand derer die Mitgliedstaaten jene Staaten ermitteln können, in die keine Schiffe überführt werden dürfen.

3.1.2.2. 3 a) Die Maßnahmen zur endgültigen Einstellung der Fischfangtätigkeiten dürfen nur auf Fahrzeuge mit einem Alter über 15 Jahren Anwendung finden. Vorzugsweise sollte die alte Verordnung (EWG) Nr. 3699/93 (10-15 Jahre) beibehalten und sollten ausdrücklich die Bedingungen dargelegt werden, unter denen eine Ausfuhrbeihilfe im Falle einer endgültigen Einstellung gewährt wird.

3.1.2.2.1. Die Kommission sollte das Gremium sein, das die Liste der Drittländer aufstellt, in die die Überführung des Schiffes von öffentlichen Zuschüssen in allen Mitgliedstaaten ausgenommen wäre, oder im Gegenzug die Liste der Drittländer, in denen es nicht zu diesem Ausschluß käme.

3.1.2.2.2. Es ist nicht nachvollziehbar, warum in dem Vorschlag die Kategorie der Schiffe mit einem Alter zwischen 10 und 15 Jahren gestrichen, zusätzlich aber in Absatz a) eine gesonderte Gruppe „Abwrackprämie, i) Schiffe mit einem Alter von fünfzehn Jahren“ aufgenommen wurde.

##### 3.1.3. Artikel 9

Die Verordnung (EWG) Nr. 3699/93 muß weiterhin in Kraft bleiben, allerdings sollten einige Bedingungen präzisiert werden:

3.1.3.1. Bestehen gegenseitige Mandate zwischen Rat, Kommission und dem jeweiligen Drittland für das Aushandeln eines Fischereiabkommens im Verlaufe von 12 Monaten ab dem Tag der Mandatserteilung, so sollte der Mitgliedstaat keine Zuschüsse für die Gründung gemischter Gesellschaften in dem betreffenden Land gewähren, es sei denn, es besteht eine ausdrückliche Vereinbarung zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat.

3.1.3.2. Besteht ein Fischereiabkommen mit einem Drittland, das die Errichtung gemischter Gesellschaften vorsieht, so sollte die Kommission eine zusätzliche Prämie in einer mit den Zuschüssen für die Flotten vergleichbaren Höhe (Anhang IV, Tabelle 1 und 2) gewähren, für deren Verwaltung und Auszahlung sie zuständig ist.

3.1.3.3. So wie der Vorschlag derzeit formuliert ist, wird die Verwaltung unnötig erschwert und die Frist zu stark verkürzt. Bei der Aufsplitterung der Zuschüsse in zwei Kategorien wäre es wichtig, gemischte Gesellschaften mit einer auf höchstens vier Jahre begrenzten Exportgenehmigung vorzusehen, da die zeitlich begrenzten Unternehmensvereinigungen verschwinden.

3.1.3.3.1. Die gemischten Gesellschaften sind gegenüber dem Abwracken vorteilhafter, da sie weiterhin ein Produktionsfaktor sind, den Gemeinschaftsmarkt versorgen und Arbeitsplätze erhalten.

3.1.3.3.2. Die Errichtung von gemischten Gesellschaften wäre ein Ausgleich für das Verschwinden der zeitlich begrenzten Unternehmensvereinigungen, die in dem Verordnungsvorschlag ausgeklammert werden.

### 3.1.4. Artikel 11

In Absatz 2) dieses Artikels wird die Kommission ermächtigt, im Fall einer Nichterfüllung der zuvor genannten Verpflichtungen seitens der Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Dazu gehören z. B. die Anpassung der Kapazitätsziele der MAP und die Aussetzung der Stellung von Lizenzanträgen bei Drittländern im Rahmen von Fischereiabkommen.

3.1.4.1. Um Rechtsunsicherheit und Ermessensmißbrauch zu vermeiden, sollten unbedingt alle in Frage kommenden „geeigneten Maßnahmen“ präzisiert werden. Andernfalls müßte dieser Absatz gestrichen werden, da dieser Artikel im Widerspruch zu folgenden Grundsätzen steht:

3.1.4.1.1. Haftung — Bestraft werden sollen Individuen — natürliche wie juristische Personen — dadurch, daß ihnen die Möglichkeit genommen wird, öffentliche Zuschüsse für die Erneuerung oder Modernisierung ihrer Schiffe zu bekommen. Oder ihnen werden im Rahmen von Fischereiabkommen mit Drittländern aufgrund von Unterlassungen, die einzig und allein auf das Konto der Mitgliedstaaten gehen, keine Lizenzen erteilt. Damit werden die Reeder bestraft, weil ihr Mitgliedstaat nicht der in der Verordnung vorgeschriebenen Informations- und Kontrollpflicht nachkommt.

3.1.4.1.2. Verhältnismäßigkeit — Die allgemeinen Grundsätze des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens verlangen, daß die Gemeinschaftsinstitutionen in Ausübung ihrer Befugnisse den Wirtschaftsakteuren keine Bürden auferlegen dürfen, die über das für die Erreichung der ihnen vorgegebenen Ziele erforderliche Maß hinausgehen.

3.1.4.1.3. Tatbestandsmäßigkeit und Rechtssicherheit. Allein schon der Hinweis auf geeignete Maßnahmen steht dem Prinzip der Tatbestandsmäßigkeit entgegen, das in Fällen von Sanktionen besagt, daß etwaige Maßnahmen genau definiert werden müssen und nicht dem freien Ermessen der für die Strafmaßnahme zuständigen Institution überlassen werden dürfen. Die gängige Spruchpraxis des Gerichtshofs will, daß die gemeinschaftliche Rechtsprechung eindeutig und ihre Anwendung für die der Gerichtsbarkeit Unterliegenden voraussehbar ist. Darüber hinaus muß sie es den Betroffenen ermöglichen, über das Ausmaß der ihnen auferlegten Verpflichtungen detailliert informiert zu werden.

### 3.1.5. Artikel 12

Es sollte genauer dargelegt werden, was unter „einem integrierten gemeinsamem Vorhaben, das der strukturellen Verbesserung der Fischereitätigkeit dient“ zu verstehen ist. Gleichzeitig sollte klargestellt werden, daß dieses Vorhaben auch von Organisationen durchgeführt und gefördert werden kann, in denen die Fischer vertreten sind.

3.1.5.1. Wenn die Beihilfen für die kleine Küstenfischerei wirkungsvoll und rentabel sein sollen, dann muß in dieser Vorlage klar gesagt werden, was unter integriertem gemeinsamen Vorhaben zu verstehen ist, und daß auch den Organisationen, denen Fischer angehören, die Teilnahme offensteht.

### 3.1.6. Artikel 13

Änderungsbedürftig ist Absatz 4 Buchstabe c), demzufolge die Prämie nach Absatz 3 Buchstabe b zurückgezahlt werden muß, falls der Begünstigte seinen Beruf als Fischer binnen weniger als einem Jahr wieder aufnimmt. Dieser Zeitraum sollte verkürzt werden, um eine Prämienrückzahlung zu vermeiden.

3.1.6.1. Eine derartige Diskriminierung der Fischer im Vergleich zu den Reedern muß vermieden werden, da letzteren für die Zeit nach der endgültigen Stilllegung keine Auflage gemacht wird.

3.2. *TITEL III — „Schutz der Fischereiressourcen in Küstengewässern, Aquakultur, Ausrüstung von Fischereihäfen sowie Verarbeitung und Vermarktung“ sollte einen Hinweis auf die Entwicklung der Fischereiressourcen enthalten*

### 3.2.1. Artikel 14

In diesem Artikel muß die Möglichkeit vorgesehen werden, andere Maßnahmen zur Ausrüstung der Küstenstreifen zu ergreifen. In Anhang III sollte ferner die Verwaltungsbehörde nicht verpflichtet werden, der Kommission jedes Jahr die Berichte über die wissenschaftliche Begleitung zu übermitteln. Stattdessen sollte sie nach Ablauf der fünf Jahre einen Bericht über die Begleitung erstellen.

3.2.1.1. Mit diesem Änderungsvorschlag wird der Grundgedanke weitergeführt und ein flexibleres Kriterium für die wissenschaftliche Begleitung der Fischereiressourcen in den Küstengewässern eingeführt.

3.3. *TITEL IV — Andere Maßnahmen*

### 3.3.1. Artikel 15

In Absatz 2 Buchstabe b) sollte hinzugefügt werden, daß nicht nur den von offiziell anerkannten Organisationen (im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 3759/92) durchgeführten Aktionen Vorrang eingeräumt wird, sondern auch jenen von Organisationen, die Maßnahmen von besonderer Tragweite im Handelsbereich umsetzen und entwickeln. Diese Maßnahmen sollten in Anhang III Absatz 3 aufgenommen werden.

Es müssen auch jene Organisationen unterstützt werden, die sich ggf. vor allem im Bereich der Verkaufsförderung und Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten für die Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur stark engagieren.

### 3.3.2. Artikel 16

Obwohl es in diesem Artikel eher um marktpolitische Aspekte geht und er daher in den Entwurf für die Gemeinsame Marktorganisation einfließen sollte, wäre zu präzisieren, daß die Organisationen, die die Kernziele der Erzeugerorganisationen erfüllen, ebenfalls nach Absatz 1 und 2 bezuschußt werden können.

3.3.2.1. Es gibt Länder, in denen sich die Erzeugerorganisationen nicht durchsetzen konnten. Gleichwohl gibt es Fischereiorganisationen, die viele der einschlägigen Ziele erfüllen und daher auch in den Genuß der Beihilfen kommen können sollten.

### 3.3.3. Artikel 17

Die in Absatz 1 Buchstabe a) im Falle von nichtvorhersehbaren Entwicklungen festgelegte Frist von zwei Monaten im Jahr könnte zu knapp bemessen sein und sollte daher auf 6 Monate verlängert werden. Es sollte auch den Entwicklungen Rechnung getragen werden, deren Ursachen biologischer bzw. ökologischer Natur sind.

3.3.3.1. Absatz 1 Buchstabe b) in seiner jetzigen Fassung könnte sich u. U. erschwerend auf die Erneuerung von geltenden Fischereiabkommen auswirken. Daher sollte lediglich festgelegt werden, daß die Höchstdauer ein Jahr beträgt und daß nach Ablauf dieses Jahres und entsprechend der (wissenschaftlichen, sozioökonomischen usw.) Analyse eine Verlängerung gewährt werden könnte.

3.3.3.2. In Absatz 1 Buchstabe c) sollte in bezug auf die Verarbeitungsindustrie klargestellt werden, daß diese, wenn ihre Versorgung von dem Bestand abhängt, der Gegenstand des Plans zur Wiederauffüllung ist, die festgesetzten Entschädigungen (Höchstdauer der Entschädigungsgewährung von zwei Jahren mit Möglichkeit der Verlängerung um ein Jahr) erhalten können. Es sollte begründet werden, warum dieser Zeitraum nicht mit dem für die vorübergehende Einstellung der Tätigkeit festgesetzten Zeitraum übereinstimmen darf, sofern das Er-

zeugnis für den menschlichen Verbrauch bestimmt ist und es keine Ausgangserzeugnisse gibt.

3.3.3.3. In Absatz 3 sollte eine Aufstockung von mehr als 1 Mio. Euro vorgesehen werden. Gleichzeitig sollten die dem Sektor im betreffenden Mitgliedstaat gewährten Gemeinschaftszuschüsse auf 5 % erhöht werden.

3.3.3.3.1. Angesichts der Erfahrungen im Fischereisektor ist es von entscheidender Bedeutung, daß die Höchstbeträge für die vorübergehende Einstellung (unvorhergesehene Ereignisse, Nichterneuerung von Fischereiabkommen usw.) ebenso aufgestockt werden wie die zu diesem Zweck gewährten Beihilfen.

### 3.3.4. Artikel 18

In Absatz 2 sollten auch Vorhaben zur Erschließung neuer Fanggebiete als förderungswürdig eingestuft werden.

3.3.4.1. Die Versuchsfischereivorhaben sind von zentraler Bedeutung. Daher versteht es sich von selbst, daß sie förderungswürdig sind, sofern sie Ziele der Bestandserhaltung verfolgen und die Anwendung selektiver Fangmethoden vorsehen. Das schließt jedoch keinesfalls die finanzielle Förderung der Erschließung neuer Fanggebiete aus, wenn damit diesen Zielen Rechnung getragen wird.

### 3.3.5. Anhang IV

Wie aus den Tabellen 1 und 2 zu entnehmen ist, wurden die Zuschußbeträge und die Höhe der Beteiligung angehoben. Diese Aufstockung wird unter Miteinberechnung der Inflation auf 19 % veranschlagt. Die 19 %ige Anhebung in den Tabellen 1 und 2 wird insbesondere in Tabelle 3 beschnitten, weil dieselben Prozentsätze in Betracht gezogen werden müssen wie in der Verordnung (EG) Nr. 2468/98 des Rates vom 3. November 1998<sup>(1)</sup>, in der die Kriterien und Bedingungen für die gemeinschaftlichen Strukturmaßnahmen für den Fischereisektor, die Aquakultur sowie die Verarbeitung und Vermarktung ihrer Erzeugnisse festgelegt werden.

<sup>(1)</sup> ABL L 312 vom 20.11.1998, S. 19-35.

Brüssel, den 26. Mai 1999.

*Die Präsidentin*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE)“<sup>(1)</sup>

(1999/C 209/05)

Der Rat beschloß am 9. Februar 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 130s des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe „Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz“ nahm ihre Stellungnahme am 4. Mai 1999 an. Berichterstatter war Herr Ribbe, Mitberichterstatter waren die Herren Chiriaco und Linssen.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 364. Plenartagung (Sitzung vom 26. Mai 1999) mit 118 Ja-Stimmen ohne Gegenstimmen und 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### 1. Einleitung

1.1. Die zweite Phase des EU-Finanzierungsinstruments für die Umwelt („LIFE II“)<sup>(2)</sup>, die sich über den Zeitraum 1996-1999 erstreckt, läuft am 31. Dezember 1999 aus. Die Kommission schlägt die Auflegung einer dritten Phase („LIFE III“) mit einer vorläufigen Mittelausstattung von 613 Mio. Euro und einer Laufzeit bis zum 31. Dezember 2004 vor. Das übergeordnete Ziel des LIFE-Programmes, das sich aus drei thematischen Bereichen (LIFE-Natur, LIFE-Umwelt und LIFE-Drittländer) zusammensetzt, ist nach wie vor die Entwicklung und Umsetzung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik.

1.2. In dem neuen Vorschlag werden die Erfahrungswerte aus LIFE II berücksichtigt. Er stützt sich teilweise auch auf zwei Bewertungsberichte, die gemäß der LIFE-II-Verordnung erstellt werden mußten: i) auf den Bericht vom Dezember 1997 gemäß Artikel 7 Absatz 3<sup>(3)</sup> und ii) auf den Bericht vom Dezember 1998 gemäß Artikel 14<sup>(4)</sup>. Im erstgenannten Bericht wurde geprüft, ob der finanzielle Bezugsrahmen für LIFE II von 450 Mio. Euro erhöht werden sollte. Es wurde festgestellt, daß im Rahmen von LIFE II zwar über die geplanten 450 Mio. Euro hinaus noch mehr Mittel sinnvoll hätten eingesetzt werden können, allein jedoch schon die Ausschöpfung des vorgesehenen Bezugsrahmens aufgrund der angespannten Haushaltslage nicht möglich war.

1.3. In dem zweiten Bericht wurden die bei der Durchführung von LIFE II gemachten Erfahrungen bewertet und eine Reihe von Verbesserungen im Hinblick auf LIFE III vorgeschlagen. Dieser Bericht steht im Zusammenhang mit dem Vorhaben SEM 2000<sup>(5)</sup> und wurde auf der Grundlage einer externen Bewertung<sup>(6)</sup> der Durchführung von LIFE II erstellt.

1.4. In diesem externen Bewertungsbericht werden u. a. die nachstehenden Schlußfolgerungen gezogen bzw. Empfehlungen unterbreitet:

- LIFE leistet nur einen sehr begrenzten Beitrag zur Entwicklung (d. h. Vorbereitung) neuer Maßnahmen auf dem Gebiet der Umweltpolitik und des Umweltrechts (s. das allgemeine Ziel in Artikel 1 der LIFE-II-Verordnung). Aus den Ergebnissen von Einzelprojekten lassen sich meist keine allgemeinen Lösungen für die europäische Ebene und kein praktisches Know-how für die politischen Akteure der EU ableiten. Daher muß eine klare Strategie ausgearbeitet werden, um sicherzustellen, daß im Rahmen von LIFE systematisch im Vorfeld geklärt wird, inwieweit Einzelprojekte für die Erarbeitung europäischer Umweltrechtsvorschriften und -maßnahmen nützlich sind.
- Teilweise im Zusammenhang damit wird kritisiert, daß die Verbreitung der Projektergebnisse innerhalb der GD XI („interne Verbreitung“) zu wünschen übrig läßt und die Prioritäten der verschiedenen Umweltmaßnahmen der Gemeinschaft nur unzureichend berücksichtigt werden. Dies ist u. a. auf die Organisationsstruktur innerhalb der GD XI zurückzuführen: Die für das LIFE-Programm zuständigen Abteilungen arbeiten zu sehr für sich, und es gibt kaum eine (horizontale) Kommunikation mit anderen GD-XI-Referaten, so daß der notwendige Erfahrungsaustausch auf der Strecke bleibt. Daher sollte die interne Kommunikation verbessert und die Organisationsstruktur von LIFE so überarbeitet werden, daß aus dem Nebeneinander dreier eigenständiger Instrumente innerhalb der GD XI ein echtes Instrument der GD XI wird.
- Die Schlußfolgerung, daß sich LIFE zu sehr auf die Projekte und zuwenig auf die Ergebnisverbreitung konzentriert, gilt auch für die Verbreitung und Verwertung von Projektergebnissen in den Mitgliedstaaten („externe Verbreitung“). Voraussetzung hierfür wäre eine wesentlich stärker nach außen gerichtete Kommunikationsstrategie, wozu u. a. ein Artikel „Know-how-Managementsystem“ entwickelt und Einzelvorhaben in Gruppen zusammengefaßt werden müßten, um sektorbezogene praktische Empfehlungen ableiten zu können. Die für solche Kommunikationsmaßnahmen bereitgestellten 3 % der Mittel müßten dazu erheblich aufgestockt werden.

<sup>(1)</sup> ABl. C 15 vom 20.1.1999, S. 4.

<sup>(2)</sup> Verordnung (EWG) des Rates Nr. 1973/92, geändert durch die Verordnung (EG) des Rates Nr. 1404/96.

<sup>(3)</sup> KOM(97) 633 endg. vom 12.12.1997.

<sup>(4)</sup> KOM(1998) 721 endg. vom 4.12.1998.

<sup>(5)</sup> Das Vorhaben „Verbesserung des Finanzmanagements — SEM 2000“ (Sound and Efficient Management) erfordert eine systematische Bewertung aller Programme, für die Gemeinschaftsmittel bereitgestellt werden.

<sup>(6)</sup> Évaluation de l'instrument financier pour l'environnement LIFE (Rapport final), Arthur Andersen, Juli 1998.



1.5. Die vorgeschlagene LIFE-III-Verordnung bezweckt, den Schlußfolgerungen der genannten Berichte Rechnung zu tragen. Beispielsweise sollen von der EU finanzierte Einzelprojekte stärker mit den Prioritäten der EU-Umweltpolitik verknüpft und Maßnahmen zur Verbesserung der Verbreitung von Projektergebnissen gefördert werden. Außerdem sollen die geltenden Bestimmungen sinnvoller und verständlicher in Artikel gefaßt werden.

1.6. Der Ausschuß wird sich mit dem Kommissionsvorschlag zunächst und vor allem im Lichte der Schlußfolgerungen der Bewertungsberichte auseinandersetzen. Darüber hinaus wird er noch Bemerkungen zu anderen Aspekten des Vorschlags vortragen.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

Die nachstehenden allgemeinen Bemerkungen sollten im Verbund mit den besonderen Bemerkungen in Ziffer 3 betrachtet werden, die eine Reihe konkreter Anregungen für die Abänderung des Verordnungsvorschlags enthält.

### 2.1. Notwendigkeit und Wesenszüge des LIFE-Programms

2.1.1. LIFE nimmt unter den Finanzierungsinstrumenten der Gemeinschaft einen besonderen und sehr wertvollen Platz ein, da es das einzige Instrument ist, das ausschließlich der Förderung und Entwicklung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik gewidmet ist. Das Programm könnte damit in besonderer Weise der Verpflichtung der Gemeinschaft Rechnung tragen, für eine nachhaltige Entwicklung sowie für die Integration des Umweltschutzes in andere Politikbereiche Sorge zu tragen. Der Ausschuß betont daher ausdrücklich die Notwendigkeit und Berechtigung dieses Instruments und begrüßt seine Fortsetzung in einer dritten Phase.

2.1.2. Die Qualität der von LIFE geförderten Projekte hat sich mittlerweile auf einem anerkanntem hohem Niveau eingespielt. LIFE-Projekte können daher vielerlei wertvolle Anregungen für die Umwelt-, die Agrar- und Strukturpolitik geben. LIFE kann dabei aber immer nur modellhaft zeigen, wie es gehen kann. Die „Übersetzung“ von Erfahrungen aus LIFE-Modellprojekten in konkrete Politik muß durch die anderen Gemeinschaftspolitiken sowie durch die Entwicklung des gemeinschaftlichen Umweltrechts geschehen. In diesem Zusammenhang gibt der WSA nachdrücklich zu bedenken, daß nicht die Finanzierung von Projekten an sich, sondern die Weiterentwicklung und Umsetzung der Umweltpolitik und der Umweltgesetzgebung aus den gewonnenen Erfahrungen der aus Gemeinschaftsmitteln finanzierten LIFE-Projekte prioritäres Ziel dieses Programms ist. Dabei kommt der (internen und externen) Verbreitung und Nutzung von Projektergebnissen eine Schlüsselrolle zu. Es erscheint dem Ausschuß von großer Bedeutung, daß auch den (möglichen) Projektantragstellern dieser Wesenszug von LIFE nachdrücklich bewußt gemacht wird.

### 2.2. Die Entwicklung neuer umweltpolitischer Maßnahmen der EU als eine der Hauptzielsetzungen von LIFE

2.2.1. In Anbetracht des festgestellten begrenzten Beitrags von LIFE II zur Entwicklung neuer umweltpolitischer Maßnahmen der EU schlägt die Kommission mit der Begründung, daß „Entwicklung“ und „Umsetzung“ als untrennbare Ziele aufrechterhalten werden müssen, eine Reihe von Änderungen zu der LIFE-Verordnung vor. Diese beinhalten u.a. eine Umformulierung des in Artikel 1 verankerten allgemeinen Ziels von LIFE und eine Neudefinition der „vorbereitenden Aktionen“ (für LIFE-Umwelt) in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b im Kontext von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b.

2.2.2. Der Ausschuß teilt die Ansicht, daß die doppelte Zielsetzung von LIFE beibehalten werden sollte, hegt indes aber gewisse Zweifel, ob die vorgeschlagenen Änderungen für die Verwirklichung des besonders ehrgeizigen „Entwicklungs“-Ziel ausreichen werden, wofür in der Hauptsache die Kommission zuständig ist. Diese Bedenken des Ausschusses haben dreierlei Gründe. Erstens ist der Ausschuß der Meinung, daß die in den Artikeln 1 und 4 vorgeschlagenen Neudefinitionen mehrdeutig geraten sind, was die Frage erhebt, wie diese Begriffe von Projektantragstellern verstanden werden. Zweitens ist dem Kommissionsvorschlag schwer zu entnehmen, auf welche konkrete Art und Weise das „Entwicklungs“-Ziel in die Praxis umgesetzt werden soll, weil die Definition der Mehrzahl der maßgeblichen Parameter (vorrangige Bereiche, spezifische Auswahlkriterien, budgetäre Aspekte) aufgeschoben wurde<sup>(1)</sup> (auf für die Zukunft angekündigte „Aufrufe zu Interessensbekundungen“ und „Leitlinien“). Und drittens enthält der Verordnungsvorschlag keinen ausdrücklichen Verweis auf die Notwendigkeit einer Basisstrategie — die sich auf eine entsprechende horizontale Kommunikation zwischen den verschiedenen Abteilungen der GD XI sowie zwischen den Arbeitsorganen von LIFE und anderen Generaldirektionen der Kommissionen stützt —, anhand derer im voraus ermittelt werden kann, wie die Projektergebnisse für die Entwicklung neuer umweltpolitischer Konzepte der EU genutzt werden können. Diese horizontale Verständigung ist um so wichtiger, als das Integrationsprinzip im Vertrag einen herausragenden Platz einnimmt.

### 2.3. Optimierung des Beitrags von LIFE zur Umsetzung der Umweltpolitik der Europäischen Union

2.3.1. Während für die Entwicklung der neuen Umweltpolitik der Europäischen Union und die Schaffung der entsprechenden Rechtsvorschriften in der Hauptsache die Kommission zuständig ist, sollte deren Umsetzung als gemeinsame Zuständigkeit einer Vielzahl von Akteuren verstanden werden, wie z. B. der Kommission, den Mitgliedstaaten, den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, der Industrie, den Gewerkschaften, den nichtstaatlichen Organisationen usw. Damit Life in vollem Umfange zur Umsetzung der EU-Umweltpolitik beitragen kann, kommt es deswegen entscheidend darauf an, daß diese Akteure die Ergebnisse von LIFE-Vorhaben möglichst nutzen. Wie die Kommission selbst einräumt, ist hierfür u.a. eine wohlgedachte Strategie für die Verbreitung der Erkenntnisse nach außen erforderlich. Nachdem die Initiativen,

<sup>(1)</sup> Im Gegensatz zu der LIFE II-Verordnung, in der die prioritären Bereiche dieser vorbereitenden Maßnahmen explizit genannt werden: Schutz von Küstengebieten; Verringerung von Abfällen; Schutz von Wasserressourcen; Luftverschmutzung und Übersäuerung.

die die Kommission in den letzten Jahren ergriffen hat, um ihr Tätigwerden in dieser Hinsicht zu intensivieren<sup>(1)</sup> als unzureichend befunden wurden, gibt die Kommission in ihrer jetzigen Vorlage eine Reihe zusätzlicher Anregungen<sup>(2)</sup>. In diesem Zusammenhang schlägt sie vor allem die Aufstockung der für „Begleitmaßnahmen“ (einschließlich der Ergebnisverbreitung) zu verwendenden Mittel von 3 auf 5 % der vorgesehenen Mittelausstattung vor.

2.3.2. Der Ausschuß befürwortet voll und ganz die Bemühungen der Kommission zur Verbesserung der Verbreitung der Programmresultate und der Ergebnisverwertung, ist aber gleichwohl der Ansicht, daß hier noch mehr getan werden könnte.

2.3.2.1. In mehreren Punkten sollte dem Verordnungsentwurf dahingehend mehr Aussagekraft verliehen werden, daß ausdrücklich auf die Bedeutung der Verbreitung der Projektergebnisse hingewiesen wird.

2.3.2.2. Der Ausschuß möchte ferner hervorheben, wie wichtig es ist, genau definierte Zielgruppen wie etwa nationale und europäische Dachorganisationen (Branchenverbände, Einrichtungen der Zusammenarbeit zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, NRO auf dem Gebiet des Umweltschutzes, regionalen Wasserwirtschaftsämtern usw.) zu ermitteln, die eine wichtige Rolle wahrnehmen können, was die Verbreitung der einschlägigen Projektergebnisse unter ihren Mitgliedern anlangt. Diese Rolle könnte natürlich noch weiter ausgebaut werden, wenn diese Organisationen auch an der Ausarbeitung und der Vorlage der Projektvorschläge beteiligt würden.

2.3.2.3. Außerdem erhebt sich die Frage, ob die vorgeschlagene Anhebung der für Begleitmaßnahmen vorzusehenden Mittel — für die der Ausschuß schon in seiner Stellungnahme zu LIFE II<sup>(3)</sup> plädiert hatte — ausreicht. Angesichts der entscheidenden Bedeutung der Verbreitung und konkreten Nutzung der Ergebnisse und in Anbetracht der Tatsache, daß nur ein Teil der vorgeschlagenen Anhebung unmittelbar solchen Verbreitungsmaßnahmen zugute kommen wird, könnte eine weitere Aufstockung gerechtfertigt erscheinen. Außerdem regt der Ausschuß an, innerhalb der Arbeitsorgane von LIFE einen Beamten ausschließlich mit der Zuständigkeit für die Intensivierung und Gesamtkoordination der Ergebnisverbreitungsaktivitäten zu betrauen.

2.3.2.4. Der Ausschuß weist auch auf die große Bedeutung finanzieller Anreize für die tatsächliche Verwertung von Projektergebnissen hin. In dieser Hinsicht sollten die nationalen und gemeinschaftlichen Finanzierungsinstrumente im Bereich der Regional- und Agrarpolitik (wie etwa die Strukturfonds oder der Kohäsionsfonds) eine viel größere und innovativere Rolle spielen als bisher. Dies erfordert in allererster Linie eine aktive und koordinierte Strategie der nationalen und regionalen Behörden bei der Erarbeitung und Umsetzung neuer Rahmenprogramme (z. B. die operationellen Programme im Bereich der Strukturfonds einschließlich der Programme mit grenzüberschreitendem Charakter): Aufnahme bestimmter Maßnahmenbereiche, geeigneter Auswahlkriterien, differenzierter Fördersätze usw. als Grundlage für die vorrangige Förderung

innovativer — und über LIFE bereits bewährter — Vorhaben. Dabei ist die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen, an der Vorbereitung und Umsetzung solcher Rahmenprogramme beteiligten Verwaltungsstellen (u.a. die Umweltbehörden) von großer Bedeutung. Auch die beteiligten Dienststellen der Kommission sollten bei der Verknüpfung von LIFE-Projekten mit anderen EU-Förderprogrammen eine aktivere Rolle spielen als bisher. Der Ausschuß begrüßt in dieser Hinsicht die von der Kommission vorgesehene Einbeziehung der nationalen und regionalen Behörden in die geplanten themengebundenen LIFE-Seminare; auch die Verwalter der Agrar- und Regionalfonds (z. B. die Strukturfondsmanager) und die relevanten Umweltbehörden sollten daran beteiligt werden.

2.3.2.5. Zur Förderung eines systematischen Austauschs über innovative Projekte in Europa hält der Ausschuß es darüber hinaus für dringend erforderlich, die LIFE-Datenbank weiter auszubauen und mit anderen, europa- bzw. weltweit bestehenden Datenbanken<sup>(4)</sup> zu vernetzen, in denen innovative Projekte und „best practices“ erfaßt sind. Ein solches europaweit vernetztes System von vergleichbaren Datenbanken — bei dessen Aufbau die europäische Umweltagentur eine koordinierende Rolle spielen kann — wäre auch für die Auswahlverfahren bei LIFE-Projekten sinnvoll, um eventuelle Doppelförderungen zu vermeiden.

2.3.2.6. Und schließlich möchte der Ausschuß darauf aufmerksam machen, daß unterschieden werden sollte zwischen der „Verbreitung in der Theorie“ und der „Reproduktion in der Praxis“ (d. h. dem Endergebnis der Verbreitungsmaßnahmen, die eines der wichtigsten Elemente des Erfolgs von LIFE ausmachen). Deswegen sollte die Kommission Mechanismen zur Beobachtung dieses letztgenannten Aspekts schaffen und diesem Parameter in seinem gemäß Artikel 12 des Verordnungsentwurfs vorzulegenden Bericht gebührend Rechnung tragen.

## 2.4. LIFE-Natur

2.4.1. Der Ausschuß begrüßt die absolute Konzentration dieses Programmteils auf den Aufbau und die Betreibung des Netzes NATURA 2000, das aus der Umsetzung der Richtlinien 79/409/EWG und 92/43/EWG resultiert und auch als Beitrag zur Gemeinschaftsstrategie zur Umsetzung der UNO-Konvention über die biologische Vielfalt zu verstehen ist. Das LIFE-Programm, das den Menschen in den Projektgebieten dank seiner sehr praktischen, „erlebbar“ Ausrichtung zeigen kann, daß Naturschutz und ökonomische Entwicklung sich nicht ausschließen, kann eine wichtige Funktion erfüllen bezüglich der Akzeptanzsteigerung der Sicherung von aus Sicht des Naturschutzes wertvollen Lebensräumen und damit zur Behebung der äußerst besorgniserregenden, starken Zeitverzögerung bei der Meldung von NATURA 2000 Gebieten.

2.4.2. Der Ausschuß begrüßt, daß LIFE-Natur auch in stärkerem Maße für den Schutz von europaweit gefährdeten Lebensraumtypen und Arten in den Beitrittsländern genutzt werden soll. In diesem Zusammenhang empfiehlt der Ausschuß, LIFE auch für Schutzprogramme für Arten des Anhangs IV der Richtlinie 92/43/EWG verfügbar zu machen und Artikel 3.5.b) entsprechend zu ergänzen.

(1) Vgl. Punkt 25 der Begründung des Kommissionsvorschlags.

(2) Vgl. Punkt 26 der Begründung zum Verordnungsvorschlag.

(3) Abl. C 18 vom 22.1.1996.

(4) z. B. Datenbanken wie die der „Deutschen Bundesstiftung Umwelt“, des UNEP oder das „Clearing House Mechanism“ der Konvention über biologische Vielfalt.

## 2.5. LIFE-Umwelt

Die Bemerkungen des Ausschusses zu diesem Programmteil betreffen drei Fragenkomplexe: i) das Verhältnis zwischen den Entwicklungs- und den Umsetzungszielen von Life einerseits und den geplanten Demonstrations- und vorbereitenden Vorhaben andererseits, ii) die vorgeschlagenen Schwerpunktbereiche für die Demonstrationsvorhaben und iii) die vorgeschlagenen spezifischen Eignungskriterien.

2.5.1. Was den ersten Fragenkomplex angeht, so möchte der Ausschuß unterstreichen, daß der Verordnungsentwurf kohärenter und klarer würde, wenn zwischen Demonstrationsvorhaben (Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a), die ausdrücklich mit dem Umsetzungsziel verknüpft und auf dieses Ziel eingegrenzt werden sollten, und vorbereitenden Maßnahmen (Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b), die ausschließlich zur Verwirklichung des Entwicklungsziels dienen sollten, deutlicher unterschieden würde. Aus dem derzeitigen Wortlaut geht der Unterschied zwischen den beiden Projektarten nicht klar hervor.

2.5.2. Bezüglich der Demonstrationsvorhaben begrüßt der Ausschuß, daß auch bei LIFE-Umwelt nach wie vor eine Eingrenzung auf bestimmte prioritäre Bereiche erfolgen soll. Er betont aber, daß die in Artikel 4 Absatz 1 dargestellte Prioritätensetzung ohne vertiefende Erläuterung nur schwer nachvollzogen werden kann. Es ist auffällig, daß die drei auf dem „Cardiff-summit“ identifizierten Sektoren „Landwirtschaft“, „Energie“ und „Verkehr“, für die die betroffenen Fachräte Strategien hinsichtlich der Integration des Umweltgedankens erarbeiten sollten, nicht zu den Schwerpunkten gehören. Ebenso findet sich kein Bezug auf eine Reihe von Themenbereichen, die bei der Revision des 5. Umweltaktionsprogramms<sup>(1)</sup> genannt sind. Die von der Kommission vorgeschlagene Prioritätensetzung sollte in den Erwägungsgründen näher begründet und um die obengenannten Sektoren und Themenbereiche ergänzt werden.

2.5.3. Bei den in Artikel 4 Absatz 6 aufgeführten spezifischen Eignungskriterien sollte nach Ansicht des Ausschusses herausgestellt werden, daß vor allem die Innovationskraft von KMU Unterstützung verdient. Außerdem sollte das „Zusammenarbeitskriterium“ (Art. 4.6.f) näher präzisiert werden, in dem z. B. auf die mögliche Rolle der Beschäftigten sowie auf Formen lokaler oder regionaler Zusammenarbeit zwischen Behörden, Bürgern, Industrie, Gewerkschaften und Umweltverbänden hingewiesen wird.

## 2.6. LIFE in den beitrittswilligen MOE-Staaten

2.6.1. Die Situation des Umweltschutzes in den assoziierten Ländern ist gekennzeichnet durch einen hohen Bedarf an innovativen (und kostengünstigen) umwelttechnologischen Lösungen zur Reduzierung der eklatantesten Umweltbelastungen und zur gleichzeitigen Anpassung der Umweltstandards und des Umweltrechts an den gemeinschaftlichen Besitzstand. Im Bereich des Naturschutzes weisen die assoziierten Länder vielfach ein Naturerbe auf, das in Westeuropa nicht mehr

anzutreffen ist. Diese Gebiete, die für den Aufbau von NATURA 2000 von elementarer Bedeutung sind, müssen möglichst rasch eine dauerhafte Sicherung erfahren. Bekannt ist jedoch, daß angesichts der schwierigen ökonomischen Lage vieler Assoziationsstaaten und angesichts der Vielzahl zu lösender anderer Probleme der Natur- und Umweltschutz oft eher nur eine marginale Rolle spielt. Um so wichtiger wäre es, wenn mit dem LIFE-Programm „bottom-up“ Projekte gestartet werden könnten.

2.6.2. Das Problem dabei ist aber, daß die Assoziationsabkommen und die einschlägigen Zusatzprotokolle eine Teilnahme der Beitrittskandidaten am LIFE-Programm nur unter der Bedingung vorsehen, daß die Länder auszuhandelnde Beträge in das LIFE-Programm einzahlen (das sogenannte „entry ticket“). Die assoziierten Staaten werden somit vollkommen anders behandelt als die Mitgliedstaaten bzw. die sogenannten Drittländer. Die Tatsache, daß sich bislang lediglich Rumänien entschlossen hat, am LIFE-Programm zu partizipieren, verdeutlicht, wie schwierig der Prozeß ist, die Regierungen der assoziierten Länder davon zu überzeugen, daß es einerseits sinnvoll ist, am LIFE-Programm mitzumachen, und gleichzeitig dafür Geld zur Verfügung zu stellen. Solange das nicht der Fall ist, wird Interessenten (Wirtschaft, privaten Personen, Verbänden), von denen das LIFE-Programm lebt, der Zugang zum Programm verwehrt.

2.6.3. Der Ausschuß sieht mit großer Sorge, daß durch diese „Hürden“ der potentiell positive und dringend nötige Ansatz von LIFE in den Assoziationsländer nicht zum Tragen kommt. Er fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten deshalb umgehend auf nachzuprüfen, wie diese Hürden gesenkt werden können, z. B. indem die Beteiligung von PHARE-Geldern an dem „entry ticket“ angehoben und/oder die Beteiligung anderer relevanter Finanzinstrumente wie ISPA oder die „Pre-Accession Measures for Agriculture and Rural Development“ zu diesem Zweck eingesetzt wird.

## 2.7. Haushaltsmittel und Laufzeit der dritten Phase

2.7.1. Der Ausschuß vertritt die Meinung, daß die Mittelausstattung von LIFE III dringend über den geplanten Rahmen von 613 Mio. Euro verbessert werden muß. In dieser Hinsicht kann er die erste Lesung des Europäischen Parlaments vom 15. April 1999 nur voll unterstützen und schlägt vor, für die Durchführung von LIFE III mindestens 850 Mio. Euro vorzusehen.

2.7.1.1. Der Ausschuß stellt in diesem Zusammenhang fest, daß mit LIFE III für Projekte in den Mitgliedstaaten umgerechnet weniger Geld zur Verfügung steht als bei LIFE I<sup>(2)</sup>. Angesichts der Dringlichkeit, die dem Umweltschutz heute — mehr noch als 1992, als LIFE I geschaffen wurde — beizumessen ist, und angesichts der Tatsache, daß die Integration des Umweltschutzes in andere Politikbereiche nach den Amsterdamer Verträgen ein zwingendes Muß ist, es aber hierbei in der Realität noch erhebliche Defizite gibt, ist es der Glaubwürdigkeit europäischer Umweltpolitik nicht gerade

<sup>(1)</sup> Beschluß Nr. 2179/98 EG des Europäischen Parlaments und des Rates — ABL L 275 vom 10.10.1998.

<sup>(2)</sup> LIFE I: pro Jahr im Schnitt 100 Mio. Euro für 12 Mitgliedstaaten, dies entsprach 8,3 Mio. Euro pro Mitgliedstaat und Jahr. LIFE III soll im Schnitt 122,6 Mio. Euro pro Jahr umfassen, dies macht bei 15 Mitgliedstaaten umgerechnet 8,2 Mio. Euro pro Jahr.

förderlich, wenn das ureigenste „Umweltfinanzierungsinstrument“ der EU in seinen Einzelbereichen „Umwelt“ bzw. „Natur“ jeweils finanziell geringer ausgestattet wird als beispielsweise die Beteiligung der Gemeinschaft an der Förderung der audiovisuellen Produktionsindustrie<sup>(1)</sup>. In diesem Zusammenhang gilt es weiterhin zu bedenken, daß der Mittelabfluß des LIFE-Programms bislang sehr gut ist (siehe den in Punkt 1.2 genannten Bericht nach Artikel 7 Absatz 3) und daß viel mehr sinnvolle Vorhaben gefördert werden könnten, wenn mehr Geld zur Verfügung stünde. Außerdem zeigen Studien, daß der Aufbau des Netzes NATURA-2000, zu dem LIFE-Natur beiträgt, jährlich mehrere Milliarden Euro erfordern wird.

2.7.2. Bezüglich der vorgeschlagenen Laufzeit von LIFE III ist der Ausschuß der Ansicht, daß die dritte Phase des Programms — parallel zur Agenda 2000 und den Strukturfonds — bis zum 31. Dezember 2006 (und nicht wie von der Kommission vorgeschlagen bis zum 31. Dezember 2004) laufen sollte. Erstens käme eine solche verlängerte Laufzeit den sehr wichtigen Synergieeffekten zwischen dem LIFE-Programm und anderen Gemeinschaftsfinanzierungsinstrumenten zweifelsohne zugute. Zweitens würde sie auch dazu beitragen, daß die Bewertung der dritten Phase von LIFE sich auf erheblich mehr (abgeschlossene) Vorhaben beziehen würde, was die Aussagekraft des in Artikel 12 vorgesehenen Bewertungsberichts erhöhen würde. Selbstverständlich müßten die geplanten Finanzmittel bei einer verlängerten Laufzeit — über die in Punkt 2.7.1 vorgeschlagene Erhöhung hinaus — entsprechend aufgestockt werden.

## 2.8. Projektauswahlverfahren und Projektverwaltung

2.8.1. Dem Ausschuß erscheint die Form der Auswahl der Projekte und deren Administrierung transparent und sinnvoll. Es ist angesichts der übergeordneten Zielsetzung von LIFE unerlässlich, daß sich Kommissionsbeamte intensiv der Projektauswahl, der Projektbegleitung und der Umsetzung der Ergebnisse widmen. Eine vollständige Vergabe der Projektentwicklung an externe Sachverständige schließt sich somit richtigerweise an; sie kann und darf nur unterstützend sein.

2.8.2. Der Ausschuß ersucht die Kommission, zu prüfen, ob es weitere Möglichkeiten gibt, den mit der Beantragung von Projekten verbundenen Verwaltungsaufwand zu reduzieren, damit insbesondere KMU und anderen kleinen Organisationen wertvolle Zeit und Ressourcen erspart werden, und sie in der Lage sind, Projektvorschläge selbständig vorzubereiten. Dazu wäre es u.a. wichtig, die Erfordernisse bezüglich der im Rahmen der verschiedenen EU-Finanzierungsinstrumente einzureichenden Unterlagen so weit wie möglich miteinander in Einklang zu bringen.

## 2.9. Berichtswesen

2.9.1. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß der Bericht nach Artikel 12 der vorgeschlagenen Verordnung vor allem im Lichte der allgemeinen — und vom WSA in dieser Stellungnahme kommentierten — Ziele des LIFE-Programms („Entwick-

lung“, „Umsetzung“, „Integration“ sowie „Verbreitung“) erarbeitet werden sollte. Das würde u.a. bedeuten, daß auch über die Konsequenzen und den Nutzen von LIFE für die großen Finanztöpfe der EU (Agrar- und Strukturpolitik inkl. Kohäsionsfonds) zu berichten ist<sup>(2)</sup>.

## 3. Besondere Bemerkungen

Auf der Basis seiner in Ziffer 2 vorgetragenen allgemeinen Bemerkungen möchte der Ausschuß nachstehende Änderungen zu den einzelnen Erwägungsgründen und Artikeln des Verordnungsvorschlags anregen:

### 3.1. Erwägungsgründe

3.1.1. Am Ende des ersten Erwägungsgrunds folgendes hinzufügen: „In diesem Zusammenhang ist es von entscheidender Bedeutung, daß die Ergebnisse der durch LIFE finanzierten Projekte Verbreitung und Verwendung finden.“

3.1.2. Folgenden (neuen) Erwägungsgrund 1 a hinzufügen: „Bei einer Strategie zur Verbreitung der Ergebnisse ist unter anderem von einer genauen Definition der Zielgruppen auszugehen. Die finanziellen Anreize, die sonstige einzelstaatliche und gemeinschaftliche Finanzierungsinstrumente für die Verbreitung und Nutzung der Projektergebnisse bieten können, müssen voll ausgeschöpft werden.“

3.1.3. Vierter Erwägungsgrund: „(...) sollte eine dritte Phase von sieben Jahren, die am 31. Dezember 2006 endet, durchgeführt werden.“

3.1.4. Folgenden (neuen) Erwägungsgrund 6 a hinzufügen: „Die Demonstrationsvorhaben sollten der Umsetzung der bestehenden Umweltpolitik und Umweltgesetzgebung der Gemeinschaft dienen.“

3.1.5. Siebter Erwägungsgrund: „Vorbereitende Vorhaben sollten sich mit der Entwicklung neuer Gemeinschaftsmaßnahmen auf dem Gebiet der Umweltpolitik und des Umweltrechts befassen.“

3.1.6. Am Ende des neunten Erwägungsgrunds hinzufügen: „Das LIFE-Programm sollte dazu verwendet werden, zu einem verbesserten Umwelt- und Naturschutz in diesen Ländern beizutragen.“

### 3.2. Artikel 1 — Allgemeines Ziel

3.2.1. Zweiter Absatz: „LIFE soll einen Beitrag zur Entwicklung neuer bzw. zur Umsetzung der bestehenden Maßnahmen auf dem Gebiet der Umweltpolitik und des Umweltrechts leisten, und zwar insbesondere im Hinblick auf die Einbeziehung von Umweltaspekten in andere Politikbereiche. Deswegen soll LIFE auch zur Verbreitung der Ergebnisse beitragen, die bei den aus diesem Finanzierungsinstrument bestrittenen Maßnahmen gewonnen werden.“

<sup>(2)</sup> Vergleiche in diesem Zusammenhang auch die Stellungnahme des WSA vom 24.2.1999 zum Jahresbericht Kohäsionsfonds (1997) — ABL C 101 vom 12.4.1999.

<sup>(1)</sup> Siehe Haushaltslinie B 3-201 MEDIA-Programm.

### 3.3. Artikel 2 — Thematische Bereiche und allgemeine Kriterien

3.3.1. Zweiter Absatz Buchstabe a: „sie müssen von gemeinschaftlichem Interesse sein, d.h. einen signifikanten Beitrag zur Entwicklung neuer oder zur Umsetzung der bestehenden Maßnahmen auf dem Gebiet der Umweltpolitik und des Umweltrechts sowie zur Verbreitung der bei den über dieses Finanzierungsinstrument finanzierten Maßnahmen erzielten Ergebnisse leisten.“

### 3.4. Artikel 4 — LIFE-Umwelt

#### 3.4.1.

(1) Das spezifische Ziel von LIFE-Umwelt ist die Förderung folgender Maßnahmen:

- a) Umsetzung der bestehenden Umweltpolitik und Umweltgesetzgebung der Gemeinschaft;
- b) Entwicklung neuer Gemeinschaftsmaßnahmen auf dem Gebiet der Umweltpolitik und des Umweltrechts;

(2) (unverändert)

(3) Mit den in Absatz 2 Buchstabe a genannten Demonstrationsvorhaben wird spezifisch folgendes gefördert: (Wortlaut von Artikel 1 Buchstabe a in der von der Kommission vorgeschlagenen Fassung).

(4) Bei den Vorhaben, die entsprechend den in Artikel 4.1 genannten Zielen von LIFE-Umwelt zu finanzieren sind, der Festlegung der in Artikel 4 Absatz 4 angesprochenen Leitlinien sowie den laut Artikel 4 Absatz 8 zu veröffentlichenden Aufforderungen zu Interessensbekundungen ist ferner folgenden Aspekten Rechnung zu tragen:

- dem Erfordernis der Einbeziehung umweltpolitischer Überlegungen bei der Landwirtschafts-, Verkehrs- und Energiepolitik der Europäischen Union;
- den im Beschluß Nr. 2179/98/EG über die Überprüfung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ festgelegten Prioritäten.

3.4.2. Artikel 4 Absatz 4: „Für Demonstrationsvorhaben werden auf der Basis einer Strategie zur Vorabbewertung, inwieweit die Projektergebnisse im Sinne der in Artikel 1 beschriebenen allgemeinen Zielsetzung von LIFE genutzt werden können, (Rest unverändert).“

3.4.3. Artikel 4 Absatz 6 Buchstabe f: „Sie beziehen gegebenenfalls verschiedene sozioökonomische Akteure (Bürger, Industrie, Gewerkschaften, Umweltverbände und Behörden) im betreffenden Projektraum ein.“

3.4.4. Einfügung eines neuen Absatzes am Ende der Ziffer 4.6: „Bei Vorschlägen betreffend gewerbliche Tätigkeiten werden besonders von KMU eingereichte Vorschläge für Vorhaben berücksichtigt.“

3.4.5. Artikel 4 Absatz 8: „...sind auf der Basis einer Strategie zur Vorabbewertung, inwieweit die Projektergebnisse im Sinne der in Artikel 1 beschriebenen allgemeinen Zielsetzung von LIFE genutzt werden können, und auf Initiative der Kommission ...(Rest unverändert).“

### 3.5. Artikel 8 — Dauer der dritten Phase und Haushaltsmittel

3.5.1. Artikel 8 Absatz 1: „LIFE wird stufenweise durchgeführt. Die dritte Phase beginnt am 1. Januar 2000 und endet am 31. Dezember 2006.“

### 3.6. Artikel 12 — Bewertung der dritten Phase und Fortsetzung von LIFE

3.6.1. Artikel 12 Absatz 1: „Bis spätestens 31. Dezember 2005 unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß und dem Ausschuß der Regionen einen Bericht über die Durchführung dieser Verordnung, insbesondere hinsichtlich der in Artikel 1 beschriebenen allgemeinen Zielsetzung von LIFE einschließlich des Nutzens dieses Programms für die Agrar- und Kohäsionspolitik der EU. Des weiteren wird dieser Bericht sich auch erstrecken auf die Verwendung ...(Rest unverändert).“

3.6.2. Artikel 12 Absatz 2: „Der Rat und das Europäische Parlament beschließen in Übereinstimmung mit dem Vertrag über die Durchführung der vierten Phase ab dem 1. Januar 2007.“

Brüssel, den 26. Mai 1999.

Die Präsidentin  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG hinsichtlich der Möglichkeit, auf arbeitsintensive Dienstleistungen versuchsweise einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz anzuwenden“<sup>(1)</sup>**

(1999/C 209/06)

Der Rat beschloß am 31. März 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 99 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 5. Mai 1999 an. Berichterstatte war Herr Lustenhouwer.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 364. Plenartagung (Sitzung vom 26. Mai 1999) mit 108 gegen 2 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Allgemeine Bemerkungen

1.1. Der Ausschuß begrüßt den zu erörternden Kommissionsvorschlag und stellt erfreut fest, daß die Kommission der Aufforderung zur Erarbeitung eines solchen Dokuments, die der Europäische Rat auf seiner Tagung am 11. und 12. Dezember 1998 an sie gerichtet hatte, in solch kurzer Zeit Folge geleistet hat.

1.2. Mit dem Vorschlag entspricht die Kommission auch dem diesbezüglichen Wunsch des Ausschusses, den dieser in seiner Stellungnahme zum „Europäischen Rat zur Beschäftigung“ formuliert hatte<sup>(2)</sup>. Wie der Ausschuß bereits damals feststellte, ist die Beschäftigungslage das Motiv für den Wunsch einiger Mitgliedstaaten, einen ermäßigten MwSt-Satz als beschäftigungsstiftendes Instrument einsetzen zu können. Ferner weist die Kommission darauf hin, daß der Vorschlag auch auf dem Wunsch beruhe, für mehr Ausgewogenheit zwischen der Besteuerung des Faktors Arbeit und der Besteuerung anderer (Produktions-)Faktoren zu sorgen.

1.3. Ein signifikanter Effekt, der nach Ansicht der Kommission mit der Einführung des ermäßigten MwSt-Satzes in diesen arbeitsintensiven Sektoren erzielt würde, besteht darin, daß diese Maßnahme einen Beitrag zur Bekämpfung der Schwarzarbeit leistet, weil die Anwendung des ermäßigten MwSt-Satzes den zwischen illegaler und legaler Arbeit bestehenden Preisunterschied deutlich verringert. Der Ausschuß, der sich noch vor kurzem dafür aussprach, die Bekämpfung der Schwarzarbeit auf Gemeinschafts- und einzelstaatlicher Ebene zu intensivieren<sup>(3)</sup>, ist deshalb der Meinung, daß der Kommissionsvorschlag auch unter diesem Gesichtspunkt Unterstützung verdient. Auch wenn die Zahl der zusätzlichen Arbeitsplätze, die durch diesen Effekt entstehen, möglicherweise begrenzt sein wird, ist eine Gewichtsverlagerung bei den Arbeitsverhältnissen von der Schattenwirtschaft auf den legalen Arbeitsmarkt schon an sich ein Grund, der die Unterstützung des Kommissionsvorschlags rechtfertigt.

1.4. Ein weiterer Aspekt, den die Kommission als Grund für ihren Vorschlag anführt, besteht darin, daß ein ermäßigter MwSt-Satz niedrigere Verbraucherpreise bewirken und mithin die Nachfrage nach stark arbeitsintensiven Dienstleistungen beleben würde.

## 2. Besondere Bemerkungen

2.1. Die Kommission spricht sich für ein System aus, bei dem die Mitgliedstaaten den Rat darum ersuchen können, es ihnen unter bestimmten (strengen) Bedingungen zu gestatten, den ermäßigten MwSt-Satz auf arbeitsintensive Dienstleistungen anzuwenden, die derzeit nicht im Anhang H der Richtlinie 77/388/EWG verzeichnet sind. Der Rat kann eine derartige Ermächtigung nur einstimmig und für einen bestimmten Zeitraum (vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2002) aussprechen.

2.2. Der Ausschuß billigt diesen Ansatz, da er den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, von dieser Option Gebrauch zu machen, wenn die Beschäftigungssituation und die spezifische Lage in den betreffenden Sektoren gute Voraussetzungen für den wirksamen Einsatz dieses MwSt-Instruments bieten. Allerdings müssen die möglichen positiven Auswirkungen in jedem Einzelfall sorgfältig abgewogen werden gegen den zusätzlichen Verwaltungs- und Kontrollaufwand und gegen eventuelle Wettbewerbsverzerrungen. Auch darf nicht außer acht gelassen werden, daß die entstehenden Steuerausfälle entweder durch Steuererhöhungen an anderer Stelle oder durch entsprechende Ausgabeneinsparungen „finanziert“ werden müssen. Der Ausschuß erachtet es deshalb als notwendig, daß sich die Mitgliedstaaten mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern in den betroffenen Sektoren beraten und deren Ansichten zu den möglichen Auswirkungen einer derartigen Maßnahme hören, bevor sie die Liste der Dienstleistungen erstellen, für die sie die Anwendung des ermäßigten MwSt-Satzes beantragen wollen. Die Tatsache, daß die Regelung nicht allgemeinverbindlich eingeführt, sondern optional gestaltet werden soll (wobei allerdings, wie nachstehend dargelegt, strenge Bedingungen zu erfüllen sind), ermöglicht nach Ansicht des Ausschusses eine flexiblere und gezieltere Anwendung. Gleichzeitig können durch die Sicherheit, die die einstimmige Beschlußfassung bietet, unerwünschte Anwendungen verhindert werden.

<sup>(1)</sup> ABl. C 102 vom 13.4.1999, S. 10.

<sup>(2)</sup> ABl. C 355 vom 21.11.1997.

<sup>(3)</sup> WSA-Stellungnahme zu der „Mitteilung der Kommission zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit“; ABl. C 101 vom 12.4.1999.

2.2.1. Die Kommission schlägt vor, die Anwendung des ermäßigten MwSt-Satzes auf die dafür in Frage kommenden Dienstleistungen an die Erfüllung strenger Bedingungen zu knüpfen. Der Ausschuß hält alle vorgeschlagenen Bedingungen für gerechtfertigt. Gute Voraussetzungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen sind nämlich insbesondere dann gegeben, wenn die betreffenden Dienstleistungen arbeitsintensiv sind und der MwSt-Satz sich in erheblichem Maße unmittelbar auf den Verbraucherpreis auswirkt. Durch die Beschränkung auf Dienstleistungen mit lokalem Charakter läßt sich weitgehend verhindern, daß der Wettbewerb verzerrt wird (obwohl Substitutionseffekte nie ganz auszuschließen sind und obschon es in Grenzregionen zu grenzüberschreitenden Auswirkungen begrenzten Ausmaßes kommen kann) und der Binnenmarkt in seinem Funktionieren beeinträchtigt wird. Was den Aspekt der Wettbewerbsverzerrung betrifft, so ruft der Ausschuß die Mitgliedstaaten auf, darauf zu achten, daß die Unterschiede bei der steuerlichen Behandlung, die in einigen Mitgliedstaaten zwischen den auf dem Markt agierenden Unternehmen und dem „dritten Sektor“ (Vereine, Stiftungen usw.) bestehen, durch die Anwendung des ermäßigten MwSt-Satzes nicht noch größer werden.

2.2.2. Der Ausschuß ist sich der Tatsache bewußt, daß wahrscheinlich weiterhin die Frage erörtert wird, was eigentlich unter einer arbeitsintensiven Dienstleistung zu verstehen ist und welche Definition dieser Begriff erhalten soll. Eindeutige Kriterien bestehen nämlich nicht, obwohl es hier offensichtlich um Dienstleistungen geht, bei denen der Lohnkostenanteil den Endverbraucherpreis der betreffenden Dienstleistung maßgeblich bestimmt. Daher sollten nach Ansicht des Ausschusses auch Dienstleistungen, die einen sozialen Charakter haben oder eine wichtige soziale Funktion erfüllen, nicht von der Anwendung des ermäßigten MwSt-Satzes ausgeschlossen sein. Dienstleistungen wie die Betreuung von alten Menschen, Behinderten und Kindern oder Leistungen, die z. B. einen umweltfreundlichen Charakter haben, dürfen nicht von vornherein von der Inanspruchnahme dieses Instruments ausgeschlossen werden. Die geforderte Einstimmigkeit der vom Rat zu treffenden Entscheidung kann auch in dieser Hinsicht die Gewähr dafür bieten, daß der Begriff realistisch und sozial vertretbar definiert wird.

2.3. Der Ausschuß ist damit einverstanden, daß ein Mitgliedstaat der eine solche Regelung einführen möchte, gemäß Artikel 1 Buchstabe b des Vorschlags einige Auflagen erfüllen muß: Die Mitgliedstaaten müssen ungefähre Angaben darüber machen können, welche Beschäftigungswirkung sie sich von der Regelung erwarten und welche flankierenden Maßnahmen sie gegebenenfalls treffen wollen, um z. B. Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.

2.4. Artikel 1 Buchstabe c sieht die Einführung eines Korrekturmechanismus vor, den der Ausschuß mit einigen Fragezeichen versieht. Dieser Mechanismus soll es dem Rat ermöglichen, auf Vorschlag der Kommission die zuvor genehmigte Abweichung vom MwSt-Normalsatz mit qualifizierter Mehrheit aufgrund der Tatsache zu widerrufen, daß wider Erwarten doch Wettbewerbsverzerrungen zu beklagen sind. Man könnte sich fragen, ob dieser Korrekturmechanismus wirklich erforderlich ist, da das „Experiment“ mit dem ermäßigten MwSt-Satz doch zunächst auf drei Jahre befristet ist und damit auf einen sehr begrenzten Zeitraum, in dem es kaum zu Wettbewerbsverzerrungen größeren Ausmaßes kommen dürfte. Nach sorgfälti-

ger Abwägung gelangt der Ausschuß jedoch zu dem Schluß, daß die Kommission diesen Korrekturmechanismus zu Recht vorgeschlagen hat. Ein gewisses Maß an Beaufsichtigung mit dem Ziel, gravierende Wettbewerbsbeeinträchtigungen zu vermeiden bzw. zu beseitigen, ist bei diesem Experiment angebracht, und zwar auch deshalb, weil sich nicht alle Auswirkungen voraussehen lassen. Der Ausschuß fragt sich, ob es im Hinblick auf die Rechtssicherheit für die betroffenen Unternehmen und Organisationen, die ab dem 1. Januar 2000 in den Genuß eines ermäßigten MwSt-Satzes kommen sollen, nicht wünschenswert wäre, die Möglichkeit einer Positivkorrektur (Ergänzung der Liste der Tätigkeiten mit ermäßigtem Steuersatz) oder Negativkorrektur (Streichung bestimmter Tätigkeiten von der Liste) zu einem festen Zeitpunkt, nämlich dem 1. Januar 2001, vorzusehen. Schließlich sollte sich nach einem Jahr Laufzeit zeigen, ob im Inland oder in Grenzgebieten Wettbewerbsverzerrungen auftreten.

2.5. In Artikel 1 Unterabsatz 6 werden die zur Anwendung des ermäßigten MwSt-Satzes ermächtigten Mitgliedstaaten verpflichtet, bis Oktober 2002 einen ausführlichen Evaluierungsbericht zu erstellen. Abgesehen von der Tatsache, daß Juni 2002 in Anbetracht der für die Ausarbeitung einer endgültigen Regelung erforderlichen Zeit möglicherweise ein geeigneteres Fristende wäre, ist der Ausschuß der Ansicht, daß in diesem Bericht ganz gewiß die Auswirkung auf den Haushalt des betreffenden Mitgliedstaats ermittelt werden muß. Das Aufzeigen der haushaltsspezifischen Auswirkungen kann nämlich Aufschluß über die Wirksamkeit der Maßnahme in bezug auf die Kosten pro geschaffenen Arbeitsplatz geben. Der Ausschuß legt ferner Wert darauf, daß er über die von den Mitgliedstaaten vorzulegenden Evaluierungsberichte unterrichtet und diesbezüglich konsultiert wird, bevor die Kommission und der Rat ihre Schlußfolgerungen für das weitere Vorgehen ziehen.

### 3. Abschließende Bemerkungen

Im großen und ganzen ist der Ausschuß mit dem Vorschlag der Kommission einverstanden. Mit dem Vorschlag wird dem dringenden Wunsch des Ausschusses entsprochen, auch den Einsatz des MwSt-Instruments bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu ermöglichen. Gleichzeitig wird dem Anliegen zahlreicher Organisationen aus den Bereichen Handwerk und KMU Rechnung getragen, die nach einer Waffe zur Bekämpfung der Schwarzarbeit verlangen. Ohne Frage können unterschiedliche Bedenken gegen diesen Vorschlag geltend gemacht werden. Wie bereits angemerkt, sind u.a. die Inhalte des Begriffs „arbeitsintensiv“ nicht über jeden Zweifel erhaben, läßt sich manchmal nicht mit absoluter Eindeutigkeit darlegen, welche Dienstleistungen einen im wesentlichen lokalen Charakter haben, und können sowohl Befürchtungen über negative Auswirkungen in den Grenzregionen als auch Skepsis hinsichtlich des Beschäftigungseffekts der Maßnahme geäußert werden. Diese Kritikpunkte wurden auch bereits im Rahmen der Erörterung zur Sprache gebracht, die der Unterbreitung des Vorschlags vorausging. Der Ausschuß teilt jedoch den vom Europäischen Rat vertretenen Standpunkt, daß die Bedeutung der Beschäftigungsförderung so groß ist, daß nichts unversucht gelassen werden darf. Das jetzt vorgestellte Instrument sollte deshalb allen Zweifeln zum Trotz beschlossen werden. Es wird sich dann innerhalb eines experimentellen Rahmens zu bewähren haben.

Der Ausschuß fordert den Rat daher auf, dem Kommissionsvorschlag so schnell wie möglich zuzustimmen, damit die

Richtlinie (wie in Artikel 2 Absatz 1 vorgesehen) am 1. Januar 2000 in Kraft treten kann.

Brüssel, den 26. Mai 1999.

*Die Präsidentin*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

#### Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:

- dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft“,
- dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen“, und
- dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten, die Erhebung von Weagentgelten im Eisenbahnverkehr und die Sicherheitsbescheinigung“<sup>(1)</sup>

(1999/C 209/07)

Der Rat beschloß am 19. Oktober 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 19. Mai 1999 an. Berichterstatter war Herr Decaillon.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 364. Plenartagung (Sitzung vom 26. Mai 1999) mit 80 gegen 15 Stimmen bei 14 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

#### 1. Vorbemerkungen

1.1. Die in der Kommissionsvorlage enthaltenen Vorschläge bilden eine Einheit, sie sind ein Paket an legislativen wie konzeptionellen Maßnahmen über die Bedingungen für die Nutzung der Eisenbahn-Infrastruktur.

1.2. Dieses Bündel an Vorschlägen ist zu sehen:

- im Rahmen der verschiedenen Gesetzestexte und Vorschläge betreffend den Schienenverkehr;
- im Rahmen der verschiedenen Gesetzestexte und Vorschläge betreffend die Verkehrspolitik insgesamt;
- im Rahmen der verschiedenen Gesetzestexte und Vorschläge betreffend die Leistungen der Daseinsvorsorge;

— im Lichte der besonderen Rolle des Verkehrs in diesem Bereich im allgemeineren Rahmen der Ausrichtungen der Europäischen Union sowohl bezüglich Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung und nachhaltigen Entwicklung als auch bezüglich des Erweiterungsprozesses.

1.3. Das Bündel an Vorschlägen stellt einen Schritt nach vorn dar und beinhaltet eine Beschleunigung des Umstrukturierungsprozesses der europäischen Eisenbahnen.

1.4. Grundgedanke all dieser Vorschläge sind die Vollendung des Binnenmarktes und die Weiterentwicklung der Wettbewerbsorientierung.

#### 2. Kurze Zusammenfassung der Vorschläge der Kommission

##### 2.1. Änderung der Richtlinie 91/440/EWG

2.1.1. Die vorgeschlagene Änderungsrichtlinie macht die vollständige rechnerische Trennung von Fahrweg und Eisen-

<sup>(1)</sup> ABl. C 321 vom 20.10.1998, S. 6-8-10.



bahnbetrieb (Gewinn- und Verlustrechnung, Bilanzen) zur Auflage. Bei der Rechnungsführung muß dem Verbot der Übertragung öffentlicher Zuwendungen von einem Geschäftsbereich zum anderem Genüge getan werden. Außerdem fordert der Vorschlag die organisatorische Trennung derjenigen Geschäftsbereiche, die eine Diskriminierung bei der Wahrnehmung der Zugangsrechte bewirken könnten.

2.1.2. Die Begriffsbestimmungen „Eisenbahnunternehmen“ und „Fahrwegbetreiber“ werden präzisiert. So wird

- a) für Eisenbahnunternehmen festgelegt, daß „dieses Unternehmen die Traktion sicherstellen muß“;
- b) für den Fahrwegbetreiber festgelegt, daß es sich dabei um ein öffentlich-rechtliches Unternehmen, ein Privatunternehmen oder eine öffentliche Stelle handeln kann.

2.1.3. Die Zuständigkeit für die Sicherheitsvorschriften wird „Stellen oder Unternehmen“ übertragen, die von Verkehrsdienstleistern unabhängig sind.

2.1.4. Die Fahrwegbetreiber müssen vom Staat unabhängig sein, ihre Geschäfte selbständig führen und eine eigene Geschäftsplanung betreiben.

2.1.5. Für den Personen- und den Güterverkehr ist eine getrennte Rechnungsführung (Gewinn- und Verlustrechnung, Bilanzen) vorgeschrieben. Öffentliche Mittelzuflüsse sind für jeden dieser beiden Tätigkeitsbereiche getrennt anzugeben und dürfen nicht auf den jeweils anderen Bereich übertragen werden.

2.1.6. Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie beträgt ein Jahr.

## 2.2. Änderung der Richtlinie 95/18/EG

2.2.1. Vom Anwendungsbereich der Richtlinie sind Verkehrsdienstleistungen im Pendelverkehr zur Beförderung von Straßenfahrzeugen durch den Ärmelkanaltunnel sowie Personenverkehrsdienste mit Straßen- oder Stadtbahnen bzw. auf nicht mit anderen Fahrwegen vernetzten örtlichen Schienennetzen ausgenommen.

2.2.2. Die Genehmigungen für die Erbringung von Schienenverkehrsdienstleistungen werden von einer vom Staat benannten Stelle erteilt, die selbst keine Eisenbahnverkehrsleistungen erbringt und von Stellen oder Unternehmen, die dies tun, unabhängig ist.

2.2.3. Mit der vorgeschlagenen Richtlinienänderung sollen keine neuen Zugangs- oder Transitrechte geschaffen und auch beim Anwendungsbereich der Richtlinie 91/440/EWG keine Korrekturen vorgenommen werden.

2.2.4. Die Frist für die Umsetzung dieser Richtlinie beträgt ein Jahr.

## 2.3. Vorschlag für eine Richtlinie zur Ersetzung der Bestimmungen der Richtlinie 95/19/EG

2.3.1. Die Richtlinie gilt für „Fahrwege des inländischen und grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehrs“.

2.3.2. Die vorgeschlagene Richtlinie präzisiert einige Begriffsbestimmungen und Funktionsbeschreibungen und führt neue Kategorien ein.

2.3.3. Sie legt die Grundsätze und Regeln für die Fahrwegkapazitätszuweisung und die Verfahren für die Festsetzung und Erhebung der Fahrwegnutzungsentgelte im Schienenverkehr fest und schreibt des weiteren vor, daß die Fahrwegkapazitätszuweisungsstellen von integrierten Unternehmen unabhängig sein müssen.

2.3.4. Diese Grundsätze, Regeln und Verfahren sollen dem Fahrwegbetreiber eine optimale Kapazitätsauslastung der Netze gestatten und jedweden Diskriminierungen vorbeugen.

2.3.5. Die Richtlinie fordert auf zu einer getrennten Rechnungsführung für den Güter- und den Personentransport.

2.3.6. Bei den Entgeltgrundsätzen orientiert sich die Richtlinie an den Parametern soziale Grenzkosten und Internalisierung der externen Kosten.

2.3.7. Die Richtlinie steckt die Rolle der Mitgliedstaaten und der anderen öffentlichen Einrichtungen bei der Festlegung, Vorhaltung und Finanzierung von Infrastrukturen, bei der Festlegung der Grundsätze für den Netzzugang und die Zertifizierung, der Sicherheitsvorschriften, der Systeme für den Ausgleich der externen Kosten, der Inhalte des gemeinwirtschaftlichen Auftrags ab.

2.3.8. Im Anhang zu der vorgeschlagenen Richtlinie ist aufgelistet, was der Begriff „Schienenverkehrsdienste“ alles beinhaltet.

2.3.9. Als Frist für die Umsetzung der Richtlinie sieht der Kommissionsvorschlag den 1. Januar 2000 vor.

## 3. Allgemeine Bemerkungen zum gesamten Maßnahmenpaket

3.1. Die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen der drei Richtlinien 91/440/EWG, 95/18/EG und 95/19/EG stellen ein in sich geschlossenes Bündel von Maßnahmen zur Intensivierung und Beschleunigung der Umstrukturierung des europäischen Schienenverkehrssystems dar.

### 3.2. Angesichts

— der verschiedenen Studien über die Umsetzung, Anwendung und Auswirkungen der drei Richtlinien in den fünfzehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union (beispielsweise wurde die Richtlinie 95/19/EG erst kürzlich und auch nicht in sämtlichen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt) und

- der konkreten, auf den neuesten Stand gebrachten Zahlen über die Situation der Eisenbahn und der anderen Verkehrsträger in den einzelnen Mitgliedstaaten, den Partnerländern der Europäischen Union (vor allem Norwegen und die Schweiz), und den an einem baldigen EU-Beitritt interessierten Ländern
- der inzwischen aufgelaufenen Verzögerungen und Schwierigkeiten der Schienenverkehrsnetze bei der Anpassung an die Entwicklung im Verkehrsbereich

wäre dem Ausschuß sehr an einer sorgfältigen Bestandsaufnahme unter Einbeziehung der Netze, der verschiedenen Akteure des Verkehrssektors, der Nutzer und der Sozialpartner gelegen, anhand derer sich die einzelnen Mitgliedstaaten ein genaues Bild machen können über:

- die tatsächliche derzeitige Situation der Eisenbahnunternehmen (finanzielle Sanierung, Anteil der Eisenbahn in den einzelnen Marktsegmenten, Entwicklungspotential, Absprachen, Partnerschaften, Zusammenarbeit, Sozialvorschriften, Engpässe, Infrastrukturvorhaben, verzeichnete Fortschritte im Bereich der Interoperabilität und Multimodalität ...);
- den zwischen den ersten Auswirkungen der drei Richtlinien, der Situation der Eisenbahn in den einzelnen Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene und den von der Kommission vorgeschlagenen neuen Maßnahmen bestehenden Zusammenhang;
- den konkreten Stand der Umsetzung der verschiedenen Ausrichtungen des Weißbuchs und der verschiedenen Grünbücher der Kommission zu diesem Bereich und deren erste Auswirkungen im Hinblick auf die ins Visier genommene Förderung einer umfassenden, in sich geschlossenen und ausgewogenen Politik für eine nachhaltige Entwicklung des gesamten Verkehrssystems.

3.3. Auf der Basis dieser Bilanz sollte die Kommission eine klare und deutliche Aussage zu den mit ihren neuen Vorschlägen angestrebten Zielen, erwarteten Ergebnisse, vorhersehbaren oder ins Visier genommenen (wirtschaftlichen, kommerziellen, finanziellen, sozialen, organisatorischen und funktionellen) Auswirkungen machen.

3.4. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist der — bereits wiederholt in seinen Stellungnahmen<sup>(1)</sup> vorgetragenen — Auffassung, daß bei den für die Entwicklung und Sanierung der Eisenbahn unverzichtbaren Umstrukturierungs-, Modernisierungs-, Dynamisierungsmaßnahmen auf bestimmte Kriterien Rücksicht genommen werden muß, und zwar vor allem auf:

- einen progressiv angelegten und abgestuften Liberalisierungsprozeß;

<sup>(1)</sup> Vgl. die Stellungnahmen des Ausschusses über „Eisenbahnlicenzen“ (Abl. C 393 vom 31.12.1994), die „Entwicklung der Eisenbahn/Zugang zur Eisenbahninfrastruktur“ (Abl. C 153 vom 28.5.1996, S. 16) und „Eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft“ (Abl. C 206 vom 7.7.1997, S. 23).

- die besondere Wesensart des Verkehrs, der einen einheitlichen Markt bildet, der nur unter einem globalen Blickwinkel und als intermodales System verstanden werden kann, was insbesondere bedingt, daß die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern wieder ins Lot gebracht und harmonisiert werden, und zwar vor allem bezüglich der wirtschaftlichen, sozialen, arbeits- und sicherheitsmäßigen Rahmenbedingungen;
- das Nebeneinander von kommerziellen und nichtkommerziellen Aspekten des Verkehrs, in Sonderheit die Rolle der Eisenbahn bei der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge die erheblichen Unterschiede zwischen den einzelnen Verkehrsträgern bei der Erzeugung externer Kosten und der Verkehrssicherheit;
- die Notwendigkeit des Ausbaus der transeuropäischen Netze<sup>(2)</sup>, der Förderung von Infrastrukturen von gemeinschaftlichem Interesse und der Steigerung des Anteils des Kombinierten Verkehrs;
- auf den Umstand, daß aufgrund seiner netzartigen Konzeption die Eisenbahnen ein System mit äußerst strukturierender Wirkung darstellen, einen entscheidenden Integrationsfaktor, ein Parameter für die Entwicklung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes bilden Dies gilt für die Europäische Union, aber auch für die beitriftswilligen Länder. Deswegen sollte ein eingehende Untersuchung des Zusammenhangs zwischen dem Erweiterungsprozeß und dem Prozeß der Liberalisierung der Eisenbahnsysteme vorgenommen werden.

#### 4. Besondere Bemerkungen

##### 4.1. Bemerkungen zur Konzeption

4.1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß legt Wert auf die Feststellung, daß die bestehenden Richtlinien unbedingt von sämtlichen Mitgliedstaaten vollständig in einzelstaatliches Recht umgesetzt werden müssen. Die Einführung von Änderungen vor der vollständigen Umsetzung birgt unterm Strich die Gefahr einer rechtlichen, reglementarischen, institutionellen und organisatorischen Instabilität, die der Umstrukturierung der Eisenbahnunternehmen und der Belegung ihrer Tätigkeiten und ihrer Zusammenarbeit abträglich ist.

4.1.2. Der äußerst detaillierte, sehr komplexe und häufig unverständliche Charakter sehr präziser und zwingender Bestimmungen einerseits und die sehr allgemein gehaltenen Ziele, Anwendungsbereiche, Begriffe andererseits lassen zumal im dritten Richtlinienvorschlag über Wegeentgelte zahlreiche Ungewissheiten im Raume stehen und werden möglicherweise auch eine Quelle der Widersprüchlichkeit, der Doppeldeutigkeit und der Verwirrung bilden und

- zu sehr unterschiedlichen Auslegungen und

<sup>(2)</sup> Vgl. die Stellungnahme des Ausschusses über „Transeuropäische Freeways für den Schienengüterverkehr“ (Abl. C 95 vom 30.3.1998, S. 21).

— zu umfangreichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Anwendung führen, auf die bereits in zahlreichen Stellungnahmen des Ausschusses<sup>(1)</sup> aufmerksam gemacht wurde.

4.1.3. von daher besteht die große Gefahr, daß die neuen Vorschläge der Kommission den Grundsätzen der Abstufung, der Kohärenz und des Gleichgewichts zwischen den Verkehrsträgern zuwiderlaufen werden, was der Ausschuß bereits in zahlreichen Stellungnahmen<sup>(1)</sup> dargelegt hat.

#### 4.2. Bemerkungen zum Inhalt

4.2.1. Einige Kategorien und bestimmte neue Konzepte, die mit dem von der Kommission vorgeschlagenen Regelung eingeführt werden sollen, sollten stärker präzisiert und ausführlicher begründet werden, um zu unterschiedliche Auslegungen zu vermeiden. Dies ist einer der wesentlichen Punkte, die sich bei den verschiedenen, vom Ausschuß durchgeführten Anhörungen herauskristallisierten. Dies gilt unter anderem für:

- die Definition, den rechtlichen Status und die Aufgaben der „zugelassenen Antragsteller“, die sowohl bei den Schienenverkehrsbetreibern und Arbeitnehmervertretern, als auch bei Vertretern der Schienenverkehrsnutzer und -benutzer viele Fragen aufkommen lassen;
- die Definition und Erfassungsgrenze der „Schienenverkehrsleistungen“, die ihrem Wesen nach und sogar nach den Zielsetzungen des Weißbuchs und der Grünbücher als Parameter sehr starken räumlichen und zeitlichen Entwicklungsprozessen unterliegen und daher nicht ein für allemal strikt abgegrenzt werden sollten;
- die Verzahnung zwischen den verschiedenen organisatorischen, regulierungsmäßigen und betrieblichen Instanzen des Schienenverkehrs und deren genauen Funktionen, insbesondere bei der Festlegung, Anwendung und Kontrolle der Sicherheitsnormen;
- die Definition, die Zuweisungsverfahren, die Transparenz, die Verantwortlichkeit, die Kontrolle der Rechtfertigungsgründe und der Mechanismen für die Gewährung von Ausgleichsleistungen;
- die Aufstockung des Instrumentariums, der Mechanismen, der Instanzen, der Funktionen und der Organisationsformen, die sich möglicherweise aus den jetzigen Vorschlägen der Kommission ergeben wird und den erklärten Zielen zuwiderliefe und das Schienenverkehrssystem in den einzelnen Mitgliedstaaten und logischerweise in noch stärkerem Maße auf Unionsebene noch komplizierter, undurchsichtiger und bürokratischer machen würde.

4.2.2. Die von der Kommission vorgeschlagenen Trassenzuweisungsregeln, Kapazitätsaufteilungsverfahren, Tarifbildungsmodalitäten sollten eingehender erläutert und einfacher gestaltet und stärker auf die tatsächliche Situation der einzelnen Schienenverkehrsnetze und die Grundsätze der Subsidiarität zugeschnitten werden.

(1) Vgl. etwa die noch nicht im Amtsblatt veröffentlichte Stellungnahme über „Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung“ (ABl. C 101 vom 12.4.1999) oder die Stellungnahme über „Eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft“ (ABl. C 206 vom 7.7.1997, S. 23).

4.2.3. In ihren jetzigen Form haften den Vorschlägen der Kommission ein sehr starker Bevormundungscharakter und starker Verallgemeinerungsgehalt an und sie lassen eher einen Gleichschaltungsprozeß vermuten (der eher in den Rahmen der gemeinschaftlichen Verordnung gehört) denn einen Harmonisierungs- und Angleichungsvorgang, wie er mit dem Verfahren der Richtlinie bezweckt wird.

4.2.4. Wie bei den Anhörungen immer wieder betont wurde, sind im Zusammenhang mit den Kommissionsvorschlägen eine Reihe von Problemen abzusehen bezüglich der

- a) Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten;
- b) Vereinbarkeit mit
  - der gebotenen Flexibilität wegen der Segmentierung, Vielfalt und Entwicklung des Nachfrageprofils, wegen der unverzichtbaren Reaktions- und Anpassungsfähigkeit des Schienenverkehrsangebotsspektrums, der von den Eisenbahnunternehmen gleichermaßen zu bedienenden kommerziellen und gemeinwirtschaftlichen Anforderungen, der erforderlichen Vertiefung der Zusammenarbeit und der Partnerschaft zwischen den Eisenbahnunternehmen auf europäischer Ebene;
  - der selbständigen Rechnungsführung, der Eigenverantwortlichkeit der Eisenbahnunternehmen und der Infrastrukturbetreiber;
  - den strukturellen Unterschieden zwischen den Eisenbahnnetzen nach Maßgabe ihrer Entwicklungsstandes und -potentials und ihrer Funktion im geographischen Kontext (Randlage, reines Festland, Transitland);
  - den für die verschiedenen einzelstaatlichen verkehrspolitischen Maßnahmen ausschlaggebenden Betätigungsfelder, Inhalte, Behörden.

4.2.5. Das von der Kommission vorgeschlagene Tariffestsetzungssystem wirft einige spezifische Probleme auf. Durch die alleinige Verbesserung des Schienenverkehrsmarktes durch eine grenzkostenorientierte Anlastung der Infrastrukturnutzung kann weder eine Optimierung des gesamten Verkehrsmarkts, noch eine Optimierung anderer Märkte herbeigeführt werden. Dies gilt um so mehr, als die Vorschläge der Kommission lediglich für die „Fahrwege des inländischen und grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehrs“ gelten. Sämtliche Schienenverkehrswege bilden eine Einheit, so wie auch sämtliche Verkehrsträger gemeinsam das Verkehrssystem ausmachen.

Die Schwächen des von der Kommission vorgeschlagenen Systems sollten aber kein Vorwand sein zur Untätigkeit oder zum Anlaß genommen werden, das Bemühen um eine bessere Festlegung des Schienenverkehrsinfrastrukturbedarfs sowie auch der Straßenverkehrs-, Hafeninfrastruktur, Binnenwasserstraßen und Luftraum einzustellen.

4.2.6. Es ist aber auch auf andere, mehr praxisbezogene Schwierigkeiten hinzuweisen, derentwegen das von der Kom-

mission vorgeschlagene System schwerlich in allen Mitgliedstaaten angewandt werden kann:

- die grenzkostenorientierte Bepreisung der Infrastrukturnutzung ist ein kurzfristiges Instrument, bei dem die Einrechnung der mit dem Ausbau der Infrastruktur verbundenen Kosten in das Weagentgelt schwierig ist und auch die Berücksichtigung der Investitionen und deren Finanzierung Probleme bereitet.
- Kennzeichnend für den Schienenverkehr sind hohe Fixkosten und variablen Kosten, die mit steigendem Infrastrukturnutzungsgrad nur relativ gering zunehmen. Die Grenzkosten der Schienenverkehrswegenutzung sind somit verhältnismäßig niedrig und wegen des großen Umfangs der Infrastruktur sogar noch günstiger. Der Anteil der Fixkosten und der Infrastrukturnutzungskosten ist je nach Verkehrsträger sehr unterschiedlich und schafft enorme Wettbewerbsverzerrungen.

4.2.7. Bei den Anhörungen wurde vor allem seitens der Eisenbahnunternehmen und der Gewerkschaften der Beschäftigten des Eisenbahnsektors gewisse Besorgnis über die Auswirkungen der neuen Vorschläge der Kommission geäußert hinsichtlich

- der Gefahr einer „Abschöpfung“ der besten Schienenverkehrsrelationen zugunsten der neuen zugelassenen Bewerber;
- eines verfälschten Wettbewerbs im Spannungsfeld zwischen den gemeinwirtschaftlichen Geboten und den kommerziellen Erfordernissen;
- der Gefahr einer Einengung der Rolle und Funktionen der Netze auf die reine Traktionsgewährleistung, während just die Funktion der Verkehrsorganisation immer mehr an Bedeutung gewinnen;
- der Befürchtung eines Schrittmachereffekts, der die „rechnerische Trennung“ zwischen Reiseverkehr, Fernstrecken und Nahverkehr einerseits und Gütertransport andererseits zum ersten Schritt zu einer „organischen Trennung“ der beiden Betätigungsfelder macht.

## 5. **Schlußfolgerungen**

5.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß möchte auf der Basis seiner früheren einschlägigen Stellungnahmen, der von ihm durchgeführten Anhörungen und der bei ihm eingegangenen Beiträge dem Standpunkt Ausdruck verleihen,

— daß dringend etwas getan werden muß, um den Betrieb und die Verwaltung der Schienenverkehrsnetze zu verbessern und zwar u. a. im Sinne

- einer besseren Zuweisung und Nutzung der bestehenden sowie auch der für die Bildung echter transeuropäischer Netze erforderlichen Infrastrukturen;
- einer maßgeblichen Verbesserung ihrer Marktposition und ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Sanierung;
- einer größeren Zusammenarbeit sowohl zwischen Eisenbahnunternehmen untereinander als auch zwischen Eisenbahnunternehmen und den anderen Verkehrsträgern (Binnenschifffahrt, Straße, Luft- und Seeverkehr);
- einer größeren Flexibilität und Transparenz und einer besseren Dienstleistungsqualität für Nutzer und Verladere;
- einer nachhaltigeren Entwicklung der Verkehrssysteme durch die Internalisierung der externen Kosten bei den einzelnen Verkehrsträgern und die Verstetigung und den Ausbau des Kombinierten Verkehrs;
- einer stärkeren Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern, unter anderem im Bereich der sozialen, arbeitsmäßigen und sicherheitsspezifischen Bedingungen;

— die Kommission

- eine vorläufige und abgestufte Aufstellung über die mit den neuen Richtlinien angestrebten wirtschaftlichen, kommerziellen, finanziellen und sozialen Ergebnissen vorlegen sollte;
- einige der in ihren Vorschlägen enthaltenen Konzepte, Funktionen, Strukturen, Zuständigkeiten besser definieren sollte und auch die Wechselbeziehungen zwischen den einzelnen Akteuren des Schienenverkehrswesens besser abstecken sollte;
- ihre sämtlichen Vorschläge besser an der objektiven Situation der verschiedenen Schienenverkehrssysteme, den erzielten Fortschritten und Ergebnissen orientieren sollte;
- das von ihr vorgeschlagene System für die Tariffestsetzung und die Wegekapazitätszuweisung, die Verwaltung, die Regulierung, Beurteilung des Systems für die Definition, Anwendung, die Kontrolle und Verhängung von Sanktionen im Sicherheitsbereich vereinfachen sollte.

Brüssel, den 26. Mai 1999.

*Die Präsidentin*  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur dritten Änderung der Verordnung (EG) Nr. 850/98 vom 30. März 1998 zur Erhaltung der Fischereiressourcen durch technische Maßnahmen zum Schutz von jungen Meerestieren“**

(1999/C 209/08)

Der Rat beschloß am 28. April 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 43 und 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Der Ausschuß beschloß, Herrn Chagas als Hauptberichterstatter mit der Vorbereitung der Arbeiten zu beauftragen.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 364. Plenartagung (Sitzung vom 26. Mai 1999) einstimmig folgende Stellungnahme.

**1. Einleitung**

1.1. Mit der Verordnung (EG) Nr. 850/98<sup>(1)</sup> erließ der Rat technischen Maßnahmen zum Schutz junger Meerestiere.

1.2. Nach der Annahme und Veröffentlichung dieser Verordnung zeigte sich, daß diese bestimmte Aspekte, die der Kommission zur Kenntnis gebracht worden waren, noch nicht berücksichtigte.

1.3. Mit dem nun vorliegenden Vorschlag wird die Verordnung (EG) Nr. 850/98 in diesen Punkten geändert.

<sup>(1)</sup> ABl. L 125 vom 27.4.1998.

**2. Allgemeine Bemerkungen**

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß befürwortet den Verordnungsvorschlag.

2.2. Mit diesem Vorschlag sollen Lücken geschlossen und bestimmte Entwicklungen berücksichtigt werden, denen mit der Verordnung (EG) Nr. 850/98 noch nicht Rechnung getragen wurde.

2.3. Es handelt sich um eine folgerichtige Anpassung, die sich aus der Notwendigkeit ergibt, in bezug auf die technischen Maßnahmen den bestmöglichen Kompromiß zwischen dem idealen technischen Stand und der Realität der Fischereitätigkeit herbeizuführen.

Brüssel, den 26. Mai 1999.

*Die Präsidentin*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

## **Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Wirtschaftsreform: Bericht über die Funktionsweise der gemeinschaftlichen Produkt- und Kapitalmärkte“**

(1999/C 205/09)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 25. Februar 1999 gemäß Artikel 23 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 18. Mai 1999 an. Berichterstatter war Herr Cal, Mitberichterstatter Herr Simpson.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 364. Plenartagung (Sitzung vom 26. Mai 1999) mit 77 Ja-Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

NB: Im Verlauf der Erarbeitung dieser Stellungnahme beschloß die Binnenmarkt-Beobachtungsstelle, auch die folgenden Vorlagen der Kommission zu erörtern:

„Bewertung des Binnenmarkt-Aktionsplans, Juni 1997-Dezember 1998“

und

„Wirtschafts- und Strukturreformen in der EU (Cardiff II)“.

### **Einleitung**

Der Ausschuß ist erfreut über die Möglichkeit, sich zu dem Bündel der Binnenmarkt-Dokumente äußern zu können, als da sind: der Bericht über die Bewertung des Aktionsplans, der Bericht über die Funktionsweise der gemeinschaftlichen Produkt- und Kapitalmärkte (Cardiff I) und der Bericht über die Wirtschafts- und Strukturreformen in der EU (Cardiff II). Wie der Ausschuß stets hervorgehoben hat, muß die Bewertung des Binnenmarktprogramms zugleich aus rechtlicher und wirtschaftlicher Sicht erfolgen und darf sich nicht auf eine Untersuchung des Standes der Umsetzung der Richtlinien beschränken.

### **1. Bewertung des Binnenmarkt-Aktionsplans, Juni 1997-Dezember 1998**

1.1. Nach der Tagung des Europäischen Rates von Amsterdam im Juni 1997 veröffentlichte die Kommission ihren Aktionsplan für den Binnenmarkt (SEK(97) 1). Darin wurde eine Reihe wichtiger Aktionen mit dem Ziel einer wesentlichen Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarkts bis zum 1. Januar 1999 angekündigt. Die jüngste Bewertung des Standes der Umsetzung des Plans (KOM(1999) 74 endg.), die Ende 1998 erstellt wurde, baut auf früheren Ausgaben des Binnenmarktanzeigers auf, von denen die dritte im Oktober 1998 veröffentlicht wurde<sup>(1)</sup>. Zu jeder dieser Ausgaben hat der Ausschuß Stellung genommen. Die Stellungnahme zur dritten Ausgabe wurde am 24. Februar 1999<sup>(2)</sup> angenommen.

1.2. In den vergangenen 18 Monaten stand die Entwicklung des Binnenmarktes vorwiegend im Zeichen wichtiger makroökonomischer Aspekte, als da sind die Vorbereitung und

Einleitung der Wirtschafts- und Währungsunion, die Bemühungen der Mitgliedstaaten um Erfüllung der Konvergenzkriterien und die Schaffung eines Wachstums- und Stabilitätspakts sowie die diesbezüglichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten.

1.3. Wie in der Bewertung des Binnenmarkt-Aktionsplans hervorgehoben wird, haben sich gleichzeitig auch viele andere Merkmale des Binnenmarkts ständig weiterentwickelt.

1.4. Der Bewertungsbericht geht auf jedes einzelne der in dem Aktionsplan abgesteckten vier strategischen Ziele ein:

- die Vorschriften wirksamer gestalten,
- die hauptsächlichen Marktverzerrungen bewältigen,
- die sektorspezifischen Schranken für die Marktintegration abbauen und
- den Binnenmarkt in den Dienst aller Bürger stellen.

1.5. Es wird ein kurzer Überblick über eine große Zahl Verpflichtungen aus dem Aktionsplans gegeben. Dazu gehören eine ganze Palette Rechtsetzungsinitiativen und Politikreformen wie auch eine Reihe spezifischer, auf strategische Ziele ausgerichteter Initiativen. Der Ausschuß hatte bereits in früheren Stellungnahmen diesen Ansatz und die Vielzahl der behandelten Bereiche gewürdigt. In dieser Stellungnahme möchte der Ausschuß den Wert der in dem Bericht dargelegten Arbeiten anerkennen und nur eine begrenzte Anzahl Themen weiter vertiefen.

1.6. Dem Ausschuß wird die Bewertung des Aktionsplans durch die Aufmachung des Berichts der Kommission erleichtert. Insbesondere begrüßt der Ausschuß die analytische Darstellung (in Anhang 2) des Standes der Verwirklichung der Ziele und die deutliche Hervorhebung der Bereiche, in denen die Fortschritte nicht zufriedenstellend sind.

<sup>(1)</sup> SEK(1998) 1889.

<sup>(2)</sup> ABl. C 101 vom 12.4.1999.

1.7. Die Bemerkungen des Ausschusses sind wie folgt gegliedert: 1) Würdigung einiger während der Laufzeit des Aktionsplans erzielter wichtiger Erfolge, 2) Beanstandung auffallender Mängel und 3) Hinweise in bezug auf relevante Fragestellungen, die durch den Aktionsplan aufgeworfen wurden und in bezug auf die die Kommission nach Auffassung des Ausschusses stärker tätig werden sollte.

### Bewertung der Ergebnisse

1.8. Nach dem Urteil der Kommission war der Aktionsplan ein Erfolg. Wie sie in der Einleitung feststellt, wurden „in den meisten, wenn auch nicht allen Fällen ... die im Aktionsplan angestrebten Ziele verwirklicht“. Der Ausschuß sollte dies bekräftigen und feststellen, daß die durch den Aktionsplan geschaffene Disziplin eine konstruktive und nutzbringende Wirkung hatte. Da die Kommission jedoch ihre eigenen Erfolge bewertet, wäre darauf hinzuweisen, daß diese Bewertung aus externer Sicht möglicherweise kritischer ausgefallen wäre.

1.9. Viele Ergebnisse des Aktionsplans stellen zwangsläufig Beiträge zur Entwicklung laufender Politiken und keine in sich geschlossenen Einzelschritte dar. Es ist daher nicht sinnvoll, die längerfristigen Auswirkungen des Aktionsplans bewerten zu wollen, da viele der eingegangenen Verpflichtungen Teile eines breiteren Spektrums von Aktionen sind, deren Durchführung sich über einen sehr viel längeren Zeitraum erstrecken wird.

1.10. Obwohl sich hinter einem Gesamteindruck immer auch Ausnahmen verbergen, stellt der Ausschuß fest, daß die Kommission im Rahmen des Aktionsplans zufriedenstellende Fortschritte bei der Verwirklichung ihrer Ziele in bezug auf die Ausarbeitung und Veröffentlichung neuer und geänderter Rechtsvorschriften der Gemeinschaft erzielt. Auch die Mitgliedstaaten scheinen ihren Verpflichtungen zur Umsetzung der Rechtsvorschriften nun besser nachzukommen. Die Bemühungen, die Effizienz der bestehenden Bestimmungen zu steigern, haben auch zu gewissen, wenn auch nicht sehr ausgeprägten Erfolgen geführt.

1.11. Richtlinien: Die Verringerung des Rückstands bei der Umsetzung von Richtlinien in einzelstaatliches Recht ist begrüßenswert und war längst überfällig. Doch ist das noch bestehende Umsetzungsdefizit besorgniserregend. Der Ausschuß pflichtet der Kommission bei, daß ein Zeitplan- und Überwachungssystem auch nach Ende der Laufzeit des Aktionsplans bestehen bleiben muß.

1.12. Öffentliches Auftragswesen: Die komplexen Bemühungen um eine stärkere Marktöffnung im Bereich des öffentlichen Auftragswesens werden durch zwei kontrastierende Feststellungen veranschaulicht. Zum einen stellt die Kommission fest, daß die Anwendung der Richtlinien in diesem Bereich „besonders langsam“ gewesen sei. Als Kontrast dazu ist als Erfolg der Kommission die Veröffentlichung einer Mitteilung über die Folgemaßnahmen zum Grünbuch „Öffentliche Aufträge“ zu verzeichnen. Es erfüllt den Ausschuß mit Besorgnis, daß die Politiken und Beschlüsse der Kommission von einigen Mitgliedstaaten nicht durch angemessene Rechtsvorschriften und Maßnahmen umgesetzt werden.

1.13. Weitere Erfolge im Rahmen des Aktionsplans waren die folgenden:

- a. der Vermittlungsmechanismen für den Fall schwerwiegender Behinderungen des freien Warenverkehrs;
- b. die spezifischen Vorschläge zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft;
- c. Mechanismen zur Problemlösung durch die Einrichtung von Kontakt- und Koordinierungsstellen;
- d. der Verhaltenskodex zur Unterbindung eines schädlichen Steuerwettbewerbs;
- e. die neuen Leitlinien für staatliche Beihilfen;
- f. Bestimmungen zur Liberalisierung der Gasmärkte;
- g. die Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie;
- h. Schaffung eines Unternehmenstestpanels zur Verbesserung der Qualität der Verordnungsvorschläge;
- i. Vorschläge zur Modernisierung und Rationalisierung der MwSt.-Vorschriften.

1.14. Der Interventionsmechanismus im Fall schwerwiegender Behinderungen des freien Warenverkehrs ist ein Kompromiß des Rates, und es muß sich erst herausstellen, ob sich dieser Mechanismus in der Praxis bewährt.

1.14.1. Die SLIM-Initiative kann nur als Teilerfolg gewertet werden. Es sind weitere Untersuchungen und Bewertungen erforderlich, um zu ermitteln, ob das SLIM-Verfahren das geeignete Instrument zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften ist. Viele der vorgeschlagenen Richtlinien hat der Rat noch nicht verabschiedet, und erst sehr wenige wurden befürwortet und in Kraft gesetzt. Der Ausschuß empfiehlt der Kommission, die Methode und den Erfolg dieser Initiative zu überwachen und zu bewerten.

1.14.2. Die Vorschläge zur Modernisierung und einheitlicheren Anwendung der MwSt.-Vorschriften werden begrüßt, da sie den Unternehmen ihre Tätigkeit erleichtern können. Gleichzeitig könnten sie den ersten Schritt in Richtung auf das geplante, auf dem Ursprungsland beruhende MwSt.-System darstellen. Der Ausschuß hat sich bereits bei früheren Gelegenheiten für diese Vorschläge ausgesprochen.

### Mängel

1.15. Die Kommission räumt ein, daß in einigen Bereichen enttäuschend geringe Fortschritte erzielt wurden. In den Fällen, in denen dies aufgezeigt wird (wie in Anhang II), pflichtet der Ausschuß der Kommission bei und bittet sie sicherzustellen, daß die Bemühungen um Behebung dieser Mängel fortgesetzt werden.

1.16. Zeitnischen auf Flughäfen: Der Umstand, daß in bezug auf neue Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen keinerlei Fortschritte zu verzeichnen sind, erfüllt den Ausschuß mit besonderer Besorgnis.

1.17. In bezug auf eine Reihe von Aktionsvorschlägen ist die Zufriedenheit der Kommission wohl größer als nach Ansicht des Ausschusses angebracht ist. Der Ausschuß weist insbesondere auf die geringen Fortschritte in folgenden Bereichen hin:

- i) gegenseitige Anerkennung,
- ii) Beseitigung der technischen Hindernisse, die den Prozeß der Standardisierung von Bauprodukten verzögern,
- iii) Beseitigung von Verzerrungen infolge der Unterschiede bei den indirekten Steuern,
- iv) Schaffung eines Gemeinschaftsrahmens für die Besteuerung von Energieprodukten,
- v) zehnte Gesellschaftsrecht-Richtlinie über grenzüberschreitende Zusammenschlüsse,
- vi) Verordnungen über europäische Statuten für Genossenschaften, Vereine und Gegenseitigkeitsgesellschaften,
- vii) Beseitigung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft.

1.18. In dem Aktionsplan wird deutlich herausgestellt, daß in vielen Schlüsselbereichen sowie in bezug auf die vorgenannten Aspekte noch viel zu tun bleibt. Zu diesen Bereichen gehören das Gemeinschaftspatent, das Statut der Europäischen Aktiengesellschaft, die Vorschriften über Unternehmenszusammenschlüsse, die Beseitigung der Doppelbesteuerung auf Gemeinschaftsebene, ein endgültiges MwSt.-System und die Verhinderung der Schaffung neuer einzelstaatlicher Behinderungen des Binnenmarktes durch die Mitgliedstaaten.

### Follow-up-Maßnahmen zum Aktionsplan

1.19. Der für die Zeit bis Ende 1998 festgelegte Aktionsplan hat sich für die Kommission als nützliches Instrument der Zielsetzung im Hinblick auf eine Stärkung des Binnenmarktes erwiesen. Durch das Abstecken von Zielen wurde es leichter, die Effizienz der Arbeiten der Kommission und die daraus resultierenden Arbeiten der anderen Institutionen, einschließlich die der Regierungen der Mitgliedstaaten zu überwachen und zu bewerten.

1.20. Der Ausschuß ist überzeugt, daß ausgehend von den wertvollen Erkenntnissen, die mit dem Aktionsplan gewonnen wurden, eine neue Form der Bewertung der Entwicklung des Binnenmarktes und der darüber hinausgehenden verwandten Bereiche, die den Fortschritt der Gemeinschaft illustrieren, gefunden werden sollte.

1.21. In letzter Zeit lag der Schwerpunkt der Kommission in erster Linie auf den Instrumenten zum Aufbau des Binnenmarktes sowie auf den damit zusammenhängenden und flankierenden Maßnahmen. In Zukunft wird sich dieser Schwerpunkt verlagern und dem kontinuierlichen und effizienten Funktionieren des Binnenmarktes mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die Notwendigkeit einer Überwachung durch die Kommission und eines Feedback an sie wird in vielen Bereichen weiterhin bestehen. Es setzt sich immer mehr

die Erkenntnis durch, daß die Notwendigkeit eines Dialogs zwischen der Gemeinschaft (und ihren Organen) und den Menschen und Unternehmen, die die Schlüsselrolle spielen, besteht.

1.22. Der Ausschuß empfiehlt der Kommission, einen systematischen Prozeß der regelmäßigen Überprüfung, Überwachung, des Dialogs und der Analyse einzuführen. Im Rahmen dieses periodischen Vorgangs kann die Kommission eine Reihe strategischer Ziele für die weitere Entwicklung des Binnenmarktes und die Grundlagen dieses Konzepts herausarbeiten.

1.23. Der Aktionsplan und die damit zusammenhängenden Berichte Cardiff I und II zeichnen sich dadurch aus, daß sie einen strukturierten Überblick über die Fortschritte aller relevanten Gemeinschaftspolitiken und -aktionen liefern und es so ermöglichen, die Stärken und Schwächen zu ermitteln. Auf diese Weise können die Prozesse vorangetrieben und zum Motor neuer Zielsetzungen gemacht werden. Dieses Verfahren ermöglicht auch die konkretere Festlegung einer Gesamtstrategie zur Ausrichtung und Beeinflussung der gemeinschaftlichen Zielsetzungen.

1.24. Der Ausschuß unterstützt den Vorschlag von Kommissionsmitglied Monti, der anlässlich des Europäischen Rates im Februar 1999 feststellte, daß kein Bedarf für einen neuen Aktionsplan besteht, sondern klar umrissene Ziele benötigt werden, so wie sie auch Unternehmen festlegen, um mit ihrer Politik Investoren zu erreichen. Diese Ziele sollten für einen Zeitraum von beispielsweise drei Jahren festgelegt und am Ende jedes Jahres einer Prüfung unterzogen werden, um sicherzustellen, daß diese Ziele auch erreicht werden und im Bedarfsfall Anpassungen vorgenommen werden können.

Der Ausschuß stellt jedoch auch fest, daß die Kommission einen speziell auf den Finanzsektor abgestimmten Aktionsplan vorgelegt hat, und er unterstreicht die Notwendigkeit einer besonderen Behandlung dieses Schlüsselsektors.

1.25. Die regelmäßige Festlegung strategischer Ziele muß in Absprache mit den relevanten Partnern, einschließlich des WSA, erfolgen und unmittelbar auf die Erfordernisse der Bürger, Unternehmen, der Beschäftigung und der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung abgestimmt sein. Davon ausgehend sollte aus funktioneller Sicht eine Reihe operationeller Ziele festgelegt werden, die wiederum als Richtschnur dienen, um die weiteren Fortschritte überwachen und etwaige Risiken, Fehlschläge oder eine unangemessene Zusammenarbeit feststellen zu können.

1.26. Dem Konzept der Zielsetzung und des Dialogs mit den relevanten Partnern sollte ein Dreijahreszyklus strategischer Ziele zugrundegelegt werden. Diese würden dazu dienen, die kurzfristigeren Auswirkungen als Teil der Agenda zu planen und Leistungsindikatoren als Grundlage für weitere Jahresberichte der „Cardiff“-Art sowie die halbjährliche Ausgabe des Binnenmarktanzeigers festzulegen.

1.27. Um sicherzustellen, daß die Kommission aufgrund der Schlußfolgerungen dieser Berichte angemessene Maßnahmen ergreifen kann, ist nach Ansicht des Ausschusses die Anregung von Kommissionsmitglied Monti auszugreifen, dem



zufolge alljährlich auf der ersten Tagung des Rates Binnenmarkt die Lage geprüft und die Prioritäten für unmittelbare Aktionen festgelegt werden sollten.

1.28. Der Ausschuß erwartet mit Interesse die Erklärung, die die Kommission zur Vorbereitung der Tagung des Rates Binnenmarkt im Juni 1999 abgeben wird, und er hofft, daß diese Erklärung Aufschluß über die Ziele der Binnenmarktpolitik der nächsten drei Jahre geben wird.

## 2. Gemeinschaftliche Produkt- und Kapitalmärkte (Cardiff I) (KOM(1999) 10 endg.) und Wirtschafts- und Strukturreformen in der EU (Cardiff II) (KOM(1999) 61 endg.)

### 2.1. Einleitung

2.1.1. Der Europäische Rat von Cardiff (15. und 16. Juni 1998) vertrat die Ansicht (Punkt 11 der Schlußfolgerungen des Vorsitzes) daß sich die Wirtschaftspolitik darauf zu konzentrieren hat, Wachstum und Beschäftigung zu fördern und makroökonomische Stabilität sowie eine effiziente Funktionsweise der Arbeits-, der Waren- und Dienstleistungs- sowie der Kapitalmärkte zu gewährleisten. Der Rat begrüßte den Beschluß, ein Verfahren einzuführen, nach dem die Mitgliedstaaten und die Kommission in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich kurze Jahresendberichte über die Waren- und Dienstleistungs- sowie die Kapitalmärkte erstellen, die die Angaben ergänzen, die bereits aufgrund der nationalen beschäftigungspolitischen Pläne und anderer bestehender Berichte vorliegen. Der Rat begrüßte auch den Vorschlag der Kommission, für den ECOFIN-Rat und den Rat in anderen Zusammensetzungen anhand dieses Materials einen Bericht über Strukturfragen und Strukturpolitik zu erstellen.

2.1.2. Bezeichnenderweise wurden diese Schlußfolgerungen in das Kapitel über die allgemeinen Leitlinien für die Wirtschaftspolitik (Artikel 99 Absatz 2 des Vertrags, ex-Artikel 103) aufgenommen, wodurch ein klares Zeichnen im Sinne einer Ausweitung dieser Leitlinien gesetzt wurde. Der Europäische Rat hob auch den Beitrag der Struktur- und Wirtschaftsreformen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hervor.

2.1.3. Als Reaktion auf die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Cardiff veröffentlichte die Kommission am 20. Januar 1999 den ersten Bericht (Cardiff I) und am 17. Februar 1999 den zweiten Bericht (Cardiff II). Am 30. März 1999 nahm die Kommission ihre Empfehlung für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik an (KOM(1999) 143 endg.), die erstmals für jeden Mitgliedstaat Leitlinien nicht nur für den Haushaltsbereich, sondern auch in bezug auf die Produkt-, Dienstleistungs- und Beschäftigungsmärkte vorgeben.

2.1.4. In ihrem Cardiff-I-Bericht analysiert die Kommission die Lage des Binnenmarkts und schlägt 16 Prioritäten in bezug auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Binnenmarkt vor. Erklärtes Ziel ist eine Steigerung der Effizienz der europäischen Wirtschaft, indem die Flexibilität der Märkte vergrößert und ihre Funktionsweise verbessert wird. Wie die Kommission feststellt, geht es nicht darum, „die nationalen Rechtsvorschriften auszuhöhlen, sondern die ökonomische Effizienz dieser rechtlichen Rahmenbedingungen zu verbessern“ (Einleitung, S. 5).

2.1.5. Im Cardiff-II-Bericht gibt die Kommission eine Zusammenfassung einiger der im ersten Bericht behandelten Fragen im Zusammenhang mit den Produktmärkten (Waren und Dienstleistungen) und den Finanzmärkten und analysiert sodann vor allem die Arbeitsmärkte (auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Luxemburger Prozesses vorgelegten Berichte) sowie die öffentlichen Finanzen, und zwar insbesondere die Sozialschutzausgaben und die Besteuerung.

2.1.6. All diese Aspekte werden in die Empfehlung der Kommission zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik (Artikel 99 des Vertrags, ex-Artikel 103) integriert, so daß verschiedene miteinander verknüpfte Fragen zusammenhängend behandelt werden können, was einen bemerkenswerten Fortschritt bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken innerhalb der Europäischen Union darstellt (1).

### 2.2. Allgemeine Bemerkungen

2.2.1. Der Zusammenhang zwischen Verbesserung der Wirtschaftslage, Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und Zunahme der Beschäftigung auf der einen und den im Rahmen des Binnenmarkts ergriffenen Maßnahmen auf der anderen Seite wurde in diesen Berichten weder ausführlich genug dargelegt noch nachgewiesen. Bei den Indikatoren der wirtschaftlichen Integration, die nunmehr von der Kommission untersucht werden, handelt es sich lediglich um den innergemeinschaftlichen Handel mit Industrieerzeugnissen, den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen, den Kapitalverkehr und die ausländischen Direktinvestitionen sowie die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. In vielen Fällen lassen sich die Trends zur Umstrukturierung von Sektoren und Unternehmen, die als Beispiele für die Auswirkungen des Binnenmarktes angeführt werden, mit dem Globalisierungsprozeß im wirtschaftlichen und insbesondere finanziellen Bereich erklären.

2.2.2. Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft hat offensichtlich von der Stärkung des Binnenmarktes profitiert, was sich daran zeigt, daß die ausländischen Direktinvestitionen zwischen den Mitgliedstaaten erheblich gestiegen sind. Auch das Volumen des innergemeinschaftlichen Handels ist gestiegen, allerdings im Zeitraum 1995 bis 1997 langsamer als im Zeitraum 1993 bis 1995.

2.2.3. Übertrieben erscheint auch die im Cardiff-I-Bericht aufgestellte Behauptung, die Preiskonvergenz und Preisrückgänge seien als Beweise für einen bereits vorhandenen Einfluß des Binnenmarktes bzw. für in bestimmten Sektoren aufgetretene Verzögerungen beim Integrationsprozeß zu werten. Bei ihrem im Cardiff-II-Bericht unternommenen Versuch, die Unterschiede in den Preisniveaus der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten zu erklären, gelangt die Kommission zu dem Schluß, daß das höhere Verbraucherpreisniveau in der EU eher auf „die unterschiedliche indirekte Besteuerung“ als auf ein weniger effizientes Groß- und Einzelhandelsnetz sowie höhere Gewinnspannen in der EU zurückzuführen sei.

(1) Siehe Stellungnahme zu dem Jahreswirtschaftsbericht 1999 — Beitrag des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik 1999.

2.2.3.1. Was die innergemeinschaftlichen Preisunterschiede anbelangt, so kämen darin „Unterschiede beim Pro-Kopf-BIP und der Höhe der indirekten Besteuerung“ zum Ausdruck. Das Argument, daß „die Preisunterschiede bei den Dienstleistungen doppelt so groß sind wie bei den Waren“, geht offensichtlich über die Tatsache hinweg, daß der Lohnanteil bei den Dienstleistungen im allgemeinen höher ist und die Lohn- und Produktivitätsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten (1:5) die von der Kommission festgestellte Preisspanne bei weitem übersteigen. Obwohl diese Hintergründe von großer Bedeutung sind, werden sie in den Berichten der Kommission nicht erörtert.

2.2.4. Unzureichend dargestellt wird in den Berichten die Frage der Wettbewerbsverzerrungen aufgrund staatlicher Beihilfen, obgleich die Kommission alle zwei Jahre Statistiken über diese Beihilfen erstellt und bei zahlreichen Gelegenheiten betont, daß sie zu hoch seien: In der Tat belaufen sich die staatlichen Beihilfen unter Ausschluß des Agrarsektors jährlich auf einen Gesamtwert (Durchschnitt 1995-1997), der mit nahezu 95 Milliarden Euro bzw. 1,2 % des BIP der Gemeinschaft über dem Gesamthaushalt der Europäischen Union liegt. Abgesehen von der „Wachsamkeit“, die die Kommission sich selbst auferlegt, besteht ihr konkreter und positiver Vorschlag darin, daß die Mitgliedstaaten sich für die Verringerung der staatlichen Beihilfen einen festen Zeitplan geben und die Struktur der Beihilfevergabe dahingehend ändern, daß der Anteil der Ad-hoc-Beihilfen und der sektoralen Beihilfen abnimmt. In ihrer Empfehlung gibt die Kommission den meisten Mitgliedstaaten konkrete Leitlinien für die Reduzierung der staatlichen Beihilfen vor.

2.2.5. Die Frage der Universaldienstverpflichtungen hat beim Prozeß der Liberalisierung der vernetzten Märkte einige der heikelsten Probleme aufgeworfen. Abgesehen von der empfohlenen Trennung zwischen geregelten und wettbewerbsorientierten Tätigkeiten, die bereits in sämtlichen Mitgliedstaaten im Gange ist, macht die Kommission in ihren Berichten keinen einzigen Vorschlag zur Bewältigung einiger der bekannten Probleme, die sich in mehr oder weniger akuter Form in den Mitgliedstaaten stellen: Verlust von Arbeitsplätzen, Verfügbarkeit von Diensten zu „vertretbaren“ Preisen und mit garantierter Qualität, Definition der Universaldienstverpflichtungen und Regelung ihrer Finanzierung, Auswahl der mit ihrer Erbringung beauftragten Unternehmen. Die Kommission räumt ein, daß die „Liberalisierung (...) um so leichter Akzeptanz (findet), je stärker ihre positiven Wirkungen im Hinblick auf Preise, Auswahl, Qualität und Universalität der Dienstleistungen in Erscheinung treten“ ...und „...diese Vorteile unverzüglich an Unternehmen und Endverbraucher weitergegeben werden“ (S. 16 des Cardiff-II-Berichts). Der Ausschuß pflichtet dem bei, unterstreicht aber auch die Notwendigkeit, in diesem Bereich das Subsidiaritätsprinzip zu wahren.

Andererseits ist der Ausschuß der Auffassung, daß eine Liberalisierung nur dann akzeptabel ist, wenn abgesehen von den Aspekten, die die Kommission anführt, auch der Situation der Arbeitnehmer gebührend Rechnung getragen wird, auf die sich dieser Prozeß negativ auswirken könnte.

2.2.6. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die einen der vier Pfeiler des Binnenmarktes bilden sollte, ist ausgerechnet der Bereich, in dem sowohl bei der Rechtsetzung als auch in der wirtschaftlichen und sozialen Realität der größte Rückstand

zu verzeichnen ist. Wie die Kommission einräumt, „ist der Umfang der grenzüberschreitenden Wanderung gering, obwohl er zunimmt“. Mit der effektiven Einführung des Euro kann die grenzüberschreitende Mobilität neue Impulse erhalten. Doch wird diese Frage weder in einem der 16 Vorschläge des Cardiff-I-Berichts noch in dem Abschnitt über die Arbeitsmärkte, den der Cardiff-II-Bericht enthält, noch in der Empfehlung für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik behandelt.

2.2.7. Ein für den Beschäftigungsstand in der Europäischen Union entscheidender Punkt ist das Überleben der Klein- und Mittelbetriebe in einem offeneren und wettbewerbsorientierten Umfeld. Obwohl die neuen Arbeitsplätze in diesen Unternehmen entstehen, ist hier auch eine hohe Konkursanfälligkeit (von den neugegründeten KMU überlebt nach fünf Jahren nicht einmal die Hälfte) und eine sehr große Vernichtung von Arbeitsplätzen festzustellen. Trotz verschiedener gemeinschaftlicher Initiativen und Berichte zu dieser Frage und trotz der Durchführung diesbezüglicher Maßnahmen in den Mitgliedstaaten werden in den Cardiff-Berichten keine Zusammenhänge zwischen den KMU-bezogenen Maßnahmen und den Auswirkungen auf die Entwicklung der Beschäftigung in diesen Unternehmen hergestellt. Die europäischen Unternehmen wachsen weniger stark als die US-amerikanischen und erreichen keine Größenordnung, die es ihnen erlauben würde, in signifikanter Weise auf den internationalen Wettbewerb Einfluß zu nehmen, vor allem was die innovationsfreudigsten Sektoren anbelangt. Die Frage eines stärkeren Größenwachstums der KMU muß im Rahmen des Binnenmarktes durch eine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere der steuer- und arbeitsrechtlichen Vorschriften, sowie durch eine verbesserte Effizienz der Finanzmärkte angegangen werden. Im Interesse der Wachstumsförderung muß das Steuersystem namentlich so ausgerichtet sein, daß die Finanzierung der Unternehmen durch Eigenkapital gefördert wird, und müssen für die Kapitalerträge günstigere Steuersätze gelten. Zur Verbesserung der Finanzmärkte ist für eine stärkere Präsenz von Finanzmittlern angemessener Größe, für ein wachstumsorientiertes Steuersystem und für eine Beseitigung der Marktaufsplitterung in währungspolitischer und rechtlicher Hinsicht Sorge zu tragen. Die europäischen KMU sind nach wie vor benachteiligt durch den Mangel an Eigenkapital und den fehlenden Zugang zu günstigeren Finanzierungssystemen, durch die Schwierigkeiten beim Zugang zu Forschungs- und Entwicklungsprogrammen und öffentlichen Aufträgen sowie durch allgemeine rechtliche Rahmenbedingungen und Wettbewerbsvorschriften, die ihren Besonderheiten nicht Rechnung tragen. Die Maßnahmen zur Unterstützung der KMU bleiben im wesentlichen den Mitgliedstaaten überlassen.

2.2.8. „Die Auswirkungen der Steuersysteme auf Wachstum und Beschäftigung sind erheblich“, und Steuersysteme müssen „auf ein Gleichgewicht von ökonomischer Effizienz und sozialer Kohäsion abzielen“ (Ziffer 4.2 des Cardiff-II-Berichts). Die Kommission bezeichnet „Steuerwettbewerb“ bis zu einem gewissen Grad als wünschenswert, „schädlichen Steuerwettbewerb“ hingegen als besorgniserregend — eine Definition bleibt sie bei beiden Begriffen schuldig. Sie hält es für notwendig, die indirekten Steuern zu harmonisieren und Rechtsvorschriften zur Festlegung des Ortes, an dem die Mehrwertsteuer erhoben wird, zu erlassen, wartet aber immer noch nicht mit Vorschlägen darüber auf, wie den Mitgliedstaaten, auf die sich das Inkrafttreten des endgültigen MwSt.-Systems negativ auswirken wird, die entsprechenden Haushaltskompensationen gewährleistet werden können.

2.2.9. Was die Körperschaft- und Zinsertragssteuern betrifft, so erachtet die Kommission einen gewissen Grad an Koordinierung für „wichtig und wünschenswert“. Zur Besteuerung der Zinserträge wurde bereits in Vorschlag vorgelegt, mit dem sich der Wirtschafts- und Sozialausschuß in einer Stellungnahme befaßt hat. Zur Körperschaftsteuer merkt die Kommission hingegen an, daß die Situation EU-weit von zahlreichen Ausnahme- und Abzugsmöglichkeiten gekennzeichnet ist, die sich unmittelbar auf die Bemessungsgrundlage auswirken, und daß demzufolge die einzelstaatlichen Unterschiede beim effektiven Körperschaftsteueraufkommen größer sind als bei den gesetzlich festgelegten Steuersätzen. Die von der Kommission angekündigte Studie über die Unterschiede im Bereich der Körperschaftsteuer und die sich daraus ergebenden politischen Fragen sollte möglichst bald vorgelegt werden.

2.2.10. Die Abgabenbelastung in der Europäischen Union belief sich 1998 auf 43 % des Bruttoinlandsprodukts gegenüber 32 % in den Vereinigten Staaten und 29 % in Japan (s. Tabelle 4.2 des Cardiff-II-Berichts). Hinter diesen Ziffern verbergen sich doch erheblich Unterschiede in bezug auf die Zusammensetzung. Was das jeweilige BIP betrifft, so sind die Sozialversicherungsbeiträge in der EU höher, da die Ausgaben für die soziale Sicherheit (z. B. für die Gesundheitsfürsorge) in den USA größtenteils privat sind (s. unten Ziffer 2.2.13). In der EU sind die direkten Steuern im Vergleich zu den USA niedriger und die indirekten Steuern im Vergleich zu den USA und Japan wesentlich höher (14 gegenüber 7 bzw. 8 % des BIP).

2.2.11. Ferner stellt die Kommission im Zusammenhang mit der Entwicklung der Abgabenbelastung in den letzten Jahren fest, daß im Gemeinschaftsdurchschnitt der Faktor Arbeit steuerlich immer stärker belastet wird, während der Steuersatz auf den Verbrauch weitgehend stabil geblieben ist und das Kapital entlastet wurde<sup>(1)</sup>. Insbesondere räumt sie (S. 30 des Cardiff-I-Berichts) ein, daß „mit dem Verschwinden der Wechselkursrisiken Unterschiede in der steuerlichen Behandlung von Kapital und Finanztransaktionen zunehmend als wesentliche Verzerrung der Ressourcenallokation zutage treten (werden)“. Aber auch hier wäre es notwendig, die Diskussion über alternative Möglichkeiten zum Ausgleich eventueller Einnahmeverluste, die durch eine steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit, insbesondere der gering qualifizierten Arbeit, entstehen können, sowie über die Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz der Sozialversicherungssysteme zu vertiefen.

2.2.12. Die Analyse der Steuersysteme darf sich selbstverständlich nicht auf Möglichkeiten zur Verringerung der Steuerlast bzw. -einnahmen beschränken, sondern muß sich auch auf die Ausgabenseite erstrecken, wie die Kommission selbst einräumt, wenn sie (in Kapitel 4 des Cardiff-II-Berichts) u. a. zu der Feststellung gelangt, daß „die öffentlichen Investitionen unverhältnismäßig stark unter den Ausgabenkürzungen“ gelitten haben. Aus dieser Aussage zieht die Kommission jedoch keinerlei Konsequenz, nicht einmal für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, die einen wirtschaftlichen Rückstand aufzuholen haben.

2.2.13. Hinsichtlich der Sozialversicherungssysteme erwähnt die Kommission die laufenden Reformen und die zahlreichen Maßnahmen zur Kosteneindämmung ebenso wie die in einigen Ländern vorgenommenen Änderungen im Finanzierungssystem. Die öffentlichen Ausgaben für soziale Sicherheit in der EU werden, gemessen am BIP, als hoch eingestuft, obwohl zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede bestehen. Die prozentual niedrigsten BIP-Anteile weisen die aus dem Kohäsionsfonds geförderten Länder und das Vereinigte Königreich auf. Der Abstand zu den Vereinigten Staaten wird jedoch weit geringer, wenn man die öffentlichen und die privaten Ausgaben für soziale Sicherheit in ihrer Gesamtheit betrachtet, was im Bericht auch nicht gelehnet wird. Einer der Trends, der sich bei der Reform der Sozialversicherungssysteme in Europa bereits abzeichnet, ist eine Steigerung des Anteils der privat finanzierten Altersversorgung, ohne die für das derzeitige System kennzeichnende Solidarität mit den benachteiligteren Mitgliedern der Gesellschaft in Frage zu stellen, was es ermöglicht, in Zukunft die persönliche Verantwortlichkeit zu steigern.

2.2.14. Die Kommission ist der Ansicht, daß nicht nur bei den Rentensystemen eine Kostendämpfung auf den Weg gebracht wurde, sondern auch die Eindämmung der (öffentlichen) Ausgaben für die Gesundheitsfürsorge Fortschritte gemacht hat, obwohl nicht klar wird, wie im Zuge dieser Entwicklung die Grundsätze des allgemeinen und gleichen Zugangs zu den Gesundheitsdiensten beibehalten werden können. Leider wird in keinem dieser beiden Berichte, die auf eine Fülle anderer Kommissionsdokumente verweisen, eine aussagekräftige Statistik aufgeführt, die den Zusammenhang zwischen den Übertragungsleistungen aus den Systemen der sozialen Sicherheit und der Einkommenssituation in den Mitgliedstaaten belegen könnte (der erste Kohäsionsbericht beispielsweise stellte u. a. fest, daß ohne diese Übertragungsleistungen fast 40 % der europäischen Familien unter der Armutsgrenze leben würden, während es heutzutage 18 % sind).

2.2.14.1. Da der relativ hohe Lebensstandard in der Europäischen Union, die Dynamik ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und die Dimension ihres Binnenmarktes wohl kaum ohne diese Sozialschutzsysteme erreicht worden wären, ist es bedauerlich, daß die beiden Berichte nicht auf die erwähnte Untersuchung eingehen, um aus den laufenden Reformen sämtliche Schlußfolgerungen ziehen zu können<sup>(2)</sup>. Solange die Kommission keine ausgewogenere und komplettere Analyse aller Konsequenzen dieser Frage vornimmt und keine Vorschläge vorlegt, die über die Kosten- und Ausgabeneindämmung hinausgehen, wird der Prozeß der Reform der Sozialversicherungssysteme weiterhin mit politischen und sozialen Problemen einhergehen.

2.2.15. Auch was die Arbeitsmärkte anbelangt, stellt die Kommission in Ziffer 3.3 des Cardiff-II-Berichts fest, daß „das richtige Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Flexibilität“ gefunden werden muß, daß „Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern“ notwendig sind, „damit Senkungen der Lohnnebenkosten nicht — wie früher so oft — schlicht durch höhere Gewinne oder direkte Löhne kompensiert werden“, und daß die „Tarifvereinbarungen allmählich zu einem Instrument werden, mit dem ein Gleichgewicht zwischen den verschiede-

<sup>(1)</sup> Die Entwicklung kann in einigen Mitgliedstaaten aber auch anders verlaufen.

<sup>(2)</sup> Siehe dazu insbesondere die Initiativstellungnahme des WSA zum Thema „Armut in Europa“, ABl. C 284 vom 14.9.1998.

nen Interessen des Arbeitslebens gefunden werden kann, und daß Tarifverhandlungen, obwohl sie sich mitten in der Umgestaltung befinden, höchst anpassungsfähig sind“. Der Ausschuß bedauert, daß die Kommission diese Analyse nicht vertieft hat.

2.2.16. Die Zusammenhänge zwischen Beschäftigungsstand und Arbeitslosenquote auf der einen und Wirtschafts- und Strukturreformen auf der anderen Seite werden in den beiden Berichten nicht untersucht, was um so bedauerlicher ist, als die Kommission seinerzeit den Cecchini-Bericht, in dem die Schaffung von fünf Millionen Arbeitsplätzen bei Inkrafttreten des Binnenmarktes vorausgesagt wurde, abgesegnet hat. Das Jahr, in dem die Binnenmarktverordnungen wirksam wurden, „fiel zufällig“ mit einer schweren Rezession in der Europäischen Union „zusammen“, was zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit führte, die seitdem praktisch nicht mehr zurückgegangen ist. In dem Abschnitt des Cardiff-II-Berichts, der den Arbeitsmärkten gewidmet ist, beschränkt sich die Kommission (Ziffer 3.3) auf die Erwähnung des Luxemburger Prozesses und der nationalen Aktionspläne sowie auf die Wiederholung der in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien enthaltenen Aufforderung an die Sozialpartner, „auf allen geeigneten Ebenen Vereinbarungen zur Modernisierung der Arbeitsorganisation, einschließlich flexibler Arbeitszeitregelungen, auszuhandeln, um die Unternehmen produktiv und wettbewerbsfähig zu machen“. Beiläufig kritisiert die Kommission die Verkürzung der Wochenarbeitszeit in verschiedenen Mitgliedstaaten mit der Bemerkung, daß „nicht mit den Sozialpartnern abgesprochene Arbeitszeitverkürzungen (...) kontraproduktiv sein (dürften)“ und spart auch das Arbeitsschutzrecht von ihrer Kritik nicht aus, obgleich sie zugibt, daß „der strenge Arbeitsschutz nicht als Grund für die hohe Arbeitslosigkeit in Europa hervorzuheben ist“.

2.2.17. Besorgniserregend ist, daß keinerlei Verweise auf die Regional- und Kohäsionspolitik zu finden sind, obgleich die Kommission (am Ende der Ziffer 3.1 des Cardiff-II-Berichts) „die Bedeutung“ dieser Politik „deutlich“ erkennt. In zahlreichen Diskussionen vor und während der Einleitung des Binnenmarktprozesses und anlässlich der Einführung des Euro standen die regionalen Auswirkungen der betreffenden Beschlüsse sowie die Notwendigkeit, Methoden zur Überwindung asymmetrischer Schocks zu entwickeln, im Vordergrund. Diese Gründe spielten auch eine große Rolle bei der Erarbeitung der beiden „Delors-Pakete“ über die Finanzielle Vorausschau für die Europäische Union. Einige der damals in Auftrag gegebenen Studien, auf die in Ziffer 1 dieses Stellungnahmeentwurfs verwiesen wird, behandelten die regionalpolitischen Aspekte und die Fragen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Und nun erwähnt die Kommission in ihren beiden Berichten, die den Wirtschafts- und Strukturreformen gewidmet sind, diese Problemstellungen mit keinem Wort und schweigt sich auch über den Beitrag der Struktur- und des Kohäsionsfonds zu den Binnenmarktmaßnahmen sowie über die Frage aus, ob Binnenmarkt und Euro die regionalen Ungleichgewichte verschärfen oder verringern.

2.2.18. Das Inkrafttreten der dritten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion und die Einführung des Euro werden den Binnenmarktprozeß erheblich beschleunigen. Bereits heute werden auf den Finanzmärkten der Eurozone sämtliche Staatschuldverschreibungen und Börsenaktien in Euro notiert. Die Unternehmensumstrukturierungen sowie Fusionen und Anschaffungen haben einen Aufschwung erlebt und wertmä-

ßig enorme Dimensionen erreicht. Die größeren Unternehmen sind besser auf die neue Situation vorbereitet und verfügen auch über mehr Mittel, um sich auf sie einzustellen, wohingegen die kleinen und mittleren Unternehmen auf zahlreiche Hindernisse stoßen, wenn sie ihre Tätigkeit über die eigene Region hinaus ausdehnen wollen. Dies bedeutet, daß die Arbeit zur Konsolidierung des Binnenmarktes in den kommenden Jahren noch intensiviert werden und zu einem Instrument der Wirtschaftsreform gemacht werden muß. Die Maßnahmen müssen koordiniert werden, um Verzerrungen des Binnenmarktes zu vermeiden.

### 3. Schlußbemerkungen

3.1. Die Kommission hält einen neuen Aktionsplan nicht für erforderlich, da nun eine neue Phase der Konsolidierung des Binnenmarktes erreicht ist. Das Kernanliegen ist nun nicht mehr die Schaffung neuer Vorschriften, sondern es geht vielmehr darum sicherzustellen, daß die bestehenden Regeln zum Nutzen der Unternehmen und der Bürger angewandt und die letztendlichen Ziele dieses Prozesses anerkannt und unterstützt werden — Vertiefung der wirtschaftlichen Integration, Verbesserung der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit und Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

3.2. Um diese Phase zu überwachen, sind nach Auffassung der Kommission die verfügbaren Instrumente ausreichend, und zwar der zweimal jährlich erscheinende Binnenmarktanzeiger, das Feedback von den Bürgern und Unternehmen (Dialog) und die verstärkte Sammlung relevanter Daten und Statistiken. (siehe den Abschnitt „Überwachung“ in den Schlußfolgerungen des Cardiff-I-Berichts).

3.3. Mit Recht weist die Kommission auf die ständige Bedrohung der Marktintegration durch nationale Rechtsvorschriften hin, die in Anzahl, Umfang und Komplexität die auf europäischer Ebene erlassenen Vorschriften bei weitem übertreffen.

Der Ausschuß unterstützt deshalb die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, „Mechanismen zur Beurteilung der Auswirkungen nationaler Rechtsvorschriften auf den Binnenmarkt“ zu erarbeiten. Die Mitgliedstaaten sollten sich verpflichten, vor der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften regelmäßig eine Folgenabschätzung auch im Hinblick auf voraussichtliche Binnenmarktwirkungen vorzunehmen (siehe Vorschlag 4 des Cardiff-I-Berichts).

3.4. Die Kommission beabsichtigt, für die Tagung des Rates Binnenmarkt im Juni 1999 ein Dokument vorzulegen, in dem die Ziele der Binnenmarktpolitik für die kommenden drei Jahre dargelegt werden und das Fragen behandelt wie die Effizienzsteigerung und die Integration der Märkte, die Reaktionen auf den technologischen Wandel, die Bedürfnisse der Bürger und die Herausforderung der Globalisierung. Ziel der Kommission ist es, die Politiken für andere Bereiche, wie das öffentliche Beschaffungswesen, die Finanzdienstleistungen und die Besteuerung, künftig in kohärenter Weise auf die Binnenmarktziele abzustimmen.

3.5. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat mit Unterstützung der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments die Binnenmarkt-Beobachtungsstelle geschaffen, deren Hauptziel die ständige Überwachung des Prozesses der

Verwirklichung des Binnenmarktes ist. Die Möglichkeiten der Beobachtungsstelle gelangen nun zur vollständigen Entfaltung, und der Ausschuß sollte mit Unterstützung der Kommission

die Möglichkeiten prüfen, die Arbeit der Beobachtungsstelle in den umfassenderen Überwachungsprozeß einzubeziehen, den die Kommission derzeit entwickelt.

Brüssel, den 26. Mai 1999.

Die Präsidentin  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

### Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission ‘Finanzdienstleistungen: Abstecken eines Aktionsrahmens’“

(1999/C 209/10)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß auf seiner Plenartagung am 28. Januar 1999 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu erarbeiten sowie gemäß Artikel 11 Absatz 4 und Artikel 19 Absatz 1 der Geschäftsordnung einen Unterausschuß zur Vorbereitung der diesbezüglichen Arbeiten einzusetzen.

Der Unterausschuß nahm seinen Entwurf einer Stellungnahme am 20. April 1999 an. Berichterstatter war Herr Burani.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 364. Plenartagung (Sitzung vom 26. Mai 1999) einstimmig folgende Stellungnahme.

#### 1. Einleitung

1.1. Die Kommission hat am 28. Oktober 1998 eine Mitteilung (KOM(1998) 625) an den Rat und das Europäische Parlament gerichtet, die eine Übersicht über die derzeitige Lage der europäischen Finanzmärkte enthält und in schematischer Form zukünftige Initiativen zur stärkeren Integration der Märkte auf europäischer und internationaler Ebene und zur stabileren, transparenteren Gestaltung dieser Märkte sowie zu ihrer besseren Kontrolle skizziert. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß — an den die Mitteilung nicht gerichtet ist — nimmt dieses Dokument zur Kenntnis und möchte mit der vorliegenden Stellungnahme seine Mitarbeit anbieten, die zwar nicht angefordert war, aber durch einige nützliche Überlegungen hoffentlich einen Beitrag zur Auseinandersetzung mit dem Thema leisten kann.

1.2. Die nachstehenden Bemerkungen sind absichtlich auf die wesentlichen Aspekte des Kommissionsdokuments beschränkt worden; eine detailliertere Behandlung würde wohl übermäßige Mittel und Zeit in Anspruch nehmen, schließlich befinden wir uns noch in der Vorphase der Erarbeitung der Strategien. Aber genau deshalb ist es wichtig, die Grundbegriffe zu klären, an denen die Strategien festgemacht werden.

1.3. Der Ausschuß begrüßt es, daß die Kommission ein Dokument von äußerster Klarheit verfaßt hat, in dem die

Beiträge der Anbieter gut mit jenen der einzelstaatlichen Behörden, Nutzer und Verbraucher verbunden sind; der Ausschuß kann daher die Zielsetzungen und künftigen Ansätze in ihren Grundzügen nur befürworten.

1.4. Die von der Kommission vorgeschlagenen Zielsetzungen sind in der Einleitung des Kommissionsdokuments in sechs Punkten zusammengefaßt. Diese betreffen das Rechtssystem, noch verbleibende Kapitalmarktfragmentierungen, Steuerunterschiede, Integration der Märkte und der Infrastrukturen sowie die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden. Der Ausschuß möchte hinzufügen, daß inhaltlich eine weitere grundlegende Notwendigkeit besteht, die Schaffung eines starken europäischen Finanzsektors, der Arbeitsplätze schafft, wettbewerbsfähige und transparente Produkte und Dienstleistungen anbietet und ausländisches Investitionskapital anzieht.

1.5. Diese Bemerkung — die von der Kommission selbst stammt, jedoch lediglich auf die Aufsichtsregeln bezogen wird<sup>(1)</sup> — sollte auch bei der Prüfung der einzelnen Initiativen Berücksichtigung finden: Die erforderliche Stärkung der Wettbewerbsposition Europas gegenüber der übrigen Welt sollte zu einer Art Benchmarking werden. Dies bedeutet nicht unbedingt — wie nachstehend genauer ausgeführt wird —, daß die Spielregeln weniger streng werden müßten: Eher ist zumindest in einigen Bereichen das Gegenteil der Fall.

<sup>(1)</sup> Siehe Mitteilung, Ziffer 6.

## 2. Ein schlankerer, aber effektiverer Ordnungsrahmen

2.1. In aufsichtsrechtlicher Hinsicht<sup>(1)</sup> nimmt die Kommission gegenüber den gemeinschaftlichen Rechtsetzungsverfahren eine sehr kritische Haltung ein, die der Ausschuß teilt: Sie sind zu langsam, verworren und bieten keinen Schutz gegen die Versuchung, daß jeder „etwas Eigenes“ hinzufügt. Die von der Kommission genannten Beispiele sind symptomatisch: Eine Richtlinie, die mit 30 Monaten Verspätung gegenüber den amerikanischen Initiativen eingeführt wurde; ein 26seitiger Kommissionsvorschlag, der schließlich vom Rat mit 79 Seiten verabschiedet wurde; dies sind Beispiele dafür, daß die rechtsetzenden Organe die Notwendigkeit verkannt haben, frühzeitige Maßnahmen zu treffen, um den Markt an die Entwicklung des internationalen Umfelds anzupassen. Die aufsichtsrechtlichen Vorschriften sind ein äußerst technischer und spezialisierter Bereich: Bei gerechtfertigter Dringlichkeit sollte es der Kommission nicht unmöglich gemacht werden, auf schlankere Verfahren zurückzugreifen, z. B. die der Komitologie. Die Anpassung an die Vorschriften der Bank für internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) und die Zustimmung der einzelstaatlichen Aufsichtsbehörden sollten eine ausreichende Garantie für eine unmittelbare und rasche Übernahme der Vorschriften des Basler Ausschusses in die europäischen Rechtsvorschriften darstellen. Dies gilt um so mehr, als die Vorschriften des Basler Ausschusses schon jetzt hinsichtlich des Marktrisikos und in Kürze auch für die Kreditrisiken die Möglichkeit bieten, entweder das Standardverfahren anzuwenden oder aber interne Modelle, die von den einzelstaatlichen Behörden anerkannt wurden. Das Problem der Anwendung dieser Vorschriften auf alle Kreditinstitute (gleich welcher Größe), das sich stellte und einen spezifischen Ansatz der Gemeinschaft für alle Kreditinstitute rechtfertigte, ist somit gelöst.

2.2. Im breiteren Zusammenhang der Vorschriften über die Anbieter von Finanzdienstleistungen und über Finanzprodukte schlägt die Kommission einen anderen Ansatz als den bisher verfolgten vor: Die Vorschriften sollten sich auf die undlegenden Erfordernisse beschränken und die quantitativen oder qualitativen Aspekte unbeachtet lassen. Letztere könnten erforderlichenfalls mit schlankeren und flexibleren Verfahren wie Mitteilungen, Empfehlungen oder Beschlüssen der Kommission behandelt werden, wobei auf letztere (und nur auf diese) die Regeln der Komitologie angewandt würden.

2.3. Der Ausschuß ist mit dieser Vorgehensweise grundsätzlich einverstanden, muß jedoch einige Bedenken äußern. Je flexibler eine Vorschrift ist, desto eher ist sie geeignet, in den einzelnen Mitgliedstaaten je nach dem Umfeld und den Gepflogenheiten ausgelegt zu werden, was sicherlich ein positiver Aspekt ist. Der negative Aspekt ist, daß das Risiko voneinander abweichender Vorschriften mit der Weite des Auslegungsspielraums zunimmt: Dadurch entsteht die Gefahr, daß der Marktintegration neue Hindernisse in den Weg gelegt und bestimmte ungleiche Wettbewerbsbedingungen erhalten oder gar verstärkt werden.

2.4. Somit billigt der Ausschuß zwar die Vorgehensweise der Kommission, empfiehlt jedoch, jede Initiative zur Straffung der legislativen Verfahren im Lichte ihrer möglichen praktischen Auswirkungen zu bewerten: Denn es ist äußerste

Vorsicht geboten, damit die den Mitgliedstaaten oder den einzelnen Akteuren eingeräumte Handlungsfreiheit nicht zur Verfälschung der Wettbewerbsvorschriften oder zur Behinderung der Integration der Märkte verwendet wird.

## 3. Bestmögliche Nutzung der vorhandenen Rechtsvorschriften<sup>(2)</sup>

3.1. Die Kommission bemerkt, daß die Zweckmäßigkeit der vorhandenen Rechtsvorschriften unter Beweis gestellt werden könnte, wenn die Mitgliedstaaten die EU-Rechtsvorschriften klarer und einheitlicher auslegten und sie rascher in einzelstaatliche Rechtsvorschriften umsetzten. Darüber hinaus könnten die Aufsichtsbehörden untereinander nichtlegislative und Selbstregulierungsverfahren vereinbaren, um zu einer besseren Abgrenzung der „operationellen Begriffe“ zu gelangen. Etwaige Diskrepanzen könnten durch Auslegungsmitteilungen der Kommission behoben werden.

3.2. Der Ausschuß kann den Bemerkungen und Anregungen der Kommission nur zustimmen; er bemerkt jedoch, daß wenn mehr als ein Jahrzehnt nach Inkrafttreten der Zweiten Bankenrichtlinie und der übrigen für das System grundlegenden Vorschriften immer noch eine Notwendigkeit der Harmonisierung, Klärung und Auslegung besteht, es noch ein weiter Weg bis zu einer wirklichen Globalisierung des europäischen Marktes ist. Man kann zu Recht sagen, daß es sich um Details handelt und die Integration der Märkte in ihren Grundzügen schon verwirklicht ist: Die Bemerkungen der Kommission bedeuten im übrigen, daß die Verantwortung für eine „wirkliche“ Harmonisierung (im Sinne der Anwendung einheitlicher Konzepte und Methoden) bei den Mitgliedstaaten und ihren Aufsichtsbehörden liegt.

3.3. Hinsichtlich der aufsichtsrechtlichen Vorschriften macht der Ausschuß die Mitgliedstaaten auf die Kosten ihrer ausbleibenden Harmonisierung aufmerksam, die auf europäischer Ebene bis in die Details erfolgen sollte<sup>(3)</sup>. Die Kontrolle des Ursprungslandes schließt nämlich nicht aus, daß die Behörden des Aufnahmelandes Auskünfte über die Tätigkeit der Tochterunternehmen in ihrem Land fordern können, ja sogar müssen. Die Modalitäten der geforderten Mitteilungen unterscheiden sich oft von Land zu Land und verursachen erhebliche Kosten und bürokratischen Aufwand.

## 4. Die Integration der Firmenkundenmärkte ist in greifbare Nähe gerückt<sup>(4)</sup>

4.1. Die Kommission beginnt dieses Thema mit der Bemerkung, daß die Einführung des Euro allein für eine Integration der Kapitalmärkte nicht ausreicht. Die noch vorhandene Fragmentierung der Märkte sei auf regulatorische, administrative und steuerliche Hemmnisse zurückzuführen, die einer der Gründe für die Rückständigkeit der Märkte einiger Mitgliedstaaten seien. Diese Fragmentierung verursache hohe Kosten für die Unternehmen, die bestimmte Finanzierungsmechanismen wie Aktien- und Anleiheemissionen noch nicht hinrei-

(1) Siehe Mitteilung, Ziffer 6 bis 10.

(2) Siehe Mitteilung, Ziffer 11 bis 13.

(3) Beispielsweise muß sich einer der größten europäischen Bankkonzerne, der weltweit tätig ist, 45 verschiedenen einzelstaatlichen Kontrollen mit jeweils unterschiedlichen Modalitäten und Anforderungen unterziehen.

(4) Siehe Mitteilung, Ziffer 14 bis 20.

chend nutzen könnten; dieser Nachteil treffe insbesondere die Risikokapitalfinanzierung von innovativen Jungunternehmen.

4.2. Diese Analyse der Lage ist unanfechtbar, die vorgeschlagenen Lösungen vernünftig; der Ausschuß möchte im übrigen auf die Bemerkungen zum amerikanischen Markt eingehen, der als eine Art Bezugsmodell dargestellt wird. In dem Kommissionsdokument<sup>(1)</sup> heißt es zum Beweis der Unterentwicklung der europäischen Kapitalmärkte, daß 70 % der Emissionen in der EU auf sichere Anlagen entfallen (Bonitätsstufe Aa2 und darüber), im Gegensatz zu 30 % in den USA. Wenn daraus geschlossen werden soll, daß sich der Markt stärker gegenüber Unternehmen mit hohem Risiko öffnen sollte, müssen einige Überlegungen zu bestimmten Grundkonzepten angestellt werden, die oft als gegeben hingenommen werden.

4.3. Die Lage in Europa (70 % der Emissionen mit einer Bonitätsstufe von Aa2 und darüber) zeigt an, daß die Zulassungskriterien für die Notierung so streng sind, daß nur die stärksten Unternehmen Marktzugang erhalten. Daher sind die von der Kommission in Aussicht gestellten Maßnahmen willkommen<sup>(2)</sup>: gegenseitige Anerkennung von Börsenprospekten, Finanzierung nicht notierter Jungunternehmen, einheitliche Grundsätze der Unternehmensverfassung, größere Transparenz der Jahresabschlüsse, Aufheben von Anlagebeschränkungen und gleiche Wettbewerbsbedingungen für einander ähnliche Finanzprodukte. Dies alles dürfte zu einer Änderung des herkömmlichen Verhaltens des europäischen Marktes im Sinne der Hinwendung zu weniger von Bankkrediten abhängigen und risikofreudigeren Strukturen führen. Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß auch der Markt unterschiedliche Charakteristika aufweist: in Europa ist im allgemeinen eine geringere Risikoneigung vorhanden, bisweilen auch ein gewisser Widerstand, detaillierte Informationen zu veröffentlichen.

4.3.1. Ein weiteres Problem, das es zu lösen gilt, betrifft die steuerlichen Aspekte: im allgemeinen ermöglicht die Kreditaufnahme einem Unternehmen, die Zinsen vom zu versteuernden Betrag abzuziehen, während eine Kapitalerhöhung zu weiteren Belastungen führt, insbesondere bei der Gewinnbesteuerung. Der Steuermechanismus müßte daher so funktionieren, daß der Rückgriff auf den Kapitalmarkt als Finanzquelle gefördert wird.

4.4. Die institutionellen Anleger kennen die Spielregeln gut und wissen die Finanzinformationen zu nutzen. Ihre Entscheidungen gründen auf einer professionellen Einschätzung der Risiken und Renditen. Die Sorge betrifft vielmehr die Verbraucher: eine immer zahlreichere Schar von Kleinanlegern wird aufgrund der niedrigen Renditen des Staatsanleihe- und des Geldmarktes zu Risikokapital gedrängt; ihnen fehlt jedoch die erforderliche Erfahrung, um sich auf einem von Natur aus risikobehafteten Terrain zu bewegen, das um so riskanter wird, je niedriger die Wertpapiere eingestuft werden, die der Markt anbietet. Zwar gibt es Mechanismen (Investitionsfonds), die eine Risikostreuung vornehmen und damit das Risiko für den Verbraucher/Anleger vermindern; das globale Risiko an sich wird jedoch nicht geringer, sondern lediglich verlagert und auf den gesamten Markt verteilt.

4.5. Dieses Problem ist wohlbekannt und muß an dieser Stelle nicht erneut dargelegt werden: Im Grunde geht es darum, ein Gleichgewicht zwischen der notwendigen Finanzierung des Produktionssektors und dem Schutz des Marktes insgesamt zu finden. Die grundlegende Frage ist eine andere und betrifft eine viel umfassendere Problematik, auf die hier verwiesen wird, obwohl sie teilweise über das eigentliche Thema hinausgeht: Es handelt sich dabei um die Abhängigkeit von Fremdkapital im Vergleich zwischen den europäischen und den amerikanischen Unternehmen. Die Kommission macht aussagekräftige Zahlenangaben dazu<sup>(3)</sup>: Diese Abhängigkeit beträgt 20 % in den Vereinigten Staaten; in Europa schwankt dieser Anteil von 50 % in Holland bis zu 80 % in Spanien, der Durchschnitt liegt bei 70 %.

4.6. Der Abstand zwischen Europa und den Vereinigten Staaten ist so groß, daß er nicht vernachlässigt werden darf: Hinsichtlich der unternehmerischen Effizienz bedeutet ein hoher Eigenkapitalanteil niedrigere Kosten und größere betriebliche Flexibilität und im Hinblick auf das Risiko für Investoren bedeutet er im allgemeinen, daß größere Garantien bestehen. Die Gründe für diese Unterschiede sind vielfältiger Natur, hängen jedoch in erster Linie mit den beträchtlichen Diskrepanzen bei der Unternehmensbesteuerung zusammen; auf dieses Thema soll aber an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Hinsichtlich der Wertpapiermärkte bemerkt der Ausschuß jedoch, daß es unzweckmäßig und gefährlich wäre, den amerikanischen Markt als Bezugspunkt oder als Ziel zu betrachten. Vielmehr sollte man vor allem eine Antwort auf folgende Frage finden: Wieviele der Unternehmen, die „frisches“ Kapital suchen, haben eine anfängliche Bonitätsstufe von Aa2 und darüber? Auch wenn das Modell der Finanzierung über die Märkte wünschenswert ist, stellt es deswegen keine Universallösung dar. Es sei darauf hingewiesen, daß das europäische Finanzierungsmodell, das stets dem Kredit Vorrang eingeräumt hat, langfristig gesehen die Entwicklung der KMU-Struktur ermöglichte. Gleichzeitig sollte nicht vergessen werden, daß die europäischen Banken auch eine treibende Kraft für den wirtschaftlichen Aufschwung in Europa waren.

## 5. Privatkundenmärkte der Mitgliedstaaten immer noch schwer zugänglich<sup>(4)</sup>

5.1. Das Kommissionsdokument enthält eine Übersicht über die Lage der Privatkundenmärkte für Finanzprodukte und -dienstleistungen für Unternehmen und Verbraucher und hebt dabei folgendes hervor:

- Das grenzüberschreitende Angebot ist noch weitgehend von der Einrichtung von Tochterunternehmen oder Niederlassungen abhängig, das Angebot von Dienstleistungen ohne Niederlassung noch wenig entwickelt;
- es ist trotz der Einführung des Euro noch keine Konvergenz der Preise eingetreten; vielmehr sind hier von einem nationalen Markt zum anderen erhebliche Preisunterschiede festzustellen.

<sup>(1)</sup> Siehe Mitteilung, Anmerkung 7.

<sup>(2)</sup> Siehe Mitteilung, Ziffer 17 bis 19.

<sup>(3)</sup> Siehe Mitteilung, Einleitung.

<sup>(4)</sup> Siehe Mitteilung, Ziffer 21 bis 33.

5.2. Zur Behebung dieser Nachteile müßten folgende Ziele angestrebt werden: einerseits die Verabschiedung von Maßnahmen zur Förderung der Konkurrenz, wobei die Zwischenhändler auf der Grundlage einer von den Behörden ihres Ursprungslandes erteilten Genehmigung miteinander in Wettbewerb treten würden, und andererseits in der Sicherstellung eines Verbraucherschutzes, durch den der Verbraucher vernünftige Entscheidungen treffen kann: Informationen über Preise und Qualität, angemessener und einheitlicher Schutz. Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß die Uneinheitlichkeit der Verbraucherschutzvorschriften aus der Sicht der Lieferanten als Hindernis betrachtet wird: die Vorschriften des „Aufnahmelandes“ schaffen für sie Unsicherheit und verursachen ihnen Kosten. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß — auch unter Berücksichtigung der unter Ziffer 28 der Kommissionsmitteilung erwähnten Schwierigkeiten — eine weitergehende Harmonisierung der Verbraucherschutzvorschriften erforderlich ist, und regt daher an, daß die Kommission die entsprechenden Aktionen in die unter Ziffer 33 genannten „Aktionslinien“ aufnehmen möge.

5.2.1. Auch im Versicherungsbereich sind Maßnahmen erforderlich: Es muß den Verbrauchern gestattet werden, eine Lebens- oder Nichtlebensversicherung im Ausland abzuschließen. Die noch vorhandenen Hindernisse sind teilweise gerechtfertigt, andere können jedoch aus dem Weg geräumt werden, indem geeignete, nicht unbedingt gesetzgeberische, Maßnahmen ergriffen werden.

5.3. Die übrigen von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen stimmen mit den Zielen überein, und der Ausschuß erklärt sich damit grundsätzlich einverstanden. Er kann jedoch nicht umhin, einige ergänzende Bemerkungen anzubringen, mit denen er zu einer klareren Analyse des Problems insgesamt beitragen möchte.

5.4. Erstens besteht eine Begriffsverwirrung zwischen „Finanzprodukten“, „Bankdienstleistungen“ und „Finanzdienstleistungen“: Unter Ziffer 21 werden die Finanzdienstleistungen angesprochen, unter Ziffer 22 die Finanzprodukte, obwohl in beiden Ziffern das gleiche gemeint ist. Es besteht aber ein wesensmäßiger Unterschied zwischen diesen drei Kategorien: sie weisen nicht die gleichen Merkmale auf, und oft gelten für sie unterschiedliche Erwägungen.

5.5. Ein „Finanzprodukt“ ist eines, an dem der Käufer Eigentum erwirbt (Investmentfondsanteile, Aktien, Anleihen); es kann auf dem Markt frei gekauft oder verkauft werden, und nach Bezahlung des Kaufpreises steht es vertraglich nicht mehr mit dem Verkäufer in Verbindung. Eine „Bankdienstleistung“ wird hingegen nicht erworben. Es wird ein Preis für ihre Nutzung gezahlt, und im allgemeinen ist die Erbringung einer Finanzdienstleistung mit einem Risiko für den Erbringer verbunden; Beispiele dafür sind Kreditkarten, Verbraucherkredite und Hypotheken, aber auch Girokonten<sup>(1)</sup>. Eine „Finanzdienstleistung“ ist zwischen diesen beiden Kategorien angesiedelt: Renten, Lebensversicherungen u.ä. werden mit der Zeit zu einem greifbaren Produkt, sind jedoch so komplex, daß die erfahrene Beratung eines Vermittlers nützlich und oft sogar unerlässlich ist.

(1) Nicht zu verwechseln ist das Eigentumsrecht an dem einbezahlten oder geliehenen Geld mit der Finanzdienstleistung, die mit der Verwaltung des Geldes selbst verbunden ist. Diagramm 4 des Kommissionsdokuments sollte daher von Preisen für Finanzdienstleistungen und nicht für Finanzprodukte sprechen.

5.6. Finanzprodukte können somit genauso wie alle anderen nichtfinanziellen Produkte und Dienstleistungen gekauft und verkauft werden: Der Verkäufer bietet sie auf dem Markt an und ist bereit, sie jedem zu verkaufen, der seinerseits bereit ist, den Preis dafür zu bezahlen — unter der Voraussetzung, daß seine Identität im Rahmen der Vorschriften zur Verhinderung der Geldwäsche ordnungsgemäß festgestellt wird. Wie von der Kommission unter Ziffer 32 des Dokuments bemerkt, verleihen die neuen elektronischen Technologien (Internet) sowie die Einführung des Euro diesem Markt einen starken Impuls, soweit bestimmte noch fortbestehende Hindernisse im Bereich der Vorschriften und der Steuern aus dem Weg geräumt sind. Die Integration des Marktes bringt keine weiteren erheblichen Probleme mit sich.

5.7. Für Bankdienstleistungen — die wie gesagt im allgemeinen ein Risiko für den Anbieter mit sich bringen — gelten ganz andere Erwägungen. Der Anbieter muß seinen Kunden kennen, nicht nur, weil er vor Abschluß des Vertrags das Risiko einschätzen können muß, sondern auch aufgrund einer einschlägigen Verpflichtung, die ihm durch die europäischen und einzelstaatlichen Gesetze auferlegt wird, was die Verhütung der Geldwäsche anbelangt. Zu dieser Vorbedingung kommt die Notwendigkeit, die zeitliche Entwicklung des Risikos unter Kontrolle zu halten.

5.8. Finanzdienstleistungen werden oft im Zusammenhang mit einer Beratung verkauft, die gewöhnlich ein Vermittler anbietet. Eine Regelung für Vermittler ist im Interesse der Verbraucher erforderlich; denn bei einer ausbleibenden Harmonisierung dieses Bereichs entstünde ein Hindernis für die Entwicklung eines Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen.

5.9. Die zu Bankprodukten und -dienstleistungen angestellten Überlegungen erfordern in der Regel — vor allem auf dem Markt der KMU, aber auch auf dem Privatkundenmarkt — ständige Kontakte und Beziehungen, die sich jedoch nicht auf rein vermögensrechtliche Aspekte beschränken: Sie umfassen auch die Beratung, die Erbringung mehr oder weniger hochentwickelter und personalisierter Dienstleistungen usw. Die Komplexität dieser Beziehungen trägt oft in ausschlaggebendem Maße zu der Entscheidung bei, Dienstleistungen durch die Errichtung von Tochterunternehmen oder Niederlassungen anzubieten<sup>(2)</sup>. Die Aussage der Kommission, der zufolge<sup>(3)</sup> „die Finanzmittler (sich) in der Regel gezwungen (sehen) in anderen Mitgliedstaaten aus rechtlichen, steuerlichen oder verwaltungstechnischen Gründen Tochtergesellschaften zu errichten“, sollte daher eingeschränkt oder genauer abgegrenzt werden, um andere wichtige Gründe zu berücksichtigen

5.10. Die in den obigen Punkten vorgenommene Unterscheidung dürfte dazu beitragen, einige wesentliche Gründe zu erklären und dadurch auf die Überlegung der Kommission zu antworten, der zufolge<sup>(4)</sup> „es Verbrauchern nach Einführung

(2) Die Einführung des sogenannten „Telebanking“ ist ein relativ neues Phänomen, das besondere Eigenschaften aufweist. Dieses Angebot richtet sich im allgemeinen an den Privatkundenmarkt und arbeitet mit ganz besonderen Risikobewertungen, die jedoch im allgemeinen auf das Staatsgebiet beschränkt bleiben. Das Telebanking wird sich zwar noch weiter verbreiten, stellt jedoch eine Ergänzung und keinen Ersatz für Niederlassungen vor Ort dar.

(3) Siehe Mitteilung, Ziffer 24.

(4) Siehe Mitteilung, Ziffer 26.



des Euro sehr schwer fallen (wird) zu verstehen, warum Finanzdienstleistungen nicht einfach grenzüberschreitend gekauft bzw. verkauft werden können“. Der Euro hat die Wechselkursrisiken und — kosten ausgeschaltet, die Integration der Märkte erleichtert und den grenzüberschreitenden Kauf von Finanzprodukten ermöglicht; er kann jedoch nicht — genauso wenig, wie es gesetzgeberische, steuerliche oder administrative Maßnahmen vermöchten — die Grundmerkmale des Handels mit Finanzdienstleistungen ändern.

5.11. Hinsichtlich der Preise für Produkte und Dienstleistungen, insbesondere jedoch der Dienstleistungen<sup>(1)</sup> möchte der Ausschuß einige Überlegungen anstellen und hofft, damit zu einer Klärung in dem Kolloquium beizutragen, das die Kommission mit den Verbrauchern und Finanzinstituten ins Leben gerufen hat. Diese Überlegungen befassen sich noch nicht mit der Bewertung der mangelnden Konvergenz der Preise von Finanzprodukten und — dienstleistungen, die von der Kommission festgestellt wurde — ein Problem, das auch viele andere Sektoren betrifft —, sondern sollen vielmehr eine methodologische Analysegrundlage darstellen.

5.12. Ein einfacher Vergleich einzelner Bankprodukte und -dienstleistungen könnte in die Irre führen: Jedes Finanzinstitut bietet eine große Vielfalt davon an, und der Verbraucher hat das Recht, diejenigen auszuwählen, die ihm angesichts des Nutzens und Preises am meisten zusagen. So entsteht ein Markt des Angebots und der Nachfrage nach Gruppen von Produkten und Dienstleistungen, der sich nicht von den Großformen des Handels oder dem Handel im allgemeinen unterscheidet: Die Entscheidungen des Verbrauchers werden von einer Gesamtbewertung nach Nutzen und Qualität bestimmt<sup>(2)</sup>. Umgekehrt wird — ebenfalls in Analogie zu den großen Handelsketten — der Preis von der Angebotsseite oft auf der Kalkulationsgrundlage des „Cross Selling“ festgelegt, berücksichtigt also die mögliche Gesamtreue der angebotenen Produkte und Dienstleistungen.

5.13. Aus dem oben Gesagten folgt, daß eine korrekte Berechnungsmethode der Konvergenz auf einer vorherigen Untersuchung der Merkmale der verschiedenen Märkte beruhen sollte, und zwar durch die Zusammenstellung vergleichbarer „Pakete“ von Bankprodukten und -dienstleistungen, die auf der Ebene eines Landes gewöhnlich in den verschiedenen Marktsegmenten verwendet werden. Der anschließende Preisvergleich dieser Pakete nach homogenen Kundengruppen in den verschiedenen Ländern würde eine erste Bewertung der Preisunterschiede ermöglichen. Die mathematischen Ergebnisse müssen also ergänzt werden durch vergleichende Untersuchungen des objektiven (nach Produktart) und subjektiven (nach Kundentyp) Risikos sowie des Wertes (d. h. im Hinblick auf die Qualität des Produkts bzw. der Dienstleistung).

5.14. Eine solche Vorgehensweise würde aussagekräftigere Daten liefern, die das reale Ausmaß der Preisdivergenzen zwischen den verschiedenen Ländern erkennen ließen. Auf dieser Grundlage könnte die Kommission einen sinnvollen Beitrag zu einer Klärung im Dialog zwischen Finanzinstituten und Verbrauchern leisten; letztere wären somit endlich in der

Lage, auf Sachkenntnis beruhende Entscheidungen zu treffen, ohne sich von Bewertungen irreleiten zu lassen, die sich auf den Preis eines einzelnen Produktes oder einer Dienstleistung beschränken. Als Nebenwirkung, die jedoch nicht nebensächlich wäre, würden die Ergebnisse korrekter vergleichender Analysen zur Förderung des Wettbewerbs in dem Sektor beitragen und zu einer realen Senkung des allgemeinen Preisniveaus führen.

5.15. Unter Berücksichtigung der obigen Bemerkungen stimmt der Ausschuß der Analyse der Hindernisse<sup>(3)</sup> zu, die einem völlig integrierten Markt immer noch entgegenstehen; darüber hinaus erklärt er sich mit den vorgeschlagenen Aktionslinien einverstanden, möchte jedoch einige Überlegungen anfügen.

5.16. Bei den Finanzdienstleistungen und -produkten ist das Kreditrisiko ein essentieller Aspekt. Ungeachtet der Schwere der Aufgabe muß unbedingt nach einer Harmonisierung des Konkursrechts in Europa gestrebt werden, wenn den seitens der Verbraucher und der Fachwelt vorgebrachten Anliegen entsprochen werden soll.

5.17. Im Zusammenhang mit der Förderung der Konvergenz der Verbraucherschutzvorschriften im Finanzdienstleistungsbereich spricht die Kommission von der Notwendigkeit, zu einer gemeinsamen Auslegung des Unterschieds zwischen professionellen und nichtprofessionellen Nutzern zu gelangen<sup>(4)</sup>, und hebt dabei hervor, daß die professionellen Anleger sicher nicht das gleiche Schutzniveau benötigen, wie es den Verbrauchern zugestanden wird. Trotz der schon von der Kommission in den Rechtsakten verankerten Unterscheidung können noch einige Zweifel hinsichtlich der Auslegung bestehen. Nach Ansicht des Ausschusses muß hinsichtlich der nichtprofessionellen Nutzer über die Möglichkeit nachgedacht werden, den Verbraucherschutz auf zwar hohe, aber nicht unbegrenzte Beträge zu beschränken. Ein Privatanleger, der eine Million Euro investiert, gehört zwar in die Kategorie der nichtprofessionellen Nutzer, jedoch läßt der Betrag, über den er verfügt, vermuten, daß er über die Vorschriften und Risiken ebenso gut informiert ist (oder sein sollte) wie ein professioneller Anleger; ihm als „Verbraucher“ einen Schutz zu gewähren, würde bedeuten, den „wirklichen“ Verbrauchern die Lasten dafür aufzuerlegen, was das Finanzunternehmen tragen muß, um mit dem allgemeinen Risiko fertig zu werden. Es sollte daher eine Höchstgrenze festgelegt werden, oberhalb derer man sich nicht auf den „normalen“ Verbraucherschutz berufen kann (wobei natürlich die vertraglichen und rechtlichen Garantien unangetastet bleiben). Die einfachste Lösung zur Beseitigung der rechtlichen Unklarheiten, die dem Ausschuß bei der Prüfung des Kommissionsdokuments aufgefallen sind, bestünde seines Erachtens darin, die Definition des „Verbrauchers“ und die Verbraucherschutzvorschriften unverändert beizubehalten, dabei aber festzulegen, daß sie nur bis zu einem bestimmten Betrag anwendbar sind.

5.18. Es wird die Notwendigkeit angesprochen, die Verbraucher zu schützen, wenn sie Internetangebote nutzen. Die Kommission erklärt hierzu<sup>(5)</sup>, „Wenn jedoch Verbraucher den Zugang zur Website von Finanzdienstleistern anderer Mitgliedstaaten suchen, müssen sie (im Italienischen sollten

<sup>(1)</sup> Siehe Mitteilung, Ziffer 22 und Beispiel 4.

<sup>(2)</sup> Aussagekräftig sind in dieser Hinsicht die von einer Verbraucherzeitschrift in regelmäßigen Abständen durchgeführten Untersuchungen zum „Warenkorb“, der Gruppen von weitverbreiteten Konsumgütern beinhaltet.

<sup>(3)</sup> Siehe Mitteilung, Ziffer 28 bis 33.

<sup>(4)</sup> Siehe Mitteilung, Ziffer 28, erster Gedankenstrich, und Ziffer 31.

<sup>(5)</sup> Siehe Mitteilung, Ziffer 32.

sie) (Text in Klammern vom Übersetzer hinzugefügt) akzeptieren, daß diese Website in Übereinstimmung mit den Gesetzen dieses Landes gestaltet ist.“ Das (im Italienischen) (Text in Klammern vom Übersetzer hinzugefügt) verwendete Konditional läßt einige Zweifel aufkommen. Ein Verbraucher, der das Internet nutzt, kennt nicht unbedingt alle Vorschriften, die diesen Bereich regeln: Daß die Nutzung der von einem Verbraucher im Internet angeforderten Finanzdienstleistungen (oder besser Finanzprodukte) durch Gesetze des Ursprungsmitgliedstaates geregelt ist, sollte beim Austausch von Mitteilungen, die Produkte oder Dienstleistungen nicht nur finanzieller Art betreffen, obligatorisch erklärt werden. Diese Voraussetzung ist für eine vollständige Information des Verbrauchers unerlässlich.

## 6. Rechtliche und aufsichtliche Zusammenarbeit zwecks finanzieller Stabilität <sup>(1)</sup>

6.1. Die Kommission unternimmt eine ausführliche Analyse der heutigen Lage der europäischen Finanzmärkte <sup>(2)</sup>: Die Globalisierung, die Entstehung internationaler Finanzkonzerne, die wachsende Schwierigkeit, die einzelnen Sektoren voneinander abzugrenzen und die Tendenz, Finanzaktivitäten externen Einrichtungen anzuvertrauen — all dies trägt zur Schaffung eines komplexen Umfeldes bei. Die Aufgabe der Aufsichts- und Währungsbehörden — letztere sind für die Liquidität des Systems verantwortlich — wird immer schwieriger. Eine Lösung wäre die Stärkung der Zusammenarbeit innerhalb der von den Kontrolleuren selbst — darunter die Kommission, die im übrigen von den verschiedenen von ihr eingesetzten Ausschüssen <sup>(3)</sup> sinnvoll unterstützt wird — geschaffenen Verbindungsgremien.

6.2. Weltweit <sup>(4)</sup> wird das Bild ziemlich besorgniserregend. Die jüngsten Entwicklungen zeigen die Notwendigkeit einer aktiveren Zusammenarbeit zwischen einzelstaatlichen Behörden und einer Verbesserung der Regelungs- und Kontrollsysteme auf. Diese Themen — zusammen mit dem Antrag auf Lockerung der restriktiven Vorschriften über direkte Finanzinvestitionen in bestimmten Ländern — werden zu den Forderungen der Kommission in den anstehenden GATS-Verhandlungen gehören. Die Weltbank möchte ihrerseits ihre Unterstützungsbefugnis verstärken und fordert die Empfängerländer auf, ihre Kontrollstrukturen zu verbessern.

6.3. Europa hat einen ziemlich zufriedenstellenden Beweis dafür geliefert, der Ansteckung durch die Krisen in Drittstaaten widerstehen zu können: Die Einführung des Euro hat die europäische Währungsstruktur gestärkt, und die Kontrollen haben sich als wirksam erwiesen. Dennoch besteht kein Grund zur Selbstzufriedenheit: Die Aussichten für die weltweite Wirtschaftsentwicklung im laufenden Jahr sind nicht günstig, und auch Europa braucht — wie die Kommission bemerkt — eine ständige Überarbeitung seiner rechtlichen und aufsichtlichen Struktur, die rasch an die Veränderungen der Lage und der internationalen Normen angepaßt werden muß.

<sup>(1)</sup> Siehe Mitteilung, Ziffer 34 bis 41.

<sup>(2)</sup> Siehe Mitteilung, Ziffer 34 bis 37.

<sup>(3)</sup> Beratender Bankenausschuß, Versicherungsausschuß, Ausschuß hochrangiger Beamter der Börsen- und Wertpapieraufsichtsbehörden, Rechnungslegungsausschuß, OGAW-Kontaktausschuß.

<sup>(4)</sup> Siehe Mitteilung, Ziffer 38 bis 41.

6.4. Der Ausschuß möchte einige grundlegende Bemerkungen äußern. Die Krisen, die in aufeinanderfolgenden und sich überlagernden Phasen Japan, Südostasien, Rußland und zuletzt Brasilien erfaßten, haben gezeigt, daß die supranationalen Organisationen unzureichend in der Lage sind, die Ereignisse vorherzusehen und sie nach ihrem Eintreten zu steuern. Die dem Weltwirtschaftsforum in Davos vorgelegten Berichte haben nicht nur die Arbeit des Internationalen Währungsfonds, sondern auch die Politiken der Weltbank kritisiert; bis zu einem gewissen Grade wurde auch die Effizienz der Kontrollen auf einzelstaatlicher und weltweiter Ebene verantwortlich gemacht, die nach den vom Basler Ausschuß für Bankenaufsicht in der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich vorge schlagenen Regeln arbeiten.

6.5. Ein Aspekt wurde im Kommissionsdokument nicht oder nur beiläufig behandelt: die Solidität des Finanzsektors insgesamt. Die Globalisierung, der fließende Übergang zwischen verschiedenen Aktivitäten und die Deregulierung haben die Entstehung und das Wachstum multinationaler Organismen ermöglicht, die sich aufgrund der Vielfalt der bestehenden Kontrollen in der Praxis einer Gesamtüberwachung ihrer Aktivitäten entziehen. Trotz der — nicht immer und nicht überall effizienten — Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden gibt es noch Grauzonen, in denen die jeweiligen Zuständigkeitsbereiche nicht genau festgelegt sind oder sich gar überschneiden. Vor allem diese Grauzonen ermöglichen die Bildung anomaler Organismen oder spekulativer Positionen, die erst entdeckt werden, wenn es zu spät ist.

6.6. Die obigen Überlegungen führen zu der Schlußfolgerung, daß die heutige Lage vielleicht als zufriedenstellend betrachtet werden kann, wir aber dennoch mit einer gewissen Sorge in die Zukunft blicken müssen, vor allem unter Berücksichtigung möglicher, aber nicht vorhersehbarer Konjunkturentwicklungen im Zusammenhang mit Ereignissen politischer Art auf weltweiter Ebene. Die G 7 ist zu ähnlichen Schlußfolgerungen gelangt und hat die Notwendigkeit anerkannt, Verfahren für eine verstärkte Überwachung des Finanzsektors insgesamt durch eine strukturierte Koordinierung der wichtigsten internationalen Organisationen festzulegen, die für die Stabilität dieses Sektors zuständig sind. Das Herrn Tietmeyer, dem Präsidenten der Bundesbank, verliehene Mandat, die Durchführungsmodalitäten zu untersuchen, wurde mit einem Bericht <sup>(5)</sup> abgeschlossen, der die Schaffung eines „Finanzstabilitätsforums“ vorsieht, dem folgende Mitglieder angehören sollen: die Finanzminister und Zentralbankgouverneure der G 7, die sich mit Regelungen befassenden internationalen Organisationen, der WWF, die BIZ sowie einige einzelstaatliche Zentralbanken. Der Ausschuß unterstützt diese Lösung sehr, möchte jedoch anregen, daß diesem Gremium auch ein Kommissionsvertreter in seiner Eigenschaft als Verantwortlicher für die europäischen Finanzvorschriften angehören sollte.

6.7. Das Herrn Tietmeyer übertragene Mandat betrifft selbstverständlich nicht nur die globalen Aspekte des Problems; auf europäischer Ebene hofft der Ausschuß, daß die Möglichkeit untersucht wird, die für die Stabilität des Finanzsystems relevanten Informationen auf zusammenhängende Weise zu zentralisieren und der Kontrolle der multinationalen Einrichtungen besondere Aufmerksamkeit zu widmen, da diese aufgrund ihrer Natur Aspekte aufweisen können, die der

<sup>(5)</sup> Bericht, veröffentlicht in „Auszüge aus Presseartikeln“ der Deutschen Bundesbank, 26.2.1999.

Aufmerksamkeit der für ihre Überwachung zuständigen einzelstaatlichen Behörde entgehen könnten. Noch größere Aufmerksamkeit sollte jenen Nicht-Finanzinstitutionen geschenkt werden, die auf den Finanzmärkten immer größere Bedeutung haben, aber durch die Regelungen und Kontrollen schlüpfen, da sie aufgrund ihrer Eigenschaften rechtlich „sicher“ sind.

## 7. Allgemeine Bedingungen für einen voll integrierten EU-Finanzmarkt<sup>(1)</sup>

7.1. Hinsichtlich der Infrastrukturen hebt die Kommission mit Genugtuung hervor — und der Ausschluß schließt sich dem an —, daß die Zahlungssysteme der Großkapitalmärkte und der Wertpapiermärkte effizient arbeiten und zumindest grundsätzlich vor systembedingten Risiken geschützt sind, insbesondere dank dem Target-System, das auf der Bruttoabrechnung (real time gross settlement, RTGS) beruht, und dank der Anwendung der Richtlinie über den Zahlungsverkehr. Es müßte auch daran erinnert werden, daß alle anderen Richtlinien, die den Zweck verfolgen, die Solidität und Solvenz der Systemteilnehmer sicherzustellen, zu dem eigentlichen Ziel beitragen, das Funktionieren eines transparenten Marktes zu gewährleisten, auf dem die Geldströme problemlos fließen können.

7.2. Die Kommission hebt hervor, daß die Privatkunden-Zahlungssysteme weit hinter den Systemen für Großsummenzahlungen hinterherhinken. Auslandsüberweisungen sind insbesondere in der Euro-Zone kostspieliger, was die Verbraucher scharf kritisieren. Der Grund dafür wird darin gesehen, daß das System statistische Meldungen erfordert, ein Problem, das durch die baldige Einführung einheitlicher Methoden und durch Freistellungsgrenzen für Beträge bis zu einer gewissen Höhe gemindert werden dürfte. Gleichzeitig fördert die Kommission die Entwicklung von Verbindungen zwischen den einzelnen Zahlungssystemen innerhalb der EU.

7.3. Der Ausschuß hält diese Analyse für korrekt, sie trifft jedoch nicht den Kern des Problems. Denn es besteht eine allgemeingültige wirtschaftliche Regel, die den Vertrieb von Waren und die Erbringung von Dienstleistungen im allgemeinen einschließlich der Finanzdienstleistungen betrifft: Aufgrund von Skalenerträgen und Investitionen, die sich nur bei größeren Umsatzmengen lohnen, sind die Kosten des Einzelhandels höher als die des Großhandels. Außerdem entstehen bei einem Verbund aus unterschiedlichen nationalen Systemen höhere Kosten als bei dem Betrieb eines auf ein Land beschränkten Systems: Ein typisches Beispiel dafür ist das Telefonnetz, dessen Gebühren für Auslandsgespräche stets über den Inlandstarifen liegen. Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß die Bemühungen um Kostensenkung für die Verbraucher weitergeführt werden müssen, die Unterschiede zwischen den Groß- und Einzelhandelssystemen jedoch nicht völlig ausgeschaltet werden können. Ein wirklicher Fortschritt kann im übrigen dadurch erreicht werden, daß man sich dazu entschließt, das Problem in seiner Gesamtheit und unter einem anderen Blickwinkel zu prüfen.

7.3.1. Die Markttendenzen bei grenzüberschreitenden Privatkundenzahlungen sind offenkundig: Zahlungen — auch über Entfernungen hinweg — werden immer häufiger mit Kreditkarten getätigt, Abhebungen mit Debit- oder Kreditkarten, Überweisungen (schon heute, jedoch noch mehr und besser in nächster Zukunft) durch den Einsatz des elektronischen Geldes (vorbezahlte Karten und virtuelles Geld). All diese Operationen sind schnell, billig und hinreichend sicher. Die Kommission arbeitet aktiv an der Einführung von Regelungen zur Sicherstellung eines angemessenen Verbraucherschutzes.

7.3.2. Daher ist vorauszusehen, daß die traditionellen Überweisungssysteme für Privatkunden tendenziell an Bedeutung verlieren und effizientere, kostengünstigere alternative Systeme an Bedeutung gewinnen. Die Kommission muß versuchen, eine Kostensenkung bei Überweisungen zu erreichen, darf jedoch dabei die unumgängliche Entwicklung der Märkte nicht aus den Augen verlieren. Sie sollte daher den Finanzsektor auffordern, den Verbraucher über alternative Überweisungsmöglichkeiten zu informieren. Auch sollte sie die laufenden oder vorgesehenen Initiativen im Bereich des elektronischen Handels, bei dem die Zahlungen ein Kernelement darstellen, intensivieren und zu Ende führen.

7.4. Hinsichtlich der staatlichen Beihilfen bezieht sich die Kommission auf ein Dokument, dessen Erstellung nach Aufforderung des Europäischen Rates von Amsterdam 1997 begonnen wurde und das dem ECOFIN-Rat „rechtzeitig“ vorgelegt werden soll. Der Zeitaufwand zeugt davon, wie komplex und heikel dieses Thema ist. Da die Kommission hervorhebt, daß in letzter Zeit die Zahl der staatlichen Beihilfen für Finanzunternehmen in Schwierigkeiten gestiegen ist, scheint sie ihre Aufmerksamkeit auf die wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen konzentrieren zu wollen, die staatliche Beihilfen haben können. Ihrer Meinung nach können diese wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen beispielsweise durch die Verpflichtung zur Verringerung des Geschäftsumfanges des geförderten Unternehmens aufgewogen werden.

7.4.1. Eine solche Maßnahme wäre nach Ansicht des Ausschusses mit äußerster Vorsicht zu genießen. Sicher würde eine Reduzierung der Wettbewerbsfähigkeit des durch Beihilfen begünstigten Unternehmens positive Auswirkungen auf den übrigen Sektor haben, doch sollte das Allgemeininteresse das erste und wichtigste Anliegen sein. Es erfordert, daß staatliche Gelder, die in ein Unternehmen in Schwierigkeiten fließen, zurückbezahlt werden müssen: Die Senkung des Umsatzes könnte diese Rückzahlung jedoch problematisch machen. Zweitens hat ein früheres Großunternehmen, das Probleme erlitt und in kleinerer Form wieder auf den Markt tritt, mit den Kosten der Umstrukturierung zu kämpfen und kann aus bekannten Imagegründen nur schwer das Vertrauen der Anleger und sonstigen Unternehmen gewinnen.

7.4.2. Unabhängig von den Schlußfolgerungen, die an den ECOFIN-Rat gerichtet werden (siehe oben, Ziffer 7.4) hebt der Ausschuß hervor, daß ein in Schwierigkeiten befindliches Kreditinstitut — insbesondere, wenn es sich um ein sehr großes Unternehmen handelt — in der paradoxalen Lage ist, durch staatliche Gelder unterstützt werden zu müssen, wenn der übrige Sektor ihm nicht zu Hilfe kommen will oder kann. Das Geld von Hunderttausenden oder gar Millionen von Einlegern, Unternehmen und Verbrauchern darf nicht verlorengehen, weil es sonst zu verheerenden sozialen Krisen und Krisen des Systems kommt. Die so oft geleugnete Doktrin

(1) Siehe Mitteilung, Ziffer 42 bis 48.

„too big to fail“ findet in diesem Fall — nolens volens — uneingeschränkte Anwendung, und die jüngsten Fälle in Frankreich und Italien — vor Jahren auch in den skandinavischen Ländern — belegen dies zweifelsfrei. Nebenbei sprechen diese Erwägungen für eine Stärkung der Aufsichts- und Kontrollvorschriften, eine Politik, die der Ausschuß energisch unterstützt.

7.4.2.1. Das berechtigte Anliegen, die Kunden und Einleger zu schützen, darf jedoch nicht dazu führen, daß das Risiko des „moral hazard“ aus dem Blickfeld gerät, womit gemeint ist, daß die nahezu hundertprozentige Gewißheit, daß der Staat eingreifen wird, um einem in Schwierigkeiten befindlichen großen Kreditinstitut zu helfen, schon an sich einen Anreiz zu einem unbesonnenen Umgang mit Risiken darstellt. Der Wille, die Sparer zu schützen und die Stabilität des Finanzsystems aufrechtzuerhalten, sollte daher nicht mit der Notwendigkeit unvereinbar sein, die Unternehmensleitungen und Anteilseigner zu bestrafen, die nicht mit dem erforderlichen Maß an Vorsicht und Sachverstand gehandelt haben.

7.4.3. Ein Sonderfall, der ethische und andere Probleme aufwirft, sind die staatlichen Beihilfen für Unternehmen, die sich ganz oder teilweise in staatlicher Hand befinden. Obwohl die Verwendung öffentlicher Gelder zur Unterstützung eines öffentlichen Unternehmens in manchen Mitgliedstaaten alles andere als außergewöhnlich ist, darf man mit Fug und Recht fragen, ob nicht unter dem Deckmantel des Schutzes öffentlicher Interessen Wettbewerbsverfälschungen stattfinden, deren Kosten wiederum die Allgemeinheit zu tragen hat.

7.5. Das Problem der Besteuerung<sup>(1)</sup> weist die umstrittensten Aspekte auf. Zur Besteuerung von Zinseinkünften von Privatleuten bemerkt die Kommission, daß die Ungleichbehandlung zu einer Verlagerung der Kapitalanlagen und der Finanzunternehmen selbst führt, die beide von günstigeren Konditionen in bestimmten Ländern angezogen werden. Der Richtlinienvorschlag der Kommission ist vom Ausschuß schon kommentiert worden<sup>(2)</sup>; dafür sprechen moralische Gründe und der gleichberechtigte Wettbewerb zwischen Finanzunternehmen; dagegen spricht die Furcht vor einer Kapitalflucht in

(1) Siehe Mitteilung, Ziffer 49 bis 54.

(2) Siehe Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Gewährleistung eines Minimums an effektiver Besteuerung von Zinserträgen innerhalb der Gemeinschaft“, Berichtersteller: Herr Geuenich, CES 194/99 vom 24. Februar 1999.

Drittstaaten und die Verringerung des „Steuerwettbewerbs“ zwischen den Mitgliedstaaten.

7.6. Den übrigen vorgesehenen Maßnahmen — Ausschaltung der Gefahr der Doppelbesteuerung von Finanzprodukten, Maßnahmen im Bereich der Pensionsfonds, Verringerung der Unterschiede in der steuerlichen Behandlung von Schuldtiteln und Aktien — stimmt der Ausschuß uneingeschränkt zu. Er hofft, daß diese Bereiche schnellstmöglich — und mit Vorrang gegenüber jedweden anderen Programm zur Steuerharmonisierung — korrekt geregelt werden; diese Aspekte sind nämlich der größte Stolperstein auf dem Weg zu einer wirklichen Integration der europäischen Märkte. Durch die Vielfalt der bestehenden Systeme wird es dem Verbraucher praktisch unmöglich gemacht, bei einem Finanzinstitut eines anderen Mitgliedstaats einen Vertrag über eine Lebensversicherung, eine zusätzliche Altersversorgung, einen Hypothekarkredit u. a. abzuschließen; die Integration der Märkte scheitert somit in erster Linie an den Steuerhemmnissen. Man muß sich darüber im klaren sein, daß der in Angriff zu nehmende Prozeß lang und schwierig sein wird: Die Interessen der Märkte unterscheiden sich manchmal von jenen der Mitgliedstaaten, und auch die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten sind oft voneinander abweichend und konfliktträchtig.

## 8. Konsensbildung<sup>(3)</sup>

8.1. Zum Abschluß der Reihe von Initiativen, die im Anschluß an jedes Kapitel vorgeschlagen werden, fordert die Kommission den Rat und das Europäische Parlament auf, diese Debatte fortzuführen. Um den durchzuführenden Arbeiten einen konkreten Impuls zu geben, wird die Bildung einer politischen Gruppe für Finanzdienstleistungen vorgeschlagen, in der sich persönliche Vertreter der Finanzminister unter dem Vorsitz der Kommission zusammenfinden sollen. Die Ziele dieser Gruppe sind in erster Linie die Vereinbarung eines künftigen Aktionsplans, der dem Rat im Juni 1999 vorzulegen ist, und zweitens bis dahin die Festlegung der dringenden Prioritäten, die es unverzüglich umzusetzen gilt.

8.2. Der Ausschuß unterstützt diese Initiative wie auch jene, die sich künftig daran anschließen, behält sich jedoch vor, seine Bemerkungen und Vorschläge vorzutragen, in der Hoffnung, daß diese unaufgeforderte Mitarbeit nützlich sein möge.

(3) Siehe Mitteilung, Ziffer 55 bis 62.

Brüssel, den 26. Mai 1999.

*Die Präsidentin*  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung“<sup>(1)</sup>**

(1999/C 209/11)

Der Rat beschloß am 11. Dezember 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 130 s des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 4. Mai 1999 an. Berichtersteller war Herr Pezzini.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß verabschiedete auf seiner 364. Plenartagung (Sitzung vom 26. Mai 1999) mit 71 gegen 3 Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Die Überarbeitung dieser Verordnung erfolgte anhand einer Studie zur Bewertung der Durchführung in den Mitgliedstaaten sowie unter Berücksichtigung der umweltpolitischen Entwicklungen auf Gemeinschaftsebene, die zunehmend die freiwilligen Instrumente und die Verantwortung der einzelnen Handlungsträger im Bereich der Förderung der nachhaltigen Entwicklung in den Vordergrund stellen. Sie enthält einige Neuerungen, die es zu beleuchten gilt.

1.2. Der Ausschuß begrüßt, daß einige Änderungen den in seiner Stellungnahme zu dem ursprünglichen Vorschlag<sup>(2)</sup> formulierten Anregungen entsprechen, insbesondere was die Teilnahme der Arbeitnehmer, die Unterstützung der KMU, die Zweckmäßigkeit eines Zeichens und die schrittweise Ausdehnung des Anwendungsbereichs anbelangt.

1.3. Die wichtigsten Neuerungen sind:

- Erweiterung des Anwendungsbereichs (Artikel 3);
- Herstellung einer Beziehung zwischen der Norm ISO 14001 und dem EMAS, um den Übergang von ISO 14001 zu EMAS zu erleichtern und Doppelarbeit zu vermeiden (Anlage I);
- Einbeziehung der Arbeitnehmer bei der Umsetzung von EMAS (Artikel 1);
- Förderung der Beteiligung der KMU (Artikel 10 Absatz 1);
- Einsatz von EMAS — wenn auch mit den nötigen Unterscheidungen — bei der Anwendung und Kontrolle der Umweltgesetzgebung (Artikel 10 Absatz 2);
- Schaffung eines gut sichtbaren Zeichens (Artikel 8);
- Entwicklung einer Förderungsstrategie (Artikel 11);
- Gewährleistung einer kohärenten Umsetzung in den Mitgliedstaaten durch Schaffung eines Forums für die zuständigen Stellen und die Zulassungsstellen (Artikel 4 und 5).

1.4. Hervorgehoben werden müssen ferner wichtige Elemente, die auch weiterhin die Kontinuität gewährleisten, vor allem was den Mehrwert von EMAS anbelangt, das mehr verlangt als nur die Einhaltung der einschlägigen Umweltschutzvorschriften (dritter Erwägungsgrund). Ein weiterer Schwerpunkt ist die Subsidiarität, die den Mitgliedstaaten breiten Handlungsspielraum bei den Durchführungsbestimmungen läßt.

1.5. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß auf der Konferenz, die der deutsche Ratsvorsitz im Januar 1999 zur Überarbeitung von EMAS veranstaltet hat, weitergehende Überlegungen angestellt und die erzielten Ergebnisse analysiert wurden. Vor dem Hintergrund einer deutlich rückläufigen Zahl von Zulassungsanträgen in Deutschland, das in der Anwendung des Systems bislang führend war, wurde auf der Konferenz bekräftigt, daß einige ernste Hindernisse, die einer einheitlichen Entwicklung von EMAS innerhalb der Mitgliedstaaten im Wege stehen, unbedingt beseitigt werden müssen.

1.6. Der Ausschuß ist wie die Kommission der Ansicht, daß EMAS weiterentwickelt werden muß, indem insbesondere der Zugang der KMU zum System erleichtert und gleichzeitig das Ziel einer kontinuierlichen Verbesserung der Umwelteffizienz durch maximale Öffentlichkeit und Transparenz weiterverfolgt wird.

1.7. Der Ausschuß hatte Gelegenheit, das Problem der geographisch unausgewogenen Umsetzung und insbesondere die in einigen Mitgliedstaaten aufgetretenen Schwierigkeiten und etwaige Lösungsmöglichkeiten genauer unter die Lupe zu nehmen, und zwar auch im Rahmen der Anhörung, die in Zusammenarbeit mit der nationalen italienischen Umweltschutzagentur (ANPA) am 16. März 1999 in Rom veranstaltet wurde und die sich der regen und fachkundigen Teilnahme der wirtschaftlichen und sozialen Ansprechpartner und der an EMAS beteiligten Organisationen erfreute.

1.8. Diese Anhörung hat ans Licht gebracht, daß die Mitgliedstaaten und die Kommission besser für das System werben müssen; außerdem sollten Partnerschaftsmechanismen geschaffen werden, durch die die betroffenen Akteure, allen voran die Berufsverbände, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen, an der Verbreitung von EMAS beteiligt werden.

<sup>(1)</sup> ABl. C 400 vom 22.12.1998, S. 7.

<sup>(2)</sup> ABl. C 332 vom 16.12.1992.

1.9. In diesem Zusammenhang wird der WSA prüfen, ob es nicht angebracht wäre, eine ergänzende Stellungnahme auszuarbeiten, die all jene Aspekte der praktischen Anwendung genauer beleuchtet, die in der Verordnung nicht angesprochen werden und die Teilnahme an EMAS — v. a. seitens der KMU — nicht gerade fördern.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Ausschuß sieht in dem EMAS-System ein nützliches Instrument zur Verfolgung des vorrangigen Ziels, zukunftsfähige Produktionsmuster und Verbrauchsgewohnheiten zu fördern (nachhaltige Entwicklung). Einige seiner Schlüsselprinzipien sollten an dieser Stelle bekräftigt werden. Etwa:

- Marktorientiertheit;
- freiwillige Beteiligung;
- Förderung des Prinzips gemeinsamer Verantwortung im Umweltschutz;
- Schaffung der Voraussetzungen für die wirksame Behandlung von Umweltfolgen;
- Verbesserung des Umweltschutzes, vor allem seitens der Industrie, aber auch in den anderen Sektoren;
- Glaubwürdigkeit und Transparenz der Ergebnisse;
- Ergänzung zum normativen Konzept von Vorgaben und Kontrollen.

2.1.1. Die Komplementarität von EMAS bedeutet, daß dieses Instrument im Rahmen der Förderung der „nachhaltigen Entwicklung“ seitens der Behörden und unter aktiver Mitwirkung aller Partner mit weiteren Umweltschutzinstrumenten kombiniert werden muß. Selbstverständlich richtet sich dieses Instrument in erster Linie an die Unternehmen. Öffentlichkeitswirksamkeit und einen Mehrwert erlangt es indessen im Rahmen einer umfassenderen Beteiligung vor allem der Bürger, die die Nutznießer der Umweltschutzklärung sind.

2.1.2. Nicht unberücksichtigt bleiben darf die „umweltverträgliche“ Orientierung des öffentlichen Auftragswesens (green procurement), bei dem umweltfreundliche Produktionsmethoden und Dienstleistungen den Zuschlag erhalten, sowie allgemein die Definition einer integrierten Produktpolitik (IPP) seitens der Kommission, zu der in Kürze ein Grünbuch veröffentlicht werden soll. Diese jüngsten Entwicklungen könnten einen günstigeren Rahmen für die EMAS-Zulassung schaffen.

2.1.3. Für die Unternehmen und Organisationen ist die Teilnahme am EMAS-System in der Tat freiwillig; dagegen haben die öffentlichen Verwaltungen im Rahmen der Verpflichtungen, die sie gegenüber den Bürgern für einen schonenden Umgang mit der Umwelt eingegangen sind, die Pflicht, dieses Instrument zu unterstützen und seine Verbreitung dadurch zu fördern, daß sie es etwa als Präferenzelement bei ansonsten gleichen Bedingungen in die Vergabekriterien des öffentlichen Auftragswesens aufnehmen.

## 2.2. Geographisches Ungleichgewicht und Subsidiarität

2.2.1. Da die Erfolgsquote von EMAS in den einzelnen Mitgliedstaaten ein starkes geographisches Ungleichgewicht aufweist, das negative Auswirkungen im Verhältnis der Betriebe zum Markt haben kann, müssen die Erfahrungen besser ausgewertet werden, um Instrumente zur Förderung einer größeren Einheitlichkeit zu erarbeiten. Gemeint ist hiermit allerdings nicht eine rigorose Anwendung der Vorschriften, sondern die Definition von Anreiz- und Fördermaßnahmen, die mit mehr Wettbewerbsfähigkeit und den Wettbewerbsregeln zu vereinbaren sind.

2.2.2. In vier Staaten — Österreich, Deutschland, den Niederlanden und Schweden — ist die relative Beteiligungsquote (d. h. die Zahl der an EMAS teilnehmenden Unternehmen im Vergleich zur Gesamtheit aller Unternehmen pro Land) weitaus höher als in den übrigen Mitgliedstaaten.

2.2.2.1. Diese „positive Anomalie“ dürfte Anlaß zum Nachdenken geben. Denn diese Ergebnisse sind sicherlich Instrumentarien zu verdanken, die nicht ausdrücklich in der Verordnung vorgesehen waren und im Interesse aller verbreitet werden können.

2.2.2.2. Wichtige Erfahrungswerte können z. B. die Dezentralisierung der Verwaltung, die Nutzung der Handelskammern, der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sowie der Verbände zur Förderung des EMAS-Systems, Qualität und Quantität der Gutachter, die Verbreitung der Informationen, die Anwendung der neuen und fortschrittlichen Umwelttechnologien sowie die Existenz eines konsolidierten und gut umgesetzten Umweltrechtsrahmens sein. Selbstverständlich wird die Verbreitung freiwilliger Praktiken beim Umweltschutz (wie EMAS) dort begünstigt, wo der Umweltschutz eine lange Tradition hat.

2.2.3. Folgende Instrumente sind u.a. in Betracht zu ziehen:

- nachträgliche Steuerrückzahlungen, wenn die Ergebnisse des Umweltmanagements deutlich zum Umweltschutz beigetragen haben;
- administrative Dezentralisierung der Kontrollen und Zertifizierungen;
- Einbeziehung weiterer, in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehener Verpflichtungen in das EMAS;
- Anreize für Großunternehmen, damit sie die Zulieferbetriebe in die Durchführung der EMAS-Programme einbeziehen;
- Angabe des Namens der Lieferbetriebe in der Umwelterklärung;
- Beteiligung der Behörden in Gebieten, in denen eine Branche verschiedenen Tätigkeiten nachgeht, als Koordinierungsinstrumente im Hinblick auf eine einheitliche Zertifizierung;
- Übertragung einer höheren Verantwortung beim Umweltmanagement an die Unternehmensverbände auf den einzelnen Ebenen, um insbesondere die Beteiligung der KMU durch technische und finanzielle Unterstützung zu fördern;

- mehr Öffentlichkeitswirksamkeit der erzielten Ergebnisse;
- Maßnahmen zur Information und Einführung insbesondere der die KMU vertretenden Branchenverbände.

2.2.4. Das Forum für die zuständigen Stellen und die Zulassungsstellen kann sicherlich den Erfahrungsaustausch fördern. Aber auch der durch den Binnenmarkt entstehende Druck wird die Harmonisierung vorantreiben: Es ist sicherlich kein Zufall, daß die in Italien eingetragenen Unternehmen hauptsächlich Großkonzerne oder Lieferbetriebe für die Märkte in Nord- und Mitteleuropa sind.

2.2.5. Ein ausschlaggebendes Argument für die Verabschiedung von EMAS sind die einheitlichen Bedingungen, die innerhalb des Binnenmarktes zu gewährleisten sind (vgl. Punkt 5 der Begründung). Die Kommission hat sich unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips einen sehr engen Handlungsrahmen gesteckt. Nicht zu vergessen sind in diesem Zusammenhang allerdings die ihr laut Artikel 10 Absatz 4 (Förderung eines kohärenten Ansatzes) und Artikel 11 (Förderung der Information auf Gemeinschaftsebene) obliegenden Aufgaben. Die unterschiedlichen Ergebnisse legen allerdings die Frage nahe, ob sie diese Aufgaben zufriedenstellend erfüllt hat, da das Umweltbewußtsein der Bürger und der Wirtschaftsakteure in den einzelnen Sektoren weiter geschärft werden muß.

### 2.3. Ausdehnung des Anwendungsbereichs

2.3.1. Hier geht es um ein ehrgeiziges Ziel, dessen Zweckmäßigkeit durch eine Reihe von Pilotprojekten bestätigt wurde. Das Ziel ist zu befürworten, zumal jede menschliche Tätigkeit — wie bereits mehrfach bekräftigt — auf ihre spezifische Weise die Umwelt beeinflusst.

2.3.2. Aus Sicht des WSA, der die geplante Ausdehnung im Prinzip begrüßt, sind zwei allzu stark vereinfachende Standpunkte indes nicht zu befürworten:

2.3.2.1. Zum einen jener, daß die Ausdehnung unmöglich sei, da einige Sektoren, wie etwa die Dienstleistungen, keine Umweltauswirkungen hätten, die geographisch einem bestimmten Ort zuzuordnen wären. Vergessen werden hierbei die Folgewirkungen.

2.3.2.2. Zum anderen der Standpunkt der Kommission, die bei dieser Frage alle Probleme als gelöst betrachtet. So beweisen ihres Erachtens:

- a) die Pilotprojekte, daß auch außerhalb des Industriesektors eine Nachfrage nach Umweltzertifizierung besteht;
- b) daß auch andere Sektoren nachhaltige direkte oder indirekte Umweltauswirkungen haben;
- c) daß die EMAS-Managementsysteme allen Wirtschaftssektoren zur Teilnahme offen stehen.

2.3.3. Vielmehr sollte betont werden, daß die sofortige und flächendeckende Ausdehnung von EMAS aufgrund der unterschiedlichen Umweltauswirkungen, die die Sektoren Industrie/produzierendes Gewerbe und andere Sektoren, insbesondere der Dienstleistungssektor, haben, kein leicht zu lösendes Problem aufwirft.

- die ausdrückliche Zusicherung, daß EMAS in allen Wirtschaftssektoren angewandt werden kann, um jedwede Zweideutigkeit in bezug auf etwaige Sonderregelungen oder Gefälligkeitsausnahmen auszuschließen;

- eine eingehendere Analyse auf der Grundlage konkreter Projekte im Hinblick auf die Aufstellung spezifischer Referenzkriterien, die eine korrekte Bewertung der Umweltleistungen der einzelnen betroffenen Sektoren ermöglichen und eine klare Definition des zugelassenen Standorts beinhalten, wie es der Ausschuß im übrigen auch in seiner Stellungnahme zu der Basisverordnung<sup>(1)</sup> forderte;

- die Planung einer zeitlichen Staffelung und einer Prioritätenfolge bei der Ausdehnung auf die bislang ausgeschlossenen Sektoren. Kurzfristig müßten die Möglichkeiten einer Anwendung im öffentlichen Sektor und im Dienstleistungsbereich ausgelotet werden.

### 2.4. Einbeziehung der Arbeitnehmer

2.4.1. Diese Einbeziehung bleibt eine allgemeine Grundsatzzerklärung, obwohl sie als wesentliches Element für eine erfolgreiche Umsetzung von EMAS in Artikel 1 Absatz d) aufgenommen wird. Inhaltlich fehlt es im Gegensatz zur Verordnung von 1993 (Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 7 Absatz 2) an näheren Einzelheiten zur Ausgestaltung dieser Einbeziehung.

2.4.2. Die neue Verordnung müßte die Beteiligung und Anhörung der Arbeitnehmer — und zwar mittels ihrer betrieblichen Vertretungsorgane — an der Ausarbeitung und Durchführung der Programme gewährleisten. Dies gilt insbesondere für Probleme im Zusammenhang mit der beruflichen Qualifikation und der Arbeitsorganisation.

### 2.5. Nutzung von EMAS bei der Anwendung und Kontrolle von Umweltvorschriften

2.5.1. Artikel 10 Absatz 2 bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die EMAS-Registrierung bei der Anwendung und Kontrolle der Umweltvorschriften zu nutzen, um unnötige Doppelarbeit zu vermeiden.

2.5.2. Hierbei handelt es sich um ein interessantes Instrument, und zwar auch mit Blick auf die Überlegungen, die der Ausschuß in seiner Stellungnahme zur Umsetzung der Umweltvorschriften<sup>(2)</sup> angestellt hatte.

2.5.3. Abgesehen davon, daß der Mehrwert von EMAS darin besteht, daß es über die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen hinausgeht, könnte die Teilnahme an dem System in einem Dialog zwischen Unternehmen und zuständiger Behörde schrittweise geplant und umgesetzt werden. Auf diese Weise können sich die Unternehmen allmählich für die Anforderungen rüsten, und es können Unregelmäßigkeiten zu Tage gefördert werden.

<sup>(1)</sup> ABl. C 332 vom 16.12.1992.

<sup>(2)</sup> ABl. C 73 vom 9.3.1998, ABl. C 95 vom 30.3.1998.

2.5.4. Die Vermeidung von unnötiger Doppelarbeit ist sicherlich ein Anreiz für das Unternehmen sowie ein Beweggrund für die Umweltbehörden, die Verbreitung des EMAS-Systems voranzutreiben.

2.5.5. Der Ausschuß stellt mit Befremden fest, daß eine Einbeziehung der Europäischen Umweltagentur, die beim benchmarking der Erfahrungen eine nützliche Rolle spielen und technische wie wissenschaftliche Unterstützung bei der Erarbeitung der Leitlinien bieten könnte, mit keinem Wort erwähnt wird.

2.6. *Wie kann die Teilnahme der KMU und Handwerksbetriebe gefördert werden?*

2.6.1. Berücksichtigt werden muß die besondere Dynamik, die die Verhaltensweisen und Entscheidungen der Kleinunternehmer beeinflussen, die eine Vielzahl von Fähigkeiten in ihrem Betrieb vereinigen und diese dadurch verwalten müssen, daß sie Prioritäten je nach verfügbarer Zeit und entsprechend der geringen Anzahl an Mitarbeitern setzen. Dies bedeutet, daß das, was freiwillig gemacht werden soll und noch dazu einen großen zeitlichen und finanziellen Aufwand mit sich bringt, in der Regel nicht in die nähere Betrachtung gezogen wird — es sei denn, der Nutzen für den Betrieb ist nachweisbar.

2.6.2. Daher müßten wohl besondere Verfahren und die Abfassung vereinfachter Dokumente vorgesehen sowie die Häufigkeit des Audits und der Kontrollen auf Größe und Art des Betriebs abgestimmt werden. In diesem Zusammenhang gibt der Ausschuß zu bedenken, daß zu häufige Kontrollen Verordnungsauflagen und übermäßige Kosten — vor allem für die KMU — nach sich ziehen werden.

2.6.3. Es liegt auf der Hand, daß es der Etat der überwiegenen Mehrheit der Kleinstunternehmen nicht zuläßt, eine Person für die mühevollen Verwaltungsarbeit abzustellen. Daher müssen die zuständigen Umweltbehörden Dienstleistungs- und Beratungsstrukturen vorsehen, die die Teilnahme fördern und gleichzeitig die angemessene Größe des Gebiets festlegen.

2.6.4. Gelöst werden muß vor allem die Frage der Ausbildung von internen Prüfern (Betriebsprüfern), die mit den Problemen der Kleinunternehmen vertraut sind. Im Gegensatz zu den Großbetrieben, die mit Qualitätsmanagementsystemen ausgerüstet sind, verfügen die kleinen Unternehmen nur sehr selten über betriebsinterne Mitarbeiter, die für die Prüfung abgestellt werden können. Für die Ausbildung sollten die Branchenvereinigungen verantwortlich sein und dabei von den öffentlichen Verwaltungen entsprechend unterstützt werden. Die interne Betriebsprüfung ist ein ganz wichtiges Moment, um — als erster Schritt in Richtung der EMAS-Zulassung — die Unternehmen im Dialog mit den übergeordneten Umweltbehörden dahin zu bringen, daß sie die Anforderungen der geltenden Vorschriften erfüllen können (vgl. Artikel 10 Absatz 2).

2.6.5. Es sollten ferner Leitlinien erstellt werden, um im Zuge einer Vereinheitlichung der Prüfungskriterien die Tätigkeit der Prüfer in den KMU zu erleichtern.

2.7. *Öffentlichkeitswirksamkeit und Glaubwürdigkeit von EMAS*

2.7.1. EMAS ist ein freiwilliges Instrument, das dank der transparenten Verfahren, seiner Kontrolle durch die zuständigen Behörden und der Bemühungen um Verbesserung der Umweltleistungen der einzelnen Wirtschaftsakteure in der Öffentlichkeit Glaubwürdigkeit besitzt. Als Instrument für die nachhaltige Entwicklung setzt es die Teilnahme aller betroffenen Akteure sowie eine angemessene Unterrichtung der Öffentlichkeit voraus. Es wird dort um so größere Breitenwirkung entfalten, wo die öffentlichen Behörden aktiv eine nachhaltige Entwicklungspolitik verfolgen, welche die vielfältigen Erziehungs- und Ausbildungsstrukturen, insbesondere im Schulwesen, einbindet.

2.7.2. Es müssen verstärkt Anstrengungen unternommen werden, um deutlich zu machen, daß dieses System nicht mit den privaten Zertifizierungssystemen identisch ist. So sollten die Elemente, die den Bürgern den Mehrwert gewährleisten, stärker zur Geltung gebracht, der Verwaltungsaufwand reduziert und die Konsultation und Information ausgebaut werden. Aus diesem Grund erachtet der WSA die in dem neuen Verordnungsvorschlag geplante Annahme eines Zeichens für äußerst hilfreich.

2.7.3. Da die Kommission für die Förderung von EMAS auf Gemeinschaftsebene verantwortlich ist, schlägt der Ausschuß vor, mit der neuen Verordnung auch gleichzeitig Leitlinien zu veröffentlichen, die über die bewährtesten Praktiken und die häufigsten Schwierigkeiten informieren und darüber hinaus zu einer besseren Kenntnis und Anwendung des Instruments beitragen. Der Ausschuß wird sich, soweit erwünscht, aktiv an der Ausarbeitung der betreffenden Leitlinien beteiligen.

2.7.4. Der Ausschuß erachtet es für unerlässlich, daß alle Mitgliedstaaten eine umfassende Konsultation und die aktive Beteiligung der betroffenen Wirtschafts- und Sozialpartner an dem System gewährleisten. Denn die eindrucksvollsten Ergebnisse sind dort zu verzeichnen, wo diese Mechanismen zur Unterstützung der zuständigen Behörden voll zum Einsatz kommen. Es wäre daher sinnvoll, diese Anforderung in den Verordnungstext aufzunehmen und ausdrücklich auf das partizipative Konzept und die Notwendigkeit einer starken Kultur zur Förderung der Verantwortungsteilung im Bereich der nachhaltigen Entwicklung hinzuweisen. In Artikel 2 sollte eine Definition der interessierten gesellschaftlichen Gruppen (stakeholders) aufgenommen werden, an die die Umwelterklärung zu richten wäre. Die Konsultation dieser Gruppen durch die zuständigen Stellen sollte ausdrücklich vorgesehen werden (Artikel 5). Und schließlich wäre in Artikel 11.1 auch ihre aktive Beteiligung an der Information der Öffentlichkeit und an der Verbreitung des Systems vorzusehen.

2.7.5. Schließlich weist der WSA darauf hin, daß kein Ergebnisvergleich auf europäischer Ebene vorgesehen ist. Dies könnte sich indes als sehr nützliches Instrument zur Förderung einer EMAS-Beteiligung erweisen. Dementsprechend könnte die Europäische Umweltagentur in regelmäßigen Zeitabständen mit dieser Aufgabe betraut werden, um zu Erfolgsindikatoren zu gelangen, die die europaweite Qualitätskontrolle von EMAS erleichtern.



## 2.8. Besondere Bemerkungen

### 2.8.1. Definition von „Organisation“ und „Standort“ [Artikel 2, Buchstabe l) und m)]

2.8.1.1. Während der Standort ein bestimmtes geographisches Gebiet mit klar ausmachbaren Umweltauswirkungen umfaßt, ist dies für die Organisation ganz und gar nicht der Fall. Es sollte vermieden werden, daß eine Organisation als solche zugelassen wird, obwohl sie über Standorte verfügt, die die einschlägigen Umweltvorschriften nicht erfüllen. Daher sollten vor allem im Dienstleistungsbereich genaue Referenzkriterien erarbeitet werden. Beispielsweise: Wie wird eine auf mehrere Standorte verteilte Organisation behandelt?

### 2.8.2. Beste verfügbare Techniken (BAT)

2.8.2.1. Laut Artikel 3 a der ersten EMAS-Verordnung muß das Unternehmen seine Umweltschutzziele im Hinblick auf eine kontinuierliche Verbesserung seines betrieblichen Umweltschutzes durch die Nutzung von BAT darlegen. In der neuen Vorlage ist dieser wichtige Punkt nicht enthalten. In Anhang I Abschnitt B Absatz 2) der zweiten EMAS-Verordnung sollte der Verweis auf BAT als Instrument zur ständigen Verbesserung der Umwelleistungen der Organisationen, die die Zulassung beantragen, und als für den Prüfer wichtigen Indikator aufgenommen werden. Dieser Verweis ist selbstverständlich auf die Wirtschaftszweige beschränkt, in denen die Nutzung von BAT konsolidiert ist.

### 2.8.3. Einhaltung der Umweltvorschriften

2.8.3.1. EMAS I ließ nur die Eintragung von Unternehmen zu, die die Umweltvorschriften erfüllten. Aus dem neuen Verordnungsvorschlag geht indes nicht klar hervor, ob sich eine für EMAS zugelassene Organisation in regelmäßigen Abständen darauf hin überprüfen lassen muß, ob sie die nationalen Umweltvorschriften erfüllt - obwohl eine Reihe von Bestimmungen darauf Bezug nimmt (Artikel 3 b und 6 Absatz 1 (e) sowie die Anhänge I B.1, II 2.6 und V 5.4.3). Insbesondere ist nicht klar, ob die Umwelterklärung Aufschluß darüber geben muß, ob die Organisation die nationalen Umweltvorschriften einhält. Anhang III (Umwelterklärung) sollte unter Ziffer 3.2 diesbezügliche Informationen enthalten.

### 2.8.4. Nutzung von EMAS bei der Kontrolle der Anwendung von Umweltvorschriften

2.8.4.1. Artikel 10 Absatz 2 bezüglich der Doppelarbeit bei den Kontrollen muß in Zusammenhang mit Artikel 1 Absatz 3 gelesen werden. EMAS ersetzt nicht die regulären Umweltkontrollen und stellt insofern keine Doppelarbeit dar, als mit EMAS und den Umweltkontrollen andere und komplementäre Ziele verfolgt werden. Die Registrierung kann als freiwilliges Instrument der Industrie nicht die Kontrollen und die Überprüfung seitens der öffentlichen Behörden ersetzen. Es kann indes im Rahmen der Subsidiarität genutzt werden, um unnötige Doppelarbeit zu vermeiden und die in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften verankerten Verwaltungsverfahren zu vereinfachen.

### 2.8.5. Umwelterklärung (Anhang III)

2.8.5.1. Der jetzige Kommissionsvorschlag bleibt hinter der vorherigen Fassung der Verordnung zurück. Laut Anhang III Ziffer 3.2 muß die Organisation lediglich ihre allgemeinen Umweltziele mitteilen, ohne die Strategien oder einzelnen Zielsetzungen genauer zu beschreiben. Die Umwelterklärung kann darüber hinaus auszugsweise (gezielt) verwendet werden. Dies sollte nicht statthaft sein. Es sollte eine einzige und vollständige Umwelterklärung geben.

2.8.5.2. Es ist wichtig, die Inhalte der Umwelterklärung mit dem in Verbindung zu bringen, was in Anhang I Punkt 3 zur „externen Kommunikation“ gesagt wird, nämlich daß es „mit interessierten Stellen, einschließlich der lokalen Gebietskörperschaften und Kunden, einen offenen Dialog über die Umweltauswirkungen“ geben muß. Und eben dieser Anforderung muß die Umwelterklärung gerecht werden.

### 2.8.6. Beteiligung der Arbeitnehmer

2.8.6.1. Um Gefälligkeitsinterpretationen zu vermeiden, sollte in den Anhängen II und V der Begriff „Personal“ durch das Wort „Arbeitnehmer“ ersetzt werden. Ferner sollte sichergestellt werden, daß die betrieblichen Arbeitnehmervertretungen über die Ergebnisse informiert werden, da sie einen vertraglich verankerten Anspruch auf Information und Anhörung haben.

## 2.9. Verwaltungsausschuß (Artikel 14)

2.9.1. Der Übergang vom Regelungsausschuß zum Verwaltungsausschuß verleiht dem Kommissionsvorschlag mehr Durchschlagskraft. Dadurch gewinnt er vor allem auf internationaler Ebene an Schnelligkeit und Effizienz.

Brüssel, den 26. Mai 1999.

Die Präsidentin  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Schuldenerleichterungen bei der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern“

(1999/C 209/12)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 28 Januar 1999 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 12 Mai 1999 an. Berichterstatterin war Frau Davison.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 364. Plenartagung (Sitzung vom 27 Mai 1999) mit 118 Ja-Stimmen bei einer Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

### 1. Überblick

1.1. Da der Ausschuß schon seit langem über das Ausmaß der absoluten Armut in den Entwicklungsländern besorgt ist, begrüßt er den neuen Beschluß einiger Mitgliedstaaten, den ärmeren Ländern verstärkt Schuldenerleichterungen zu gewähren.

1.2. Entscheidend für den Erfolg bei der Bekämpfung der absoluten Armut ist die soziale Konditionalität. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß der Prozeß von Staatsschuldenerleichterungen in den Ländern, die eine „verantwortungsvolle Regierungsführung“ an den Tag legen und vorrangig die Armut bekämpfen, beschleunigt und intensiviert werden sollte. Die zusätzlichen Finanzmittel, die den verschuldeten Regierungen dadurch zur Verfügung stehen, sollten über eindeutige Pläne zur Armutsbekämpfung in soziale Projekte fließen. Die Prioritäten für diese Pläne wären gemeinsam mit den Gebern und der organisierten Bürgergesellschaft festzulegen. Die Verbesserung von Armutsindikatoren wie Kindersterblichkeit, Schülerzahlen und die Verringerung der Kluft zwischen den Geschlechtern sollte als Grundlage für eine sorgfältige Überwachung dienen. Sollten die Schuldenerleichterungen nicht für den sozialen Fortschritt genutzt werden, so könnten die Hilfgelder für dezentral organisierte Projekte verwandt werden.

1.3. Als Anreiz sowie angesichts der bereits eingetretenen Verzögerungen bei der Schuldenerleichterung und der Dringlichkeit des Problems Armut regt der Ausschuß unverzügliche und einschneidende Erleichterungen des Schuldendienstes an. Diese sollten den Ländern zugute kommen, deren Hilfsbedürftigkeit bereits festgestellt wurde und die sich dazu verpflichten, die eingesparten Gelder für Maßnahmen zur Armutsbekämpfung zu verwenden.

1.4. Den Schuldenbestand selbst anzugehen könnte länger — bis zu drei Jahren — dauern. Auch in dieser Phase sollten denjenigen Staaten Anreize geboten werden, die eine verantwortungsvolle Regierungsführung nachweisen und sich zu Plänen zur Armutsbekämpfung verpflichten. Der Ausschuß schlägt verstärkte Schuldenerleichterungen vor, die die Schuldenlast auf 100 bis 150 % der Ausfuhrerlöse verringern würden.

1.5. Der EU kommt bei der Nutzung der gegenwärtigen Gelegenheit, sowohl die Verschuldung zu verringern als auch

die Armut zu lindern, eine entscheidende Rolle zu. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, in diesem Bereich aktiver zu werden, und die Mitgliedstaaten, neue Ressourcen ausfindig zu machen und zu koordinieren. Die EU sollte Führungsqualitäten beweisen und das Tempo mitangeben. Gerade da nicht alle Mitgliedstaaten dort vertreten sind, sollte die EU ihre Vorschläge für das G8-Treffen aufeinander abstimmen, damit die einzelnen Länder einander nicht schwächen, sondern im Gegenteil stärken und so gemeinsam überzeugende Vorschläge vorbringen; dasselbe gilt für die Gouverneursräte von Weltbank und IWF. Die EU könnte durch eine koordinierte Schuldenpolitik und finanzielle Unterstützungsmaßnahmen zur Schuldenerleichterung, die auf ihre Rolle als Geber (Kommission und Mitgliedstaaten zusammengekommen) abgestimmt sind, wesentlich und mit Erfolg zur Verwirklichung der entscheidenden humanitären Entwicklungsziele der OECD für 2015 beitragen.

### 2. Einleitung

2.1. Der Ausschuß hat wiederholt seine Besorgnis über das Ausmaß der absoluten Armut in den Entwicklungsländern zum Ausdruck gebracht. Seit mehr als 20 Jahren gestaltet er unter der Schirmherrschaft der Gemeinsamen Parlamentarischen Versammlung AKP/EU den Dialog zwischen den wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen aus der Union und den AKP-Staaten (Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifischen Raums). Im Rahmen dieses Dialogs wurde Besorgnis laut über die Einschränkungen, denen die Staatsausgaben in vielen der ärmsten verschuldeten Länder durch die Bedienung der Auslandsschulden unterworfen sind.

2.2. Der Ausschuß hat bereits auf die Notwendigkeit einer verantwortungsvollen Regierungsführung und die Entwicklung der Bürgergesellschaft in den AKP-Staaten und den übrigen Ländern der Südhemisphäre hingewiesen. Er ist der Ansicht, daß der Prozeß mit dem Ziel, staatlichen Schuldnern Erleichterungen zu gewähren, für diejenigen Staaten beschleunigt und intensiviert werden sollte, die eine verantwortungsvolle Regierungsführung praktizieren und der Armutsbekämpfung Vorrang einräumen. Wird die Armutsbekämpfung nicht zum zentralen Kriterium gemacht, besteht die Gefahr, daß Ressourcen nicht für Entwicklungszwecke, sondern zur allgemeinen Erleichterung der Schulden Situation verwendet werden. Im Rahmen dieser Stellungnahme soll das Augenmerk darauf gerichtet werden, wie diese soziale Konditionalität in die Praxis umgesetzt werden könnte.

### 3. Priorität für die Armutsbekämpfung

3.1. In seinem Bericht „Shaping the 21st Century“ legte der Entwicklungshilfeausschuß der OECD folgende Ziele bis zum Jahr 2015 fest: Grundschulunterricht für alle Kinder, Halbierung der Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen und eine Senkung der Kindersterblichkeit um zwei Drittel. Der Ausschuß befürwortet diese Zielsetzung als eine Mindestvorgabe, ist sich jedoch gleichzeitig darüber im klaren, daß sie ohne Schuldenerleichterungen, die vorrangige Behandlung der Armutsbekämpfung und eine verantwortungsvolle Regierungsführung nicht zu verwirklichen sein wird.

3.2. Die Weltbank hat 41 hochverschuldete arme Länder (Heavily Indebted Poor Countries — HIPC)<sup>(1)</sup> ermittelt und aufgenommen, die die größte Schuldenlast zu tragen haben und deren Auslandsschulden mehr als das Doppelte ihrer jährlichen Ausfuhrerlöse betragen. Die meisten HIPCs, etwa 80 %, liegen in Afrika südlich der Sahara. Es ist kein Zufall, daß die Sozialindikatoren dieser Länder zu den schlechtesten der Welt gehören und sie weit davon entfernt sind, die für 2015 gesetzten Ziele zu erreichen. Den jüngsten Schätzungen in bezug auf die voraussichtliche Entwicklung der Kindersterblichkeit zufolge dürften die Sterblichkeitsraten auf einem Stand verharren, der doppelt so hoch ist wie die OECD-Zielvorgabe für das Jahr 2015. Im Bildungswesen zum Beispiel verschlechtert sich die Lage: die Verschuldung hindert diese Länder daran, weltweit anerkannte Bildungsziele zu erreichen. Die Gesamtzahl der afrikanischen Kinder, die keine Schule besuchen, ist nicht rückläufig, sondern steigt, und auch das Mißverhältnis zwischen männlichen und weiblichen Schülern nimmt zu. Die Region zählt inzwischen ein Drittel der 125 Millionen Kinder, die keine Schule besuchen. In Lateinamerika und Asien, die auch unter Armut leiden, sind hier tendenziell Fortschritte zu verzeichnen. In Afrika südlich der Sahara ist das jedoch nicht der Fall, und bis zum Jahr 2015 wird die Region drei Viertel der dann 75 Millionen Kinder zählen, die keine Schule besuchen. Was das Geschlechterproblem betrifft, wird Afrika südlich der Sahara entsprechend der aktuellen Tendenz 50 Jahre benötigen, um ein Gleichgewicht zwischen den Geschlechtern herzustellen.

3.3. In den HIPC-Staaten verschlingt der Schuldendienst im Durchschnitt 40 % des Staatshaushalts; in vielen HIPC-Staaten übersteigt der Schuldendienst die Ausgaben im Gesundheits- und Bildungswesen. Obschon die Regierungen sich nicht in allen Fällen dafür entscheiden würden, die durch Schuldenerleichterungen freiwerdenden Mittel für soziale Zwecke auszugeben, und unbedingt notwendige Gelder in Form von Beihilfen zur Verfügung gestellt werden, ist ebensowenig von der Hand zu weisen, daß die Bedienung der Schulden die für die Verwirklichung derartiger Ziele verfügbaren Ressourcen deutlich verknappt. Die Verknüpfung von Schuldenerleichterungen und Armutsbekämpfung kann deshalb in hohem Maße zur Verwirklichung der Ziele für 2015 beitragen.

<sup>(1)</sup> Bei den HIPC-Staaten handelt es sich um Angola, Benin, Bolivien, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, die Zentralafrikanische Republik, den Tschad, die Republik Kongo, die Republik Côte d'Ivoire, die Demokratische Republik Kongo, Äthiopien, Ghana, Äquatorialguinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Kenia, Laos, Liberia, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Mosambik, Myanmar, Nicaragua, Niger, Nigeria, Ruanda, São Tomé und Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tansania, Togo, Uganda, Vietnam, Jemen und Sambia.

3.4. Obwohl die EG ein vergleichsweise kleiner multilateraler Gläubiger ist (5 % des gesamten multilateralen Schuldenaufkommens), spielt sie politisch eine wichtige Rolle. Vier der G8-Regierungen gehören zur EG: das Vereinigte Königreich, Frankreich, Deutschland und Italien. Gleichzeitig zählen diese Länder zu den größten Gläubigern weltweit. Die Mitgliedstaaten halten etwa 25 % der bilateralen Forderungen gegenüber Entwicklungsländern. Alle EG-Länder zusammen stellen in den Gouverneursräten der Weltbank und des IWF über die Hälfte der Kapitalanteile dieser Organisationen; als Einheit sind diese Länder (die EG eingeschlossen) der größte Geber der Welt (56 % der Entwicklungshilfe für Übersee im Jahr 1996). Die Mehrheit der ärmsten verschuldeten Länder sind AKP-Staaten.

3.5. Die EU-Institutionen legen inzwischen größeres Gewicht auf die Armutsbekämpfung. Die Kommission widmet ihr in ihrem Hilfsprogramm und bei den Verhandlungen für ein weiteres Abkommen von Lomé größeres Augenmerk. Die Regierungen Frankreichs und Großbritanniens und die amtierende deutsche Ratspräsidentschaft haben Vorschläge für weitreichendere Staatsschuldenleichterungen unterbreitet. Die nordischen Länder und die Niederlande haben beträchtliche Mittel zur Lösung des Problems bereitgestellt. Einzelne Regierungen haben zudem Schulden in Landeswährung umgerechnet, damit dieses Geld, sozialen, umwelt- und entwicklungspolitischen Projekten zugute kommt. Auch das Europäische Parlament hat die Armutsbekämpfung ganz oben auf seine Tagesordnung gesetzt. Die Gemeinsame Parlamentarische Versammlung AKP/EU arbeitet zur Zeit einen allgemeinen Bericht zur Armutsbekämpfung in den AKP-Staaten und in den EU-Mitgliedstaaten aus. Der Ausschuß seinerseits verfaßte eine Stellungnahme, in der er dazu aufrief, mehr Gewicht auf eine verantwortungsvolle Regierungsführung<sup>(2)</sup> und die Achtung der Menschenrechte zu legen, und er fordert in seiner Stellungnahme zum Fair-Trade-Zeichen<sup>(3)</sup>, Armutsbekämpfung und Handel zu verknüpfen. In mehreren seiner Stellungnahmen (u.a. zu den Themen „Investitionen“ und „WTO“) wies der Ausschuß auf die Notwendigkeit hin, in den Entwicklungsländern grundlegende Arbeitnehmerrechte („Core Labour Standards“) durchzusetzen und die OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen anzuwenden.

3.6. Neben den direkten Kontakten, die zu Organisationen wie „Quart Monde“ geknüpft wurden, begrüßt der Ausschuß die Tatsache, daß die Bürgergesellschaft in der EU mittlerweile so ausreichend sensibilisiert ist, daß sie beschlossen hat, eine auf das G8-Treffen im Juni und auf das Jahr 2000 ausgerichtete weltweite Kampagne zur Schuldenerleichterung durchzuführen. „Jubiläum 2000“ führt Entwicklungsberatungsstellen, karitative Vereinigungen, Gewerkschaften und Kirchen innerhalb ganz Europas zusammen, die Partner in Entwicklungsländern haben. So wurde Rom von seinem Bürgermeister für das Jahr 2000 zur Jubiläumsstadt erklärt.

### 4. Laufende Schuldenerleichterungsinitiativen

4.1. Dies ist ein entscheidendes Jahr für die Förderung der Schuldenerleichterungen. Die Weltbank und der Internationale Währungsfonds führen zur Zeit eine umfassende Prüfung des Rahmens für die HIPC-Initiative durch.

<sup>(2)</sup> Stellungnahme zum Thema „Entwicklungshilfe, verantwortungsvolle Regierungsführung und Rolle der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessengruppen“, ABL C 287 vom 22.9.1997.

<sup>(3)</sup> Stellungnahme zum Thema „Initiative zum europäischen Fair-Trade-Zeichen“, ABL C 204 vom 15.7.1996.

4.2. Einkommensschwachen Ländern können traditionelle Schuldenerleichterungen von den im Pariser Club zusammengeschlossenen Gläubigerstaaten gewährt werden. Das Sekretariat dieser Gruppe befindet sich im französischen Finanzministerium. Der Pariser Club ist in der Lage, für einen Großteil der Beträge, die staatlichen Gläubigern geschuldet werden, eine Reduzierung von bis zu 67 % anzubieten. Eine der dabei zu erfüllenden Bedingungen besteht darin, daß das Schuldnerland zunächst ein Wirtschaftsprogramm mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) vereinbaren und in dessen Rahmen dann gute Ergebnisse vorweisen muß.

4.3. Es zeigte sich, daß die vom Pariser Club gewährten Erleichterungen nicht ausreichten, um die Schuldenkrise in den armen Ländern zu lösen. Da die untragbare Verschuldungssituation infolgedessen fortbestand, wurde 1996 die Initiative für hochverschuldete arme Länder (HIPC) auf den Weg gebracht, um die Erlaßquote des Pariser Clubs und weiterer bilateraler Gläubiger auf bis zu 80 % zu steigern. Gleichzeitig werden erstmals Erleichterungen bei Schulden angeboten, die gegenüber der Weltbank, dem IWF und weiteren multilateralen Gläubigern bestehen.

4.4. Damit einem Staat der HIPC-Status gewährt werden kann, muß er die Voraussetzungen für die Gewährung konzessionärer Hilfe durch den IWF und die Weltbank erfüllen, mit einer untragbaren Schuldenlast konfrontiert sein, die nicht im Wege anderer Schuldenerleichterungsmechanismen abgebaut werden kann, und erfolgreiche Reformmaßnahmen („track record of reform“) im Rahmen der durch IWF und Weltbank geförderten Programme nachweisen.

4.5. Der HIPC-Prozeß ist ziemlich langwierig. In den ersten drei Jahren müssen gute Ergebnisse bei der Durchführung der von IWF und Weltbank unterstützten Programme nachgewiesen werden. Diese Auflage entfällt bei den Staaten, die bereits über einen langen Zeitraum hinweg sehr gute Ergebnisse erzielt haben. Während dieser drei Jahre wird von den bilateralen Gläubigern erwartet, daß sie die fällig werdenden Schuldendienstverpflichtungen, die die Kriterien erfüllen, mit einem Erlaß von bis zu 80 % des Barwerts umschulden. Nach drei Jahren erreicht der Schuldnerstaat einen „Decision Point“: Hier werden 67 % des in Frage kommenden bilateralen Schuldenstands erlassen. Nach einem weiteren Zeitraum von drei Jahren (der bei guten Ergebnissen verkürzt werden kann) erreicht der Schuldnerstaat den „Completion Point“: Hier senken die bilateralen Gläubiger den in Frage kommenden Schuldenstand um bis zu 80 %. Die multilateralen Gläubiger (einschließlich IWF, Weltbank und EU) reduzieren ihre Forderungen bis zur Höhe des Restbetrags an untragbaren Schulden. Die Kommission hat beschlossen, ihre Strukturanpassungsfazilität für die Staaten, die den „Decision Point“ erreichen, um 15 % zu erhöhen. Diese Unterstützung wird in der Regel für Ausgaben im Sozialbereich gewährt.

4.6. Die Gesamtkosten wurden kürzlich angepaßt und auf etwa 12,5 Milliarden US-Dollar geschätzt, die aus verschiedenen Quellen finanziert werden. Der jüngste Kostenanstieg ist vor allem auf den Preisverfall der Rohstoffe zurückzuführen, von denen viele HIPC-Staaten abhängen.

4.7. Es bestehen eine Reihe von Bedenken zum Rahmen der HIPC-Initiative. Der HIPC-Prozeß ist zu langwierig und inflexibel. Ein Land muß sechs Jahre mit Erfolg an Reformprogrammen des IWF teilgenommen haben, bevor es für eine Schuldenerleichterung im Rahmen der HIPC-Initiative in

Frage kommt. Seitdem die Initiative 1996 ins Leben gerufen wurde, wurden nur zwei von 41 Ländern Schuldenerleichterungen gewährt, und nur drei weitere sollen im Jahr 1999 dazukommen. Gleichzeitig reichten die bisherigen Schuldenerleichterungen nicht aus, um die Schulden auf ein tragbares Niveau zu senken (z. B. bei fallenden Rohstoffpreisen). Die Last des Schuldendienstes während des HIPC-Prozesses und nach dessen Abschluß ist weiterhin hoch und führt dazu, daß weniger Ressourcen in die Entwicklung im Dienste des Menschen fließen. Der jüngste, im April 1999 fertiggestellte Überblick der Weltbank und des IWF zur HIPC-Initiative zeigt viele der Probleme auf und stellt zudem fest, daß „die Initiative die momentane Höhe des Schuldendienstes in absoluten Zahlen nicht wesentlich senken dürfte“.

4.8. Die HIPC-Initiative wurde allgemein wegen der unzureichenden Bemühungen kritisiert, die Armut in den betreffenden Ländern zu bekämpfen. Die Verschuldung ist beispielsweise nur dann wirklich tragbar, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind: ausreichende Exporterlöse und Devisenreserven; interne Sparquote und Staatseinkommen müssen so hoch sein, daß innerhalb des betreffenden Staats Gelder bereitgestellt werden können; Ausfuhrüberschuß nach Abzug der für die lebenswichtigen Einfuhren aufzuwendenden Mittel; ausreichende Haushaltsmittel, damit die fundamentalen Staatsaufgaben wahrgenommen werden können, das Problem der Armut und Ungleichheit an der Wurzel angegangen werden kann und die für 2015 gesetzten Ziele erreicht werden können.

4.9. Viele dieser Kritikpunkte wurden teilweise von den Vereinten Nationen und von bilateralen Gläubigern anerkannt, insbesondere fünf der G7-Staaten (das Vereinigte Königreich, Deutschland, Frankreich, die Vereinigten Staaten und Kanada) machten im Vorfeld des G8-Gipfels im Juni 1999 in Köln Verbesserungsvorschläge für die HIPC-Initiative. Auch nicht zu den G7 zählende europäische Staaten, darunter Irland und Norwegen, brachten kürzlich Vorschläge vor. Es liegen verschiedenste Vorschläge zur Verbesserung der HIPC-Initiative vor u. a.: die Förderungswürdigkeit weiter zu fassen, um zusätzliche Länder wie Jamaika, Kambodscha, Ghana und Bangladesch einbeziehen zu können; die Erleichterungen durch die Kürzung des Zeitraums von sechs auf drei Jahre schneller zu gewähren; die Kriterien zu verbessern, um die Schuldenerleichterungen zu erhöhen; die bilateralen Schuldenerleichterungen im Rahmen des Pariser Clubs auf über 80 % erhöhen; in Form von Vorschüssen gewährte Beihilfen oder den Schuldendienst streichen; Gold des IWF verkaufen, um die Initiative zu finanzieren; die bilateralen Beiträge für den HIPC-Treuhandfonds erhöhen; die Beihilfen erhöhen. Zudem wird darüber diskutiert, die Kopplung mit der Armutsbekämpfung zu verbessern. Die Regierung des Vereinigten Königreichs legt einen „sozialen Verhaltenskodex“ nahe. Der deutsche Ratsvorsitz regt an, einen verbindlichen und vollständigen Erlaß der Entwicklungshilfeschulden an verantwortungsvolle Regierungsführung und Armutsbekämpfung zu knüpfen. All diese Vorschläge könnten dazu beitragen, die Schuldenerleichterungen zu erhöhen. Es geht nun darum, sie aufeinander abzustimmen, die Mechanismen zur Verknüpfung von Schuldenerleichterungen und Armutsbekämpfung zu klären und die für eine Reform des HIPC-Schuldenerleichterungsrahmens erforderlichen finanziellen Mittel bereitzustellen. Der Ausschuß ruft die Mitgliedstaaten auf, die EU als eine verantwortungsbewußte Wirtschaftsmacht darzustellen, die sich sowohl für einen effizienten Rahmen in den Nord-Süd-Beziehungen als auch für die Bekämpfung der Armut in der Welt und für die Bereitstellung weiterer Mittel zur Schuldenerleichterung, u. a. aus dem Europäischen Entwicklungsfonds, tatkräftig einsetzt.

## 5. Der Standpunkt des Ausschusses

### 5.1. Allgemeine Bemerkungen

5.1.1. Der Ausschuß hat vorgeschlagen, die weltweite Armut an allen Fronten — Handel, Beihilfen, Beschäftigung, Konfliktverhütung, verantwortungsvolle Regierungsführung, Geschlechterfragen und Verschuldung — verstärkt zu bekämpfen. Er unterstrich, daß eine verantwortungsvolle Regierungsführung und die vorrangige Bekämpfung der Armut für den Erfolg dieser Bestrebungen unabdingbar seien. Auch die Kommission verpflichtete sich in ihrem Hilfsprogramm den Prinzipien einer soliden Regierungsführung. Ein entscheidendes Element einer verantwortungsvollen Regierungsführung ist die Beteiligung der Bürger, einschließlich der Frauen, an den Staatsangelegenheiten im Wege der parlamentarischen Arbeit und über die sie vertretenden Organisationen. Auch dadurch wird das Konfliktpotential verkleinert, aber der Ausschuß hat die Europäische Union und die Vereinigten Staaten zudem aufgerufen, ihre aktive Zusammenarbeit zur Konfliktverhütung auszubauen, und der deutsche Ratsvorsitz regte an, auf dem G8-Treffen tiefgreifende Überlegungen zu einer umfassenden Konfliktverhütungsstrategie anzustellen. Ziel ist es, ein Frühwarnsystem einzurichten (und/oder die bestehenden Systeme in den ärmeren Ländern zu unterstützen) und anschließend unter dem Dach der Vereinten Nationen Gespräche zur internationalen Koordinierung aufzunehmen. Schließlich forderte der Ausschuß Übereinstimmung zwischen den EU-Beihilfen und der Handelspolitik und sprach sich für die Genossenschaftsbewegung und die Einführung eines Fair-Trade-Zeichens auf freiwilliger Basis aus.

5.1.2. Auslandsverschuldung bringt zwei Hauptprobleme mit sich. Das dringlichste sind die sozialen Auswirkungen, unter denen insbesondere die Ärmsten zu leiden haben. Aber auch die Tatsache, daß die Überschuldung ausländische und inländische Investitionen in Wachstumsbranchen hemmt, stellt ein Problem dar. Durch die Schuldenerleichterung kann ein wichtiger Beitrag zur Förderung von Investitionen und zur Eindämmung der Kapitalflucht geleistet werden. Wenn die armen Länder die Armut überwinden und zum gegenseitigen Nutzen aller Volkswirtschaften im Welthandel die Rolle spielen sollen, die ihnen zukommt, dann müssen sie Investoren anziehen und expandieren. Schuldenerleichterungen sind kein Ziel an sich, sondern ein Weg, um diese Ziele zu erreichen.

5.1.3. Angesichts der im Prozeß der Schuldenerleichterung bereits eingetretenen Verzögerungen und der Dringlichkeit des Problems Armut, empfiehlt der Ausschuß, sich unmittelbar auf die sozialen Belange zu konzentrieren.

### 5.2. Soziale Konditionalität und Einbindung der Bürgergesellschaft

5.2.1. Der Ausschuß begrüßt den Vorschlag, ein System von Anreizen für Staaten zu schaffen, die gewillt sind, Verpflichtungen in bezug auf die Armutsbekämpfung, die Menschen- und Minderheitenrechte und eine verantwortungsvolle Regierungsführung einzugehen. Es sollten mit Hilfe eines erheblich verringerten Schuldendienstes zu Beginn des HIPC-Prozesses Anreize für Länder geschaffen werden, die sich zur Armutsbekämpfung verpflichten. Der Abbau des Schuldenbestands könnte am Ende des verkürzten Prozesses stattfinden, der höchstens drei statt wie bisher sechs Jahre

dauern würde. Die Bedingung wäre, daß alle durch den verringerten Schuldendienst eingesparten Gelder Maßnahmen der Armutsbekämpfung auf sozialer Grundlage zugute kämen. Wenn sich herausstellt, daß die durch Schuldenerleichterungen freiwerdenden Gelder nicht dem sozialen Fortschritt zugute kommen, sollten die den Zentralregierungen gewährten Hilfen entsprechend gekürzt und direkt zur Unterstützung dezentral organisierter Projekte verwendet werden.

5.2.2. Damit würde eine doppelte Absicht verfolgt: Erstens die Länder während des HIPC-Prozesses von übermäßigem Schuldendienst zu befreien; die Schuldenbegleichung würde erheblich verringert, so daß die normalerweise zur Zahlung der Schulden aufgewendeten Regierungsmittel speziell für vermehrte Ausgaben der Regierung zur Armutsbekämpfung bereitstünden. Die Regierung wäre aufgefordert, mit den Gebern und der organisierten Bürgergesellschaft zusammenzuarbeiten, um eindeutige Pläne zur Armutsbekämpfung zu entwickeln. Die eingesparten Gelder würden in diese Pläne fließen und zu erhöhten Sozialausgaben beitragen, in Bereichen wie Grundschulbildung, Berufsausbildung, medizinische Grundversorgung, HIV und Aids sowie für weitere Maßnahmen zur Armutsbekämpfung zur Verfügung stehen wie den Bau von Straßen im ländlichen Raum, Programme zur Frauenförderung, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Unterstützung der Agrarproduktion bedürftiger Landwirte.

5.2.3. Zweitens würden den Staaten nach Abschluß des auf maximal drei Jahre verkürzten HIPC-Prozesses umfangreichere Schuldenerleichterungen gewährt werden, um ihren Schuldenstand auf etwa 100-150 % ihrer Ausfuhrerlöse zu senken. Auch hier bestünde die Bedingung, die so eingesparten Gelder in den folgenden fünf Jahren in die Armutsbekämpfung zu investieren. Die gewährten Schuldenerleichterungen müßten endgültig und unwiderruflich sein, wenn die Investoren versichert sein sollen, daß Schulden auf lange Sicht tragbar sind. Sollte jedoch eine Regierung zu irgendeinem Zeitpunkt während der fünf Jahre nach dem HIPC-Prozeß der vorgenannten Verpflichtung nicht nachkommen, so sollten die Geber eine proportionale Neuverteilung künftiger Hilfszahlungen und Kredite zugunsten dezentral organisierter Projekte vornehmen. Dieses Tätigwerden sollte sich auf eine institutionelle Grundlage stützen. Es ist darauf hinzuweisen, daß diese Länder eine Zeitlang auf Hilfgelder angewiesen sein werden und weiterhin eine enge Beziehung zwischen ihren Regierungen und den Gebern bestehen wird. Der Ausschuß möchte der Kommission und den Mitgliedstaaten dringend nahelegen, ein Kooperationsystem zu schaffen, um derartige Beziehungen dazu zu nutzen, eine verantwortungsvolle Regierungsführung und eine vorrangige Bekämpfung der Armut sicherzustellen. Dieses System sollte auch eine umfassendere Überwachung an Ort und Stelle sowie die Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner einschließen.

5.2.4. Die Länder wären bereit, die durch die Erleichterung des Schuldendienstes eingesparten Gelder in einen Fonds zur Armutsbekämpfung einzuzahlen, der von einem Ausschuß aus Vertretern der Regierungen, der Geber und der organisierten Bürgergesellschaft verwaltet würde. Die Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner in die Selbsthilfemaßnahmen würde Vertrauen schaffen. Aus diesem Fonds würden Ressourcen für mit den Gebern und der Bürgergesellschaft abgesprochene, nationale prioritäre Maßnahmen zur Armutsbekämpfung bereitgestellt werden. Es sollten solide Rechnungslegungsverfahren zum Einsatz kommen, um die Verwaltungskosten niedrig zu halten.

5.2.5. Nationale Programme beruhen oft auf sektoralen Investitionsprogrammen, wie denjenigen, die von der EU u. a. im Bildungs- oder Gesundheitswesen unterstützt werden und die sich für die Finanzierung über einen solchen Fonds zur Armutsbekämpfung eignen. Vergleichbare Mechanismen werden in Uganda entwickelt, wo die Regierung sich öffentlich bereit erklärte, Gelder aus der HIPC-Initiative zur Schuldenerleichterung an einen Fonds zur Armutsbekämpfung weiterzuleiten, über den der nationale Aktionsplan zur Bekämpfung der Armut finanziert wird. Dieser Ansatz wird zur Zeit erfolgreich umgesetzt; ein Teil der Mittel wurde beispielsweise dafür verwendet, die Anstrengungen der Regierung für die allgemeine Einführung des Grundschulunterrichts zu unterstützen: die Anmeldungen stiegen vor kurzem von etwa 2 Millionen auf mehr als 5 Millionen, als die Regierung das Schulgeld abschaffte.

5.2.6. Der Ausschuß unterstreicht die Notwendigkeit von Transparenz, einschließlich eindeutiger Rechnungslegungsverfahren seitens der Regierungen, und von sozialen Leistungsindikatoren (z. B. hinsichtlich des Zugangs zur Gesundheitsversorgung, der Erwerbstätigkeit, der Anzahl der die Schule besuchenden und sie mit einem Abschluß verlassenden Kinder und der Kluft zwischen den Geschlechtern). Diese müssen sehr spezifisch sein, um Mißbrauch vorzubeugen. Die schlichte Forderung, die Ausgaben im Gesundheitswesen zu erhöhen, ist zum Beispiel lediglich durch die Erhöhung der Arztgehälter zu erfüllen. Werden statt dessen Indikatoren wie die Kindersterblichkeit gemessen, zeigen sich tatsächliche Verbesserungen des täglichen Lebens. Gleichzeitig dürfen nur wenige Ziele gesteckt werden, damit eine sorgfältige Überwachung möglich ist. Die meisten Regierungen haben Indikatoren zur Überwachung dieser Bereiche entwickelt, so werden z. B. im Bericht zur menschlichen Entwicklung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen oder im Jahresbericht der Weltbank Jahresstatistiken zu den wichtigsten Bereichen erstellt.

5.2.7. Der Ausschuß stimmt dem Leitsatz zu, daß die Schuldenerleichterungen nicht auf Kosten von Entwicklungsprojekten gehen sollten, was ganz besonders für die Vorhaben gilt, die von nichtstaatlichen Organisationen an der Basis durchgeführt werden. Der deutsche Ratsvorsitz rief alle Geber dazu auf, 1999 einen Beitrag zum HIPC-Treuhandfonds der Weltbank zu leisten, damit die Gelder für das Programm zur Unterstützung der armen Staaten nicht anderweitig verwendet werden. Ferner werden Schuldenerleichterungen nicht ausreichen, damit diese Länder der Armut entrinnen. Zwar ist

es Aufgabe der Regierungen der betroffenen Länder, durch Reformen durchgreifende Politiken und eine effiziente Ressourcenverwendung zu gewährleisten, doch dürften erhöhte Finanzaufwendungen erforderlich sein, um die Ziele einer Armutsreduzierung zu erreichen wie die auf der Kopenhagener Weltgipfelkonferenz vertretenen Regierungen übereinstimmend feststellten. Der Ausschuß erachtet es deshalb als erforderlich, daß die Regierungen die Kürzungen ihrer Entwicklungshilfebudgets beenden und auf das Ziel hinarbeiten, 0,7 % ihres BIP für Hilfsmaßnahmen bereitzustellen.

5.2.8. Neben der Gewährung von Schuldenerleichterungen ist es wichtig, einer weiteren Schuldenkrise vorzubeugen. Die Kommission sollte die Staaten bei der Entwicklung und Anwendung verbesserter Strategien für das Schuldenmanagement unterstützen. Nicht nur Gläubiger auch Schuldner haben Pflichten. Es ist unabdingbar, daß die Staaten Kredite stets mit Umsicht — im besten Fall zu Vorzugsbedingungen — aufnehmen und die Gelder für Maßnahmen verwenden, die auf die Armutsbekämpfung abzielen. Die Parlamente und die organisierte Bürgergesellschaft können bei der Prüfung neuer Kredite eine wichtige Rolle spielen. Gleichzeitig sollten Bemühungen zur Armutsbekämpfung überwacht werden, um sicherzustellen, daß Haushaltsmittel, Schuldenerleichterungen, Fördergelder und neue Kredite die gewünschte Wirkung erzielen.

## 6. **Schlußfolgerungen**

6.1. Der EU kommt bei der Nutzung der gegenwärtigen Gelegenheit, sowohl die Verschuldung zu verringern als auch die Armut zu lindern, eine entscheidende Rolle zu. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, in diesem Bereich aktiver zu werden und die Mitgliedstaaten, neue Ressourcen ausfindig zu machen und zu koordinieren. Die EU sollte Führungsqualitäten beweisen und das Tempo mitangeben. Gerade da nicht alle Mitgliedstaaten dort vertreten sind, sollte die EU ihre Vorschläge für das G8-Treffen aufeinander abstimmen, damit die einzelnen Länder einander nicht schwächen, sondern im Gegenteil stärken und so gemeinsam überzeugende Vorschläge vorbringen; dasselbe gilt für die Gouverneursräte von Weltbank und IWF. Die EU könnte durch eine koordinierte Schuldenpolitik, die auf ihre Rolle als Geber (Kommission und Mitgliedstaaten zusammengenommen) abgestimmt ist, wesentlich und mit Erfolg zur Verwirklichung der entscheidenden humanitären Entwicklungsziele der OECD für 2015 beitragen.

Brüssel, den 27 Mai 1999.

*Die Präsidentin*  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Jahreswirtschaftsbericht 1999 ‘Die Wirtschaft der EU bei der Einführung des Euro: Förderung von Wachstum, Beschäftigung und Stabilität’“

(1999/C 209/13)

Die Europäische Kommission beschloß am 22. Januar 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen: Jahreswirtschaftsbericht 1999 „Die Wirtschaft der EU bei der Einführung des Euro: Förderung von Wachstum, Beschäftigung und Stabilität“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 5. Mai 1999 an. Berichtersteller war Herr Vasco Cal.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 364. Plenartagung (Sitzung vom 27. Mai 1999) mit 86 Ja-Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### 1. Einleitung

1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß möchte zunächst die Bedeutung des hier zu erörternden Jahreswirtschaftsberichts betonen: Er ist der erste Bericht auf der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, in dem die (in Artikel 103 EG-Vertrag vorgesehenen) „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft“ vorbereitet werden. Der Ausschuß begrüßt die Tatsache, daß eine große Anzahl von Mitgliedstaaten sich für die Wirtschafts- und Währungsunion qualifiziert hat, und hofft auf einen raschen Beitritt Griechenlands und der Staaten, die sich vorerst dieser Union noch nicht anschließen wollten.

1.2. Die Einführung der gemeinsamen Währung in elf Staaten, die Anfang Mai 1998 formell beschlossen wurde und am 1. Januar 1999 in Kraft getreten ist, hat sich reibungslos vollzogen und leitet eine Ära der Stabilität in der Euro-Zone sowie auch darüber hinaus ein. Die Begeisterung, mit der die Finanzmärkte auf Antrieb auf die Geburt des Euro reagiert haben, ist dafür ein sehr wichtiges Zeichen<sup>(1)</sup>.

1.3. Zwischen der Veröffentlichung des Jahreswirtschaftsberichts und dem Abschluß der Arbeiten des Ausschusses sind wichtige tendenzielle Veränderungen in bezug auf die Wirtschaftsvorausschätzungen für 1999 und 2000 zutage getreten, hat die Kommission ihre Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik vorgelegt, hat die Europäische Zentralbank am 8. April 1999 eine wichtige geldpolitische Entscheidung getroffen und hat schließlich der deutsche Ratsvorsitz den Vorschlag für einen Europäischen Beschäftigungspakt vorgelegt. Diese unterschiedlichen Faktoren wurden bei der Erarbeitung dieser Stellungnahme berücksichtigt.

### 2. Wirtschaftslage und -Aussichten

#### 2.1. Der Jahreswirtschaftsbericht 1999

2.1.1. Wie die Kommission feststellt, war es den Mitgliedstaaten der Europäischen Union — einschließlich jener, die sich (noch) nicht an der Wirtschafts- und Währungsunion

beteiligen — Ende 1998 gelungen, einen sehr hohen Grad der Konvergenz zu erreichen:

- Die Inflation ist auf dem tiefsten Stand seit dreißig Jahren.
- Das Haushaltsdefizit ist auf unter 3 % des BIP gesunken (von 6,1 % im Jahr 1993 auf unter 2 % im Jahr 1998).
- Global gesehen geht die Staatsverschuldung deutlich zurück — vor allem in den Staaten, die besonders hoch verschuldet sind, wie Belgien und Italien.
- Dank der Schaffung der einheitlichen Währung gehören Wechselkurssturbulenzen zumindest für die an der WWU teilnehmenden Staaten der Vergangenheit an.
- Die Langfristzinsen pendeln sich bei einem Wert von etwa 4 % ein. Der Realzins hat mit etwa 2 % den niedrigsten Stand seit 20 Jahren erreicht.
- Makroökonomisch betrachtet ist die Rentabilität der Unternehmen inzwischen höher als zu den Zeiten der Vollbeschäftigung in den 60er Jahren.

2.1.2. 1998 wurden 1,7 Mio. Arbeitsplätze geschaffen, doch ist der Abbau der Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union nach wie vor deutlich unzureichend<sup>(2)</sup>.

2.1.3. Insgesamt gesehen sind mithin Grundvoraussetzungen gegeben, die es im Zusammenspiel mit einem entsprechenden internationalen Umfeld, der richtigen Wirtschaftspolitik und dem nötigen Verbrauchervertrauen ermöglichen müßten, Verhältnisse zu schaffen, die durch Stabilität und Wachstum gekennzeichnet sind und in etwa zehn Jahren für eine erhebliche Verringerung der Arbeitslosenquote sorgen könnten.

2.1.4. Die Asienkrise, die mittlerweile auch die osteuropäischen Länder und den südamerikanischen Kontinent erfaßt hat, bringt allerdings Risiken für die EU mit sich. Laut Jahreswirtschaftsbericht 1999 schränkt diese internationale Situation die Wachstumsaussichten der Europäischen Union ein. Hinzu kommt, daß sie die Verbraucher und Wirtschaftsakteure verunsichert hat.

<sup>(1)</sup> Der Ausschuß erarbeitet derzeit eine Initiativstellungnahme über die ersten Monate des Bestehens der einheitlichen europäischen Währung.

<sup>(2)</sup> Gleichwohl bestehen erhebliche Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten und Regionen.

2.1.5. 1998 hat die Entwicklung der Binnennachfrage, die die Erwartungen übertraf, die Auswirkungen der Asienkrise mehr als wettgemacht, so daß die EU zum Jahresende ein Wachstum von ca. 3 % verzeichnen konnte. Für 1999 prognostiziert die Kommission jedoch, daß die Abschwächung der Exportkonjunktur auch auf die Bevorratung und die Investitionen der Unternehmen durchschlagen wird, was die Wachstumsperspektiven spürbar eintrübt. Der Policy-Mix wurde angesichts dieser Nachfrageabschwächung zwar breiter gefächert, bleibt jedoch angesichts der außenwirtschaftlichen Erschütterungen zu passiv ausgerichtet.

2.1.6. Grundsätzlich muß die EU — so die Kommission — auf eventuelle Bedrohungen mit einer Kombination geeigneter politischer Maßnahmen reagieren, und zwar insbesondere im Bereich der makroökonomischen Politik. Die arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Anstrengungen auf den Waren- und Dienstleistungsmärkten müssen ebenso fortgesetzt werden wie die Maßnahmen im Bereich der Unternehmensinnovation.

2.2. Die im Frühjahr 1999 veröffentlichten Wirtschaftsvorausschätzungen für den Zeitraum 1999-2000<sup>(1)</sup>

2.2.1. Die nachstehende Tabelle läßt deutlich erkennen, daß sich die Konjunkturperspektiven seit den im Herbst 1998 veröffentlichten Vorausschätzungen verschlechtert haben, obwohl diese Eintrübung insgesamt gesehen sehr begrenzt ist und weitgehend auf Antizipationen beruht.

2.2.2. Nachdem sich nach einer Vorausschätzung vom Herbst 1998 (die auch in den Jahreswirtschaftsbericht 1999 aufgenommen wurde) die Wachstumsperspektive für 1999 von 2,7 auf 2,4 % verringert hat, wurde dieser Schätzwert im Frühjahr 1999 noch auf 2,1 % verringert. Die jüngsten Vorausschätzungen für 2000 gehen jedoch von einer Wachstumsrate von 2,7 % aus.

<sup>(1)</sup> Europäische Wirtschaft — Beiheft A — Wirtschaftstendenzen — Nr. 4 — April 1999.

#### EU15-Kennziffern der Frühjahrsprognose 1999<sup>(a)</sup>

				Frühjahr 1999		Differenz gegenüber Herbst 1998 <sup>(b)</sup>	
	1996	1997	1998	1999	2000	1999	2000
BIP-Wachstum	1,8	2,7	2,9	2,1	2,7	- 0,3	- 0,1
Ausrüstungsinvestitionen	3,9	5,0	8,4	3,8	5,3	- 1,4	0,8
Beschäftigung	0,3	0,5	1,1	0,8	0,8	- 0,1	- 0,1
Arbeitslosenquote <sup>(c)</sup>	10,9	10,6	10,0	9,6	9,2	0,1	0,2
Inflationsrate <sup>(d)</sup>	2,7	2,1	1,5	1,3	1,6	0,4	- 0,2
Finanzierungsdefizit (% BIP)	- 4,1	- 2,3	- 1,5	- 1,5	- 1,3	0,1	0,1
Staatsverschuldung (% BIP)	72,8	71,7	69,7	68,6	67,0	- 0,3	- 0,2
Leistungsbilanzsaldo (% BIP)	0,9	1,5	1,2	0,9	0,9	- 0,5	- 0,5
Z.E. BIP EUR-11	1,6	2,5	3,0	2,2	2,7	- 0,4	- 0,2

<sup>(a)</sup> Jährliche Veränderung in %, soweit nicht anders angegeben.

<sup>(b)</sup> Ein „+“ („-“) Zeichen bedeutet gegenüber der Herbstvorausschätzung 1998 einen höheren (niedrigeren) positiven bzw. einen niedrigeren (höheren) negativen Wert.

<sup>(c)</sup> In Prozent der Erwerbsbevölkerung.

<sup>(d)</sup> Preisdeflator des privaten Verbrauchs.

Quelle: Europäische Kommission.

2.2.3. Die internationale Lage beurteilt die Kommission etwas weniger pessimistisch als zuvor: Die brasilianische Finanzkrise scheint keinen regionalen Flächenbrand zu entfachen, die südasiatischen Staaten erkennen Anzeichen für ein Ende ihres wirtschaftlichen Alptraums, während sich gleichzeitig die Kurse einiger der dortigen Landeswährungen erholen, in Japan gibt es Anzeichen für eine Wiederbelebung ab dem zweiten Quartal dieses Jahres, und vor allen Dingen hat das Wachstum in den Vereinigten Staaten noch nicht zu seiner „weichen Landung“ angesetzt, sondern setzt sich mit noch höherer Intensität fort (s. nachstehend unter Ziffer 3.4).

2.3. Die Empfehlung der Kommission vom 30. März 1999 zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik<sup>(2)</sup>

2.3.1. In Anlehnung an den Jahreswirtschaftsbericht 1999 und die im Frühjahr 1999 veröffentlichten Wirtschafts-

vorausschätzungen, auf deren Tenor man schon seit einigen Monaten allgemein gefaßt war, fordert die Kommission.

- die Mitgliedstaaten auf, entsprechend dem Stabilitäts- und Wachstumspakt weiterhin eine auf Sanierung angelegte Haushaltspolitik zu verfolgen,
- die Sozialpartner auf, Lohnerhöhungen auszuhandeln, die nicht zu hoch ausfallen, damit weder die Preisstabilität noch die Rentabilität der Unternehmen gefährdet wird, die jedoch so hoch sind, daß der Reallohnanstieg ausreicht, um die private Nachfrage zu beleben, wobei die Abschlüsse auf keinen Fall über die erzielten Produktivitätsgewinne hinausgehen dürften,

um es der Europäischen Zentralbank zu ermöglichen, gemäß Artikel 105 des EG-Vertrags zum Wachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beizutragen, ohne dabei die Preisstabilität zu gefährden.

<sup>(2)</sup> KOM (1999) 143 endg.



2.3.2. Die Kommission fordert demzufolge alle Akteure einschließlich der Sozialpartner — auf, einen umfassenden Dialog auf allen Ebenen einzuleiten, um unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten die Voraussetzungen für neue Arbeitsplätze und einen Abbau der Arbeitslosigkeit zu schaffen.

2.3.3. Gemäß der Zielsetzung des in Wien auf den Weg gebrachten europäischen Beschäftigungspakts muß die Koordination der makroökonomischen Politik mit strukturpolitischen Maßnahmen auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten sowie den Kapital- und Arbeitsmärkten einhergehen.

2.3.4. Die Kommission plädiert für eine die Gemeinschaftsebene (transeuropäische Netze) einschließende Steigerung der Investitionstätigkeit im Wege von Partnerschaften zwischen Regierungen und Privatunternehmen, wie sie auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß empfiehlt.

2.3.5. Die Kommission wendet sich erstmals mit spezifischen Empfehlungen an alle Mitgliedstaaten. Die dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Staaten werden aufgerufen, ihre Sanierungsanstrengungen im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts fortzusetzen, während die übrigen Staaten im Hinblick auf einen raschen Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion aufgefordert werden, nicht in ihren Konvergenzanstrengungen nachzulassen. Alle Mitgliedstaaten müßten unter Berücksichtigung ihrer Ausgangssituation weiterhin Maßnahmen zur Umstrukturierung ihrer Wirtschaft durchführen, damit sie den Aufforderungen nachkommen, die im Rahmen der in Luxemburg und Cardiff eingeleiteten Prozesse an sie gerichtet wurden.

#### 2.4. Intervention der EZB vom 8. April 1999

2.4.1. Am 8. April hat die Europäische Zentralbank ihren Basiszinssatz um einen halben Prozentpunkt von 3 auf 2,5 % gesenkt. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß, der schon seit mehreren Monaten Signale in diese Richtung ausgesandt hatte, begrüßt die Entscheidung der EZB. Letztere hat keine geldpolitischen Gründe für diese Maßnahme genannt, ist jedoch ohne Zögern der ihr gemäß Artikel 105 des EG-Vertrags obliegenden Verantwortung gerecht geworden, indem sie sich an den derzeitigen Perspektiven für das Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Gemeinschaft orientierte. Es besteht kein Zweifel daran, daß die EZB ihre Entscheidung völlig unabhängig getroffen hat.

### 3. Bemerkungen des Wirtschafts- und Sozialausschusses

3.1. Die Arbeitslosigkeit, von der nach wie vor fast 10 % der Erwerbsbevölkerung — weiterhin mehrheitlich bestimmte Gruppen wie Frauen und Jugendliche sowie Agrar- und Industrieregionen mit Umstrukturierungsproblemen — betroffen sind, verharrt trotz der Grundsatzklärungen bezüglich des Vorrangs der Beschäftigung auf einem unannehmbar hohen Stand<sup>(1)</sup>.

(1) Der Ausschuß erarbeitet derzeit eine Initiativstellungnahme über die ersten Monate des Bestehens der einheitlichen europäischen Währung.

3.2. Der Ausschuß teilt weitgehend die Haltung der Kommission bezüglich der Zuständigkeiten für die Durchführung der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union. Seines Erachtens müssen alle Akteure, die die Haushalts- Lohn- und Geldpolitik bestimmen, eine gemeinsame Anstrengung unternehmen, um einer dynamischen Strategie für Wachstum und Beschäftigung zum Durchbruch zu verhelfen:

— Die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten, die durch die in Artikel 104 a, b und c vorgesehenen Verfahren überwacht wird, hat trotz deutlicher Konsolidierungsfortschritte noch nicht die im Stabilitäts- und Wachstumspakt geforderte Wirksamkeit erreicht. Infolgedessen können die Regierungen der Länder, die ein vollständiges (oder annäherndes) Haushaltsgleichgewicht erreicht haben, die automatischen Stabilisatoren zum Zuge kommen lassen, während in den übrigen Staaten (den drei größten) ein weit geringerer Spielraum vorhanden ist.

— Die Lohnpolitik, die im wesentlichen Domäne der Sozialpartner ist (obschon die Mitgliedstaaten erstens als Arbeitgeber und zweitens als Verantwortliche für den Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle behalten), hat einen signifikanten Beitrag zum Policy-Mix geleistet und die EZB in ihren Anstrengungen zur Sicherung der Geldwertstabilität und die Mitgliedstaaten bei der Haushaltsbegrenzung unterstützt. Sie ermöglichte die Wiederherstellung der Unternehmensrentabilität auf einem Niveau, das das der Jahre 1961-1973 übertrifft, auch wenn erhebliche regionale und sektorale Unterschiede bestehen. Soweit die Produktivitätszuwächse dies zulassen, sollte die Lohnentwicklung weiterhin zur Förderung des privaten Verbrauchs und zur Stärkung des Verbrauchervertrauens beitragen.

— Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) zielt in erster Linie auf Preisstabilität ab. Soweit dies ohne Gefährdung des Geldwerts möglich ist, kann die EZB allerdings aufgrund von Artikel 105 des Vertrags, der auf Artikel 2 verweist, ständig und gleichzeitig zu Wachstum und Beschäftigung beitragen.

3.3. Von den drei Hauptakteuren, die für die makroökonomische Politik der Gemeinschaft verantwortlich sind — die EZB für die Geldpolitik, die Mitgliedstaaten für die Haushaltspolitik und die Sozialpartner für die Lohnpolitik —, kann nur die EZB auf eine Bedrohung von außen schnell reagieren. Die am 8. April von der EZB getroffene Entscheidung, den Zinssatz um einen halben Prozentpunkt zu senken, hat sich unmittelbar auf die Kreditkosten ausgewirkt, wird jedoch erst gegen Ende des Jahres voll auf das Wachstum durchschlagen (mit 0,2 bis 0,3 %). Die im internationalen Umfeld aufgetretenen Turbulenzen konnten 1998 zwar relativ leicht bewältigt werden, doch machen sich in diesem Jahr negative Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung bemerkbar und auch neue Bedrohungen können nicht ausgeschlossen werden, weil die Auswirkungen der Kriegssituation im Kosovo nicht von der Kommission in ihren am 30. März veröffentlichten Wirtschaftsvorausschätzungen berücksichtigt werden konnten.

3.3.1. Der Ausschuß begrüßt die Anstrengungen, die die Kommission unternimmt, um einen der derzeitigen Situation angemessenen Policy-Mix festzulegen, bedauert jedoch gleichzeitig, daß sie die potentiellen Risiken und die diesbezüglichen Abhilfemaßnahmen nicht ausführlicher darlegt.

3.4. Dieser Umstand wiegt um so schwerer, als die Wirtschaftsprognosen für 1999 in den vergangenen Monaten oft nach unten korrigiert wurden. Nach Ansicht des Ausschusses ist der Pessimismus bestimmter Forschungsinstitutionen, dem die Medien ausführliche Berichte und Kommentare widmen, nicht dazu geeignet, die Investitionsneigung der Unternehmer und die Konsumneigung der Verbraucher zu stimulieren. Außerdem ist die Diagnose, die die Kommission in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 1999 in bezug auf die Risiken stellt, die für die Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven innerhalb der EU bestehen, zu stark von den Befürchtungen geprägt, die die Kommission in bezug auf das internationale Umfeld hegt. Die Empfehlung der Kommission vom 30. März 1999 ist nuancierter: Obschon die Kommission darin einräumt, daß die Probleme in Rußland und in Lateinamerika nicht gelöst sind, erkennt sie sowohl Anzeichen für eine Erholung in Japan und Südostasien als auch die Kontinuität des Wachstums in den Vereinigten Staaten, die weiterhin der wichtigste Exportmarkt für die Europäische Union sind. Die Vereinigten Staaten haben dank einer dynamischen Binnennachfrage der Weltkonjunktur Paroli bieten können und fordern jetzt, daß auch Europa einen Beitrag zur Ankurbelung der Weltwirtschaft leistet.

3.4.1. Tatsache ist doch, daß weniger als 10 % des Bruttoinlandsprodukts der EU auf den Handelsverkehr mit Drittstaaten entfallen. Obwohl es der EU 1998 gelungen ist, die im Handel mit den asiatischen Staaten entstandenen Probleme insbesondere durch die Steigerung der Binnennachfrage mehr als wettzumachen, müßten alle erdenklichen Anstrengungen unternommen werden, um auch in diesem Jahr die Binnennachfrage und die Investitionen zu beleben<sup>(1)</sup>. Die Einführung des Euro und die Entwicklung einer Wachstums- und Beschäftigungsstrategie machen es der EU zur Pflicht, unter Vermeidung jedweden Stabilitätsrisikos alles dafür zu tun, daß der Kapitalmarkt effizient funktionieren kann und somit in der Lage ist, den Kapitalzufluß in produktive Investitionen umzusetzen.

3.4.2. Dem fliehenden Kapital aus Drittstaaten, die mit Problemen zu kämpfen haben, entspricht volumenmäßig der Kapitalzufluß in die Vereinigten Staaten und die Europäische Union, wo dieses Kapital ein höheres Maß an Sicherheit sucht und gleichzeitig für eine Belebung der Investitionstätigkeit sorgen kann. Die wirtschaftliche Bedeutung Europas, die durch die Einführung des Euro noch verstärkt wird, läßt es nun nicht mehr zu, daß äußere Gründe als Entschuldigung für dürftige binnenwirtschaftliche Leistungen vorgebracht werden. Die Wirtschaftseinheit Europa besitzt ein großes Wachstumspotential, und die Grundzüge der Wirtschaftspolitik müßten Vorschläge für Maßnahmen enthalten, die zur Ausschöpfung dieses Potentials ergriffen werden müssen.

3.5. Was die Haushaltspolitik betrifft, so stellt der Ausschuß fest, daß der Abbau der strukturellen Defizite der Mitgliedstaaten noch nicht vollständig den Forderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts gerecht wird, was den haushaltspolitischen Handlungsspielraum einschränkt. Außerdem müssen die öffentlichen Ausgaben durch entsprechende Umstrukturierungen in stärkerem Maße Investitionsausgaben (einschließlich Investitionen in Humankapital im Hinblick auf die Wissensge-

sellschaft) zugeführt werden, um die Ausgangsbedingungen für das Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu verbessern. Auf Gemeinschaftsebene könnte eine schnellere Finanzierung der Programme für die transeuropäischen Netze diesem Prozeß wichtige Impulse verleihen.

3.5.1. Diese verantwortungsvolle Haushaltspolitik schafft zusammen mit der Fortsetzung der angemessenen Lohnentwicklung (s. Ziffer 3.2) die Voraussetzungen dafür, daß die Geldpolitik der EZB alle vorhandenen Handlungsspielräume nutzen kann, um ein (von inflationären Spannungen freies) Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum zu unterstützen, wie es in den Artikeln 2 und 105 des Vertrags festgelegt ist. Mit ihrer am 8. April getroffenen Zinssenkungsentscheidung hat die EZB zwar einen Schritt in die richtige Richtung getan, doch kann man sich fragen, ob es nicht besser wäre, wenn sie die Konjunktorentwicklung stärker antizipierte, um für die Märkte ein positives Zeichen zu setzen und das Vertrauen zu stärken.

3.5.2. 1998 haben sich die industriellen Herstellerpreise nach unten entwickelt (- 2,2 % für die gesamte EU). In einigen Staaten läßt die Verbraucherpreisentwicklung die Befürchtung einer Deflation aufkommen. Dort wird nun der Ruf nach einer Lockerung der restriktiven Politik laut, damit die Nachfrage belebt und ein Abrutschen in die Rezession vermieden wird.

3.5.3. In anderen Ländern, in denen die inflationären Tendenzen ausgeprägtere Formen annehmen, wurden restriktivere Politiken gefordert. Es versteht sich von selbst, daß die EZB eine Politik betreiben muß, die den Interessen aller Mitgliedstaaten der WWU Rechnung trägt.

3.6. Der Ausschuß ersucht die Kommission, in ihrem Jahresbericht mittelfristige Szenarien zu entwickeln, um den makroökonomischen Entscheidungsprozeß zu erleichtern.

3.7. Nach Ansicht des Ausschusses sollte die Europäische Union sich ein mittelfristiges Wachstumsziel von mindestens 3,5 % setzen, damit Arbeitsplätze in ausreichender Zahl geschaffen werden können, um die gegenwärtige Arbeitslosenquote in ca. 10 Jahren auf 3 oder 4 % zu senken und den Beschäftigungsstand auf nahezu 70 % zu steigern, wie es die Kommission im Herbst 1997 in ihren ersten „beschäftigungspolitischen Leitlinien“ vorgeschlagen hat.

3.7.1. Diese Entwicklung muß von einer beständigen Zunahme der Investitionen getragen werden (ca. 7 % jährlich, um den gegenwärtigen BIP-Anteil von 19 % auf 22-23 % zu steigern), damit die benötigten Arbeitsplätze geschaffen und Inflationsschübe infolge mangelnder Produktionskapazitäten vermieden werden können. Das Niveau der Langfristzinsen und die gute Ertragslage der Unternehmen stellen gegenwärtig günstige Rahmenbedingungen dar. Hinzu kommen muß jetzt noch eine makroökonomische Politik, die ein dauerhaftes Wachstum und eine entsprechende Nachfrageentwicklung ermöglicht. Unterstützt werden muß diese Politik durch Wirtschaftsreformen, die denen entsprechen, die mit dem Prozeß von Cardiff eingeleitet wurden und darauf abzielen, die Wettbewerbsfähigkeit und das Funktionieren der Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte zu verbessern.

(1) Siehe Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 2. Juli 1998 zum Thema „Europa als Wirtschaftseinheit — eine politische Herausforderung“, ABl. C 284 vom 14.9.1998.

3.7.2. In mehreren Mitgliedstaaten gingen die Anstrengungen zur Erreichung der Konvergenzkriterien, die Voraussetzung für den Eintritt in die dritte Stufe der WWU war, auf Kosten der öffentlichen Investitionen. Der Ausschuß empfiehlt daher dringend, diese Investitionen mit Mitteln der Haushaltspolitik stärker anzukurbeln. Insbesondere sollten die Regierungen eine Investitionspartnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor fördern.

3.7.3. Nach Ansicht des Ausschusses sollte die Binnenanfrage mit allen zu Gebote stehenden Mitteln bekräftigt werden. Vor diesem Hintergrund könnte eine Senkung der auf den Unternehmen und Haushalten lastenden Steuern angesichts der haushaltspolitischen Zwänge und der Umverteilungsfunktion des Haushalts sowohl die Investitionstätigkeit beleben als auch das Vertrauen von Unternehmern und Verbrauchern stärken. Der Ausschuß fordert seit mehreren Jahren, daß den Mitgliedstaaten auf deren Wunsch hin unter bestimmten Bedingungen eine Senkung der MwSt-Sätze für arbeitsintensive Waren und Dienstleistungen gestattet wird. Daher nimmt er mit Genugtuung zur Kenntnis, daß die Kommission einen diesbezüglichen Richtlinienvorschlag vorgelegt hat, zu dem er eine weitgehend befürwortende Stellungnahme abgegeben hat<sup>(1)</sup>.

3.7.3.1. Der Ausschuß stellt fest, daß sich nach der Erhöhung der Steuerbelastung (Steuern und Sozialbeiträge in % des BIP)<sup>(2)</sup> in den 70er Jahren (von etwa 36 auf 46 % des BIP, insbesondere wegen der zurückgehenden Zahl der Sozialversicherungs-Beitragszahler und des Anstiegs der Sozialausgaben) und nach der Stagnation dieser Belastung bis Mitte der 90er Jahre nunmehr eine Trendwende vollzieht. Nach den Vorausschätzungen der Kommission soll die Steuerbelastung für das gesamte Unionsgebiet, die 1996 noch 46,7 % und 1998 46,3 % des BIP erreichte im Jahr 2000 auf 45,7 % zurückgehen, obwohl diese Entwicklung in einigen Mitgliedstaaten noch gar nicht eingesetzt hat. Der Ausschuß hofft, daß der Rückgang der Abschöpfungsquote keine Einschnitte bei den Sozialleistungen, die ein Grundpfeiler des europäischen Sozialmodells sind, zur Folge hat<sup>(3)</sup>.

3.8. Der Ausschuß hält an seiner Überzeugung fest, daß das wirtschaftliche Wachstum von wesentlicher Bedeutung für die Schaffung einer ausreichenden Zahl von Arbeitsplätzen ist; er vertritt jedoch auch die Auffassung, daß strukturelle und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für eine deutliche Verbesserung der Beschäftigungssituation eine wichtige und notwendige Ergänzung sind. Daher ist ein Konzept erforderlich, das die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ mit den „beschäftigungspolitischen Leitlinien“ verknüpft<sup>(4)</sup>. Der Ausschuß begrüßt die Tatsache, daß strukturelle Maßnahmen, die bislang in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fielen, zunehmend ein gemeinsames Anliegen werden, das ein bestimmtes Maß an Koordinierung erfordert.

(1) Stellungnahme vom 26. Mai 1999 zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG hinsichtlich der Möglichkeit, auf arbeitsintensive Dienstleistungen versuchsweise einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz anzuwenden“.

(2) Siehe Anhang 1.

(3) Der Ausschuß wird die Steuerproblematik in einer separaten Stellungnahme erörtern.

(4) Der Ausschuß verabschiedete im Rahmen derselben Plenartagung eine Stellungnahme zur „Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien 1999“.

3.8.1. Nach Ansicht des Ausschusses sollten die nationalen beschäftigungspolitischen Aktionspläne den 1997 durch den Luxemburger Sondergipfel eingeleiteten Prozeß umsetzen, der folgende Ziele verfolgt: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (Ausbildungsmaßnahmen u.ä.), Entwicklung des Unternehmertums, Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und Stärkung der Maßnahmen im Bereich der Chancengleichheit. Auf dem Wiener Gipfel im Dezember 1998 wurden diese Zielsetzungen um folgende Punkte erweitert: Prüfung der Steuer- und Leistungssysteme, um Arbeitslosen und anderen Nichterwerbstätigen Anreize zu bieten, sich um Arbeit zu bemühen, sowie Anreize für die Arbeitgeber, damit sie Arbeitsplätze schaffen; Unterstützung älterer Arbeitnehmer, um ihren Anteil an der Erwerbsbevölkerung zu erhöhen; Förderung der sozialen Eingliederung und der Chancengleichheit für benachteiligte Bevölkerungsgruppen.

3.8.2. Im übrigen muß bei strukturpolitischen Maßnahmen darauf geachtet werden, daß die Qualität des Wachstums auch den ökologischen Notwendigkeiten entspricht.

3.8.3. Unter gewissen Umständen kann eine größere Flexibilität in bezug auf die Beschäftigungsbedingungen die Vermittelbarkeit von Arbeitslosen verbessern. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß eine größere Differenzierung innerhalb der Lohnkostenhierarchie die Beschäftigungswirksamkeit des Wachstums steigern könnte. Damit es nicht zu Senkungen im untersten Lohnbereich kommt und das Phänomen der „working poor“ vermieden wird und damit gleichzeitig Nachfrage und mithin Wachstum eine Belebung erfahren, empfiehlt der Ausschuß die Anwendung einer bereits im Weißbuch von Jacques Delors vorgesehenen Maßnahme mit dem Ziel, die indirekten Lohnkosten im unteren Bereich der Lohnskala zu verringern, um den Unternehmen Anreize zur Einstellung junger und gering qualifizierter Arbeitskräfte zu geben. Der Ausschuß stellt fest, daß die Kommission diesen Aspekt in ihrer Empfehlung vom 30. März 1999 zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik erneut anspricht.

3.8.4. Die Schulbildung und die berufliche Aus- und Fortbildung sind indes weiterhin ganz entscheidende Instrumente bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit: Zwar sind 20 % der Arbeitslosigkeit im wesentlichen konjunkturell bedingt, doch können die übrigen 80 % um die Hälfte verringert werden, weil es sich bei den Betroffenen um Arbeitskräfte handelt, die verfügbar sind und (nach kurzzeitiger Schulung) eine Stelle antreten können. Für die andere Hälfte, die Langzeitarbeitslosen, sind Aus- und Fortbildungsmaßnahmen eminent wichtig. Auf jeden Fall aber müssen für die Personen, die von nichtkonjunktureller, kurz- und mittelfristig abbaubarer Arbeitslosigkeit betroffen sind, Arbeitsplätze geschaffen werden, und dafür ist ein stärkeres Wachstum vonnöten<sup>(5)</sup>.

3.9. Die Kommission betont zu Recht das Risiko, das die neuen Industrieländer mit einer zu raschen Liberalisierung ihrer Finanzmärkte eingehen (wegen des Mangels an geeigneten aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen). Die Banken- und Aufsichtsinfrastrukturen sind nämlich oftmals nicht weit

(5) Schätzungen der Kommission zufolge sind 4,5 Prozentpunkte der Arbeitslosenquote (11 %) strukturell bedingt. Dieser Anteil wäre durch Ausbildungsmaßnahmen usw. zu senken. Die nicht in diese Kategorie fallenden Arbeitslosen wären in der Lage, einen Arbeitsplatz anzutreten, wenn er geschaffen würde — einige (2 %) sofort, die übrige nach einer Kurzzeitschulung.

genug entwickelt, um die Kapitalein- und -ausfuhren in der stark globalisierten Finanzwelt zu verkraften. Ohne die Errungenschaften im Bereich der Liberalisierung des Kapitalverkehrs in Zweifel ziehen zu wollen, ist der Ausschuß der Meinung, daß die Kommission untersuchen sollte, in welchem Umfang bestimmte Mängel, die in Drittstaaten festgestellt wurden, nicht auch in der Europäischen Union bestehen. Schließlich ist auch die Frage nach der internationalen Kontrolle der Finanzmärkte und der Koordinierung zwischen den Finanzinstitutionen zu stellen.

3.9.1. In dem unlängst im Auftrag der Finanzminister und Zentralbankpräsidenten der G7-Staaten erstellten Bericht<sup>(1)</sup> wird vorgeschlagen, auf der Ebene der G7 und einer Reihe internationaler Institutionen ein Forum für Finanzmarktstabilität zu errichten. Der Ausschuß hofft, daß die Europäische Union und die WWU hier eine aktive Rolle spielen werden.

3.10. Die Berichte der Kommission über die Wirtschafts- und Strukturreform („Cardiff I“ und „Cardiff II“)<sup>(2)</sup>, zu denen der Ausschuß eine gesonderte Stellungnahme abgegeben hat<sup>(3)</sup>, untersuchen die Fortschritte bei der Vollendung des Binnenmarktes und die Auswirkungen der Einführung des Euro. In ihnen wird betont, daß die Besteuerung des Faktors Arbeit durch eine Steuerreform zurückgeführt werden sollte, wobei die Notwendigkeit eines weiteren Abbaus der Haushaltsdefizite im Auge behalten werden muß.

#### 4. Schlussfolgerung

4.1. Der Ausschuß ist der Meinung, daß die derzeitigen Grundzüge der Wirtschaftspolitik<sup>(4)</sup> als Instrument zur Verwirklichung des Beschäftigungspakts eingesetzt werden sollten. Der Ausschuß begrüßt die Tatsache, daß die Kommission in ihrer Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik diesen Standpunkt teilt. Denn dieser Beschäftigungspakt, der als Prozeß für die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren des wirtschaftlichen und sozialen Lebens angelegt ist, sollte auf eine wirtschaftspolitische Koordinierung gegründet sein, die sowohl auf gesamtwirtschaftlicher als auch auf strukturpolitischer Ebene erfolgt. Die in Luxemburg befürworteten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die durch das in Cardiff eingeleitete strukturpolitische Programm vervollständigt wurden, sollten den geeigneten, die Haushalts-, Geld- und Lohnpolitik umfassenden makroökonomischen Policy-Mix flankieren, damit ein konsum- und investitionsförderndes Klima des Vertrauens geschaffen und mithin für eine nachhaltige Neubelebung des Arbeitsmarkts gesorgt werden kann.

(1) „International cooperation and coordination in the area of financial market supervision and surveillance“, Bericht von Hans Tietmeyer, Präsident der Deutschen Bundesbank.

(2) „Wirtschaftsreform: Bericht über die Funktionsweise der gemeinschaftlichen Produkt- und Kapitalmärkte“ (KOM (1999) 10 endg. vom 20.1.1999) und „Die Wirtschafts- und Strukturreformen in der Europäischen Union“ (KOM (1999) 61 endg. vom 17.2.1999).

(3) Stellungnahme vom 26. Mai 1999.

(4) Es sei darauf hingewiesen, daß in der vom Europäischen Parlament am 11. Februar 1999 angenommenen Entschließung die Anregung aufgegriffen wird, die auch der Ausschuß in früheren Stellungnahmen bereits befürwortet hat, und zwar daß die Kommission im Hinblick auf die Grundzüge der Wirtschaftspolitik Vorschläge unterbreitet, die dann vom Rat nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden.

4.2. Ebenso wie die Kommission in ihrer obenerwähnten Empfehlung hofft auch der Ausschuß, daß sich alle Handlungsträger der makroökonomischen Politik — Regierungen, Europäische Zentralbank und Sozialpartner — gemeinsam für einen Beschäftigungspakt einsetzen werden, der dynamisch und mittelfristig tragbar ist. Der Ausschuß macht sich die Anliegen, die die Kommission in ihrer Empfehlung zum Ausdruck bringt, weitgehend zu eigen, weist jedoch darauf hin, daß es insbesondere von den vorstehend genannten Akteuren abhängen wird, ob die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und der europäische Beschäftigungspakt zu einem konkreten Erfolg führen.

4.2.1. Die haushaltspolitischen Empfehlungen für die einzelnen Staaten greifen weitgehend die Vorkehrungen auf, die in den (die konjunkturelle Verschlechterung und den Balkankrieg nicht berücksichtigenden) Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen getroffen wurden. Auf die Rolle, die die Haushaltspolitik über die öffentlichen Investitionen spielen kann, wird in den länderspezifischen Leitlinien nicht eingegangen.

4.2.2. Für die Produkt- und Kapitalmärkte übernimmt die Kommission die Ergebnisse des Cardiff-II-Berichts. Dies bedeutet, daß bei der Prüfung der einzelstaatlichen Verhältnisse und bei den von der Kommission ausgesprochenen Empfehlungen die flankierenden Maßnahmen unberücksichtigt bleiben, die getroffen werden müssen, damit der Binnenmarkt zu einer Stärkung des sozialen Zusammenhalts und zur Schaffung von Arbeitsplätzen in allen Regionen beiträgt.

4.2.3. Was den Arbeitsmarkt betrifft, so werden in den an einige Staaten gerichteten Empfehlungen heikle Fragen wie die Sanierung des Sozialversicherungssystems und die Arbeitsmarktflexibilität angesprochen. Diese Fragen fallen jedoch in allen Mitgliedstaaten in den Bereich der Autonomie der Sozialpartner und/oder des zwischen ihnen und der Regierung geführten Dialogs, und sie sind zudem in den meisten Mitgliedstaaten derzeit Gegenstand von (Kollektiv)Verhandlungen oder Rechtsvorschriften.

4.3. Die Schlechtereinschätzung der Wachstumsperspektiven aufgrund der internationalen Lage droht, das Vertrauen der Unternehmen allzu sehr zu belasten. Es muß allerdings auch eingeräumt werden, daß der Außenhandel einen geringen Anteil (10 %) am BIP der Europäischen Union ausmacht. Der Ausschuß gelangt daher zu der Schlußfolgerung, daß alles getan werden muß, damit es noch in diesem Jahr zu einem Anstieg der Binnennachfrage und der Investitionen kommt.

4.4. Nach Ansicht des Ausschusses müßte sich die Kommission angesichts der derzeitigen Störungen auf den Finanzmärkten mit ganzer Kraft dafür einsetzen, daß die Organe der Gemeinschaft und der WWU im Rahmen der bestehenden und noch zu schaffenden internationalen Foren eine gewichtige Rolle spielen können.

4.5. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt die von der EZB am 8. April beschlossene Zinssenkung. Nach den Fortschritten, die die Regierungen beim Abbau und bei der Kontrolle der Haushaltsdefizite erzielt haben, auf der einen Seite und der von den Sozialpartnern beschlossenen Lohnentwicklung auf der anderen Seite trägt die Europäische Zentralbank hiermit aktiv zu den Bemühungen um ein nachhaltiges,

auf Preisstabilität und Arbeitsplatzschaffung ausgerichtetes Wachstum bei. Die deutliche Zinssenkung, die die EZB vorgenommen hat, wird die Investitionen erleichtern und die private Nachfrage beleben.

4.6. Ein makroökonomischer Dialog, der die Koordinierung zwischen der Lohnentwicklung, der Haushaltspolitik und der

Geldpolitik verbessern soll, damit dem Wachstum und der Beschäftigung Impulse gegeben werden können, erfordert entsprechende Schritte auf institutioneller Ebene. Ein derartiger Dialog müßte mindestens zweimal jährlich zwischen dem Rat, der Kommission, der Europäischen Zentralbank und den Sozialpartnern geführt werden, und zwar sowohl auf fachlicher als auch auf politischer Ebene.

Brüssel, den 27. Mai 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

#### ANHANG

#### zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

#### Makrostrukturelle Merkmale: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

1998	B	D	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	Euro-Gebiet
BIP-Anteil <sup>a)</sup>	3,9	33,0	8,6	22,2	1,3	18,1	0,3	5,9	3,3	1,7	1,9	100
Offenheit <sup>b)</sup>	25,6 <sup>c)</sup>	12,6	8,7	10,2	38,7	10,3	—	24,2	11,4	9,6	20,5	12,9
Interdependenz <sup>d)</sup>	39,3 <sup>c)</sup>	10,2	11,5	10,9	19,6	9,2	—	29,9	19,0	19,0	9,9	13,1
BAI <sup>e)</sup>	18,2	19,5	21,1	17,1	19,3	16,8	22,7	20,0	24,1	25,7	17,5	18,8
— davon öffentlich <sup>f)</sup>	1,5	1,8	3,0	2,8	2,5	2,3	5,0	2,5	2,0	4,1	2,7	2,3
Lohn/Beschäftigt. <sup>g)</sup>	123	109	74	110	94	90	127	112	103	43	100	100
Produktivität <sup>h)</sup>	116	111	71	112	106	93	125	116	110	41	106	100
Lohnstückkosten <sup>i)</sup>	105	98	104	99	90	98	102	97	94	105	95	100
Abgabenbelast. <sup>j)</sup>	48,3	42,2	36,9	47,6	32,3	42,9	42,5	44,5	46,5	36,5	46,5	43,4
Arbeitslosigkeit <sup>k)</sup>	8,3	9,7	18,9	11,7	8,7	12,0	2,4	4,0	4,4	5,7	11,6	11,0
Erwerbstätigenqt. <sup>l)</sup>	57,3	61,8	48,6	60,1	57,8	51,3	60,6	66,7	69,9	67,5	63,9	58,0
VZ-Äquivalent <sup>m)</sup>	53,0	55,7	46,3	55,4	53,7	49,8	58,1	53,0	65,0	64,6	60,7	53,6

<sup>a)</sup> nominales BIP 1998, ECU.

<sup>b)</sup> Durchschnitt der Warenexporte und -importe nach/von außerhalb des Euro-Gebiets, in % des BIP.

<sup>c)</sup> Daten für Belgien und Luxemburg.

<sup>d)</sup> Durchschnitt der Warenexporte und -importe innerhalb des Euro-Gebiets, in % des BIP.

<sup>e)</sup> Bruttoanlageinvestitionen zu jeweiligen Preisen, in % des BIP.

<sup>f)</sup> Gesamtstaat, in % des BIP.

<sup>g)</sup> Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Beschäftigten, in jeweiligen ECU, Euro-11 = 100.

<sup>h)</sup> Nominales BIP je Beschäftigten, in jeweiligen ECU, Euro-11 = 100.

<sup>i)</sup> Quotient der beiden vorstehenden Zeilen.

<sup>j)</sup> Summe von direkten Steuern, indirekten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, Gesamtstaat, in % des BIP.

<sup>k)</sup> Eurostat-Definition; Quote in % der zivilen Erwerbspersonen.

<sup>l)</sup> Beschäftigung in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter; Eckwert-Angaben; Daten von 1997.

<sup>m)</sup> Erwerbstätigenquote; Vollzeitäquivalent; Daten von 1997.

Quelle: Kommissionsdienststellen.

<b>Beschäftigungsstand</b> (Vollzeitbeschäftigte, Stand: 1997)	Dänemark	68,5
	Griechenland	55,4
	Vereinigtes Königreich	60,2
	Schweden	51,6

NB: Nach Ansicht des Ausschusses sollte die Kommission diese Tabelle künftig nicht nur für die EU-11, sondern für alle Mitgliedstaaten erstellen.

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien 1999“

(1999/C 209/14)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 28. Januar 1999 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 6. Mai 1999 an. Berichterstatteerin war Frau Engelen-Kefer.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 364. Plenartagung (Sitzung vom 27 Mai 1999) mit 105 gegen 6 Stimmen bei 11 Enthaltungen folgende Stellungnahme.

### 1. Einleitung

1.1. Mit der Aufnahme des Beschäftigungskapitels in den Amsterdamer Vertrag und dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel vom November 1997 ist ein unumkehrbarer Prozeß in Gang gekommen, die Beschäftigungspolitiken auf europäischer Ebene zu koordinieren mit dem Ziel, die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in Europa spürbar zu senken. Die Mitgliedstaaten erkennen nunmehr an, daß die „Förderung der Beschäftigung eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ ist (Artikel 126 Amsterdamer Vertrag). Die im Beschäftigungskapitel niedergelegten Ziele und Verfahren für eine koordinierte europäische Beschäftigungsstrategie wurden mit den Leitlinien 1998 und der Erarbeitung nationaler Aktionspläne der Mitgliedstaaten erstmals umgesetzt.

1.2. Die in den Luxemburger Leitlinien gesetzten Schwerpunkte: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Entwicklung von Unternehmerteil, Unterstützung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitnehmern sowie Stärkung der Politiken für Chancengleichheit sind wichtige Bereiche, um die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in das Beschäftigungssystem zu verbessern und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beizutragen. Alle Mitgliedstaaten haben in kurzer Frist ihre nationalen Aktionspläne zur Umsetzung der 98er Leitlinien vorgelegt, was als solches schon einen Fortschritt darstellt. Als besonders wirkungsvoll hat sich erwiesen, die Leitlinien in manchen Bereichen mit konkreten, überprüfbaren Zielvorgaben zu versehen, wie etwa bezüglich des Anteils der Arbeitslosen, die in den Genuß aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit kommen sollen. Und in der Entschließung des Rates zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, „selbst einzelstaatliche Zielsetzungen festzulegen, die, wo immer es möglich und geeignet ist, quantifiziert werden könnten“.

1.3. Allerdings ist es nach Ansicht des WSA erforderlich, ein gemeinsames Verständnis darüber herzustellen, was mit „aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen“ gemeint ist. Ebenso müssen die Vergleichbarkeit der Statistiken sichergestellt sowie entsprechende Indikatoren objektiviert werden. Darüber hinaus regt der WSA an, auch qualitative Analysen durchzuführen bzw. die Mitgliedstaaten darum zu ersuchen, um den Erfolg der Arbeitsförderung besser bewerten zu können.

1.4. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999, die vom Ratsgipfel in Wien am 11. und 12. Dezember 1998 angenommen wurden, betonen die Bedeutung, „die ein umfassender und intensiver Dialog zwischen allen Akteuren, d. h. dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission, den Sozialpartnern, der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Investitionsbank, für den künftigen Erfolg des in Luxemburg in Gang gesetzten Prozesses hat“. Als neuer Erwägungsgrund wurde entsprechend dem deutschen Präsidentschaftsvorschlag aufgenommen: „Der Europäische Rat von Wien hat den Rat und die Kommission beauftragt, dem Europäischen Rat auf seiner kommenden Tagung in Köln über die Entwicklung eines europäischen Beschäftigungspakts im Rahmen des Luxemburger Prozesses Bericht zu erstatten.“

1.5. Im Rahmen dieses Auftrages des Wiener Ratsgipfels möchte der WSA als Forum der organisierten Bürgergesellschaft in Europa einen spezifischen Beitrag zur Intensivierung dieses Dialogs über die europäische Beschäftigungsstrategie leisten. Dieser Beitrag soll darin bestehen, einen vertieften Erfahrungsaustausch über Beispiele für „best practice“ einzuleiten und damit zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien beizutragen. Der WSA ist dafür aufgrund seiner Zusammensetzung besonders geeignet, da er neben den traditionellen Parteien des Arbeitsmarktes auch andere relevante wirtschaftliche und soziale Organisationen repräsentiert. In diesem Zusammenhang wurde eine Anhörung zu ausgewählten vorbildlichen Beispielen zu den vier Säulen der europäischen Beschäftigungsstrategie durchgeführt. Die beiden Räte Wirtschaft und Finanzen sowie Arbeit und Soziales haben in ihrem gemeinsamen Bericht über die europäische Beschäftigungspolitik Beispiele für „best practice“ zu den vier Säulen der beschäftigungspolitischen Leitlinien identifiziert, die in der Anhörung berücksichtigt wurden.

### 2. Bewertung und Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien 1999

2.1. Der WSA bezieht sich mit dieser Initiativstellungnahme auf Artikel 128(2) des Amsterdamer Vertrages, der dem Rat aufgibt, den WSA vor der jährlichen Verabschiedung der beschäftigungspolitischen Leitlinien anzuhören.

2.2. Er begrüßt den Ansatz der EU-Kommission, in den Leitlinien für 1999 grundsätzlich an den vier Schwerpunkten festzuhalten und damit die Konsolidierung und Verstärkung des Luxemburg-Prozesses in den Vordergrund zu stellen. Der WSA hält die vorgenommenen Ergänzungen und Konkretisierungen in den Bereichen:

- Reform der Steuer- und Abgabensysteme;
- Nutzung des Beschäftigungspotentials im Dienstleistungsbereich;
- Verstärkung der Maßnahmen zur ständigen Weiterbildung insbesondere im Hinblick auf den informationstechnischen Wandel;
- Integration von Behinderten und ethnischen Minderheiten;
- Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie

für sinnvoll und unterstützt diese nachdrücklich.

2.3. Die Umkehr des in der Union zu verzeichnenden Trends zu einer höheren Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit ist eine wesentliche Voraussetzung für mehr Beschäftigung<sup>(1)</sup>. Der WSA begrüßt daher die in den Leitlinien 1999 vorgenommene Konkretisierung, wonach die Mitgliedstaaten ihre Steuer- und Leistungssysteme daraufhin überprüfen, ob und inwieweit sie Arbeitslosen Anreize für die Beschäftigungsaufnahme und den Arbeitgebern Anreize zur Schaffung neuer Arbeitsplätze bieten<sup>(2)</sup>. Dabei dürfen jedoch keine Verschlechterungen der Sozialleistungen für Arbeitslose entstehen. In diesem Zusammenhang ist es nach Auffassung des WSA ebenfalls besonders wichtig, der Bekämpfung der nicht gemeldeten und illegalen Beschäftigung größere Aufmerksamkeit zu widmen.

2.4. Eine Ursache für die Beschäftigungsprobleme in Europa liegt in dem im internationalen Vergleich unterdurchschnittlichen Anteil des Dienstleistungssektors, einschließlich der sozialen, umweltorientierten und industrienahen Dienstleistungen. Es ist daher nur folgerichtig, daß die Mitgliedstaaten in den Leitlinien aufgefordert werden, „Rahmenbedingungen (zu) entwickeln, um das Beschäftigungspotential des Dienstleistungssektors und der industrienahen Dienstleistungen voll zu nutzen“. Der Erschließung des Beschäftigungspotentials der Informationsgesellschaft, des sozialen und des Umweltsektors kommt dabei eine besondere Bedeutung für die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu, wie die Leitlinien betonen. Auch die soziale und beschäftigungspolitische Verantwortung des öffentlichen Sektors darf nicht vernachlässigt werden.

2.5. Damit eng zusammen hängt die Notwendigkeit, Jugendlichen im Rahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung informationstechnische Qualifikationen zu vermitteln und ihnen dadurch den Übergang in den Beruf zu erleichtern. Der rasche informationstechnische Wandel erfordert jedoch ebenso eine ständige Anpassung der Qualifikationen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch lebenslanges Lernen, um ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten. Der WSA erachtet die hier erfolgte Konkretisierung der Leitlinien als besonders wichtig.

2.6. In Übereinstimmung mit der Verstärkung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes im Amsterdamer Vertrag hat die EU-Kommission in die Leitlinien 1999 die Schaffung eines

für alle offenen Arbeitsmarktes, in dem der Eingliederung benachteiligter Gruppen besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird, neu aufgenommen. Der WSA begrüßt diese Ergänzung, weil gerade behinderte Menschen, ethnische Minderheiten und andere besonders benachteiligte Gruppen, wie Langzeitarbeitslose oder Ältere, von sozialer Ausgrenzung bedroht sind, wenn ihnen nicht durch vorbeugende Maßnahmen und aktive Eingliederungshilfen Chancen auf dem Arbeitsmarkt eröffnet werden. Er setzt sich dafür ein, daß auch in diesem Bereich ein „mainstreaming“-Ansatz verfolgt wird. Die EU-Kommission wird ersucht, die angekündigten Antidiskriminierungsmaßnahmen durch einen jährlichen Aktionsplan umzusetzen, auch durch angemessene rechtliche Maßnahmen. In diesem Aktionsplan ist der Tatsache Rechnung zu tragen, daß es in den benachteiligten Gruppen viele Menschen mit umfangreichen Erfahrungen und Fähigkeiten gibt, die brach liegen, und er muß Vorschläge dazu enthalten, wie dieser vielfältige Erfahrungs- und Kenntnisschatz sowohl für den einzelnen Betroffenen als auch für die Gesellschaft insgesamt fruchtbar gemacht werden kann.

2.7. Einen besonderen Schwerpunkt hat die EU-Kommission in den Leitlinien 1999 auf die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern gelegt. Der WSA unterstützt besonders den dabei verfolgten „mainstreaming“-Ansatz, der beinhaltet, in allen vier Schwerpunktbereichen der beschäftigungspolitischen Leitlinien darauf hinzuwirken, geschlechtsspezifische Benachteiligungen zu beseitigen. Insbesondere unterstützt er die Konkretisierung mit dem Ziel, die überdurchschnittliche Frauenarbeitslosigkeit abzubauen, wonach Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen Zugang zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen haben sollen. Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen ist eine notwendige Maßnahme, um die Beschäftigungsquote in Europa insgesamt zu erhöhen. Voraussetzung hierfür ist die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen durch Beseitigung negativer Anreize im Steuer- und Leistungssystem. Außerdem erfordert dies die Bereitstellung ausreichender Kinderbetreuungseinrichtungen und die Ermöglichung flexibler Freistellungs- und Arbeitszeitregelungen für Frauen und Männer zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Der WSA hält die in diesem Abschnitt erfolgten Ergänzungen der Leitlinien 1999 für besonders zielführend, da sie neben den unmittelbar auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt gerichteten Maßnahmen auch die Veränderung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen einbeziehen, die der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen heute noch im Wege stehen.

2.8. Wie der WSA bereits in seiner Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten 1998“<sup>(3)</sup> deutlich gemacht hat, hält er es darüber hinaus für erforderlich, ein Gesamtkonzept zu entwickeln, das sowohl die allgemeine Wirtschaftspolitik als auch andere beschäftigungsrelevante Politikfelder umfaßt. Dafür müssen die beschäftigungspolitischen Leitlinien und die jährlich gemäß Artikel 99 (2) Amsterdamer Vertrag aufzustellenden Grundzüge der Wirtschaftspolitik miteinander in Einklang gebracht werden. Dies setzt eine stärkere Koordinierung der Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik sowie Strukturreformen in der Wirtschaft voraus.

2.9. Der WSA ist erfreut darüber, daß der Wiener Ratgipfel die Notwendigkeit eines solchen Gesamtkonzeptes unter-

(1) Siehe auch Stellungnahme des WSA zum Jahreswirtschaftsbericht „Die Wirtschaft der EU bei der Einführung des Euro: Förderung von Wachstum, Beschäftigung und Stabilität“.

(2) Siehe auch Stellungnahme des WSA zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie 77/388/EWG hinsichtlich der Möglichkeit, auf arbeitsintensive Dienstleistungen versuchsweise einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz anzuwenden“.

(3) ABl. C 19 vom 21.1.1998.

streicht, indem er betont, „daß die wirtschaftspolitische Koordination ... sowohl vertieft als auch verstärkt werden muß, um den Erfolg der WWU zu sichern und ein nachhaltiges beschäftigungswirksames Wachstum zu unterstützen“. Dies erfordert, so der Rat weiter, „in den Mitgliedstaaten und auf Unionsebene ... zweckmäßige und koordinierte Antworten, die sowohl die Haushalts- und Geldpolitik als auch die Strukturpolitik umfassen und die Lohnentwicklungen berücksichtigen“.

2.10. Der WSA sieht sich ebenfalls in voller Übereinstimmung mit dem Rat, wenn dieser es für erforderlich hält, die bestehenden Instrumente zu stärken und sie „in eine kohärente Strategie für Beschäftigung, Wachstum, Stabilität wie auch für Wirtschaftsreformen zu gießen, die sich zu einem europäischen Beschäftigungspakt im Rahmen des Luxemburger Prozesses entwickeln soll“.

2.11. Der WSA ist davon überzeugt, daß nur eine solche Gesamtstrategie, die alle beschäftigungsrelevanten Politikfelder umfaßt und die handelnden Akteure im Rahmen eines europäischen Beschäftigungspaktes in die gemeinsame Verantwortung nimmt, zum Erfolg führen kann.

2.12. In bezug auf den Luxemburger Prozeß sieht der WSA den objektiven Vergleich (Benchmarking) und das Aufzeigen bewährter Praktiken als wichtige Instrumente an, um einen produktiven Wettbewerb um arbeitsmarktpolitisch erfolgreiche Maßnahmen herbeizuführen. Allerdings müssen aus Sicht des WSA die Kriterien zur Identifizierung bewährter Praktiken transparent und nachprüfbar sein und die jeweils unterschiedliche Ausgangslage in den Mitgliedstaaten hinsichtlich aktiver Arbeitsmarktpolitiken in Rechnung stellen. Eine qualitative Bewertung sollte dabei über den engen Rahmen eines an kurzfristigen Wirkungen orientierten Monitorings hinausgehen. Der WSA erinnert in diesem Zusammenhang an die Bedeutung, die der Luxemburger Prozeß der Beteiligung der Sozialpartner beimißt. Gemäß den Schlußfolgerungen der Sondertagung des Europäischen Rates von Luxemburg „werden die Sozialpartner aller Ebenen bei diesem Vorgehen auf allen Stufen einbezogen und erbringen ihren Beitrag zur Durchführung der Leitlinien“. Dazu gehört es nach Auffassung des WSA u. a. auch, daß die Sozialpartner Gelegenheit zur Teilnahme an der Ausarbeitung und zur Bewertung der nationalen Aktionspläne erhalten, bevor der gemeinsame Beschäftigungsbericht erstellt wird.

2.13. Insgesamt stimmt der WSA mit dem Rat überein, diesen Prozeß des positiven und konstruktiven Leistungsvergleichs zu stärken. Er unterstützt daher nachdrücklich die Auffassung des Europäischen Rates, der hierfür „zusätzliche nachprüfbare Zielvorgaben und Fristsetzungen sowohl auf europäischer als auch auf einzelstaatlicher Ebene, gemeinsame Leistungs- und Politikindikatoren sowie eine konsequente statistische Grundlage als Schlüsselemente auf dem Weg zu einem europäischen Beschäftigungspakt“ für erforderlich hält.

2.14. Zur Weiterentwicklung der europäischen Beschäftigungsstrategie kommt es nach Auffassung des WSA darauf an, die im Amsterdamer Vertrag niedergelegte Gleichwertigkeit von Stabilitäts-, Wachstums- und Beschäftigungspolitik wirksam werden zu lassen. Durch eine ausgewogene Wirtschafts- und Strukturpolitik muß gewährleistet werden, daß der Erreichung des Ziels eines hohen Beschäftigungsstandes derselbe

Stellenwert zukommt wie der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und der Inflationsbekämpfung. Ohne die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank in Frage zu stellen, kommt dabei der Geldpolitik besondere Bedeutung zu<sup>(1)</sup>. Dies erfordert nach Auffassung des WSA eine stärkere Koordination der Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik auf europäischer Ebene sowie die Einleitung von Wirtschaftsreformen im Rahmen eines strukturierten Dialogs zwischen den Regierungen, der EU-Kommission, der EZB und den Sozialpartnern.

2.15. Der WSA erwartet, daß vom Kölner Ratsgipfel ein Signal für einen europäischen Beschäftigungspakt (im Sinne eines Prozesses) ausgeht und dieser auch bei der Fortschreibung der beschäftigungspolitischen Leitlinien für das Jahr 2000 berücksichtigt wird.

### 3. Auswertung bewährter Praktiken

3.1. Die EU-Kommission hat mit dem gemeinsamen Beschäftigungsbericht der Räte Arbeit und Soziales und Wirtschaft und Finanzen für 1998 erstmals die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien in den Mitgliedstaaten einer vergleichenden Bewertung anhand ausgewählter quantitativer Indikatoren unterzogen. Der dabei gewählte methodische Ansatz zur Ermittlung der relativen Position jedes Mitgliedstaates im Vergleich zum Durchschnitt der drei Besten anhand ausgewählter quantitativer Indikatoren hebt sich positiv von früheren Berichten ab. Er ist geeignet, einen produktiven Leistungswettbewerb unter den Mitgliedstaaten zur Verringerung der Arbeitslosigkeit auszulösen. Darüber hinaus sollte die EU-Kommission die Maßnahmen der Mitgliedstaaten selber, die zu einer Verbesserung der Beschäftigungslage geführt haben, auch unter qualitativen Gesichtspunkten auswerten und einer vergleichenden Analyse unterziehen. Die EU-Kommission hat hierfür mit den Länderberichten als Teil des gemeinsamen Beschäftigungsberichtes eine erste wichtige Vorarbeit geleistet. Diese muß jedoch durch die Verständigung auf gemeinsame Leistungs- und Politikindikatoren auf eine solide, von allen Mitgliedstaaten akzeptierte Grundlage gestellt werden. Darüber hinaus sollte der Erfahrungsaustausch unter den Mitgliedstaaten über bewährte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vertieft werden, wobei die im jeweiligen Mitgliedstaat verfolgte beschäftigungspolitische Gesamtstrategie dabei berücksichtigt werden sollte.

3.2. Internationale Vergleiche zeigen, daß Erfolge auf dem Arbeitsmarkt von zahlreichen Faktoren abhängen, insbesondere von einem auf nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung gerichteten gesamtwirtschaftlichen Ansatz, der von finanz-, geld- und steuerpolitischen Maßnahmen flankiert werden muß.

3.3. In einer vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) vorgenommenen Auswertung der Erfahrungen<sup>(2)</sup> von drei europäischen Mitgliedstaaten, nämlich Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark, im Vergleich zu den USA wurden z. B. folgende Elemente für eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik als Ergebnis der Länderstudie identifiziert, die hier unabhängig von einer Bewertung durch den WSA dargestellt werden:

(1) Siehe auch Stellungnahme des WSA zum Jahreswirtschaftsbericht „Die Wirtschaft der EU bei der Einführung des Euro: Förderung von Wachstum, Beschäftigung und Stabilität“.

(2) Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 2, 1998.



- umfassender, auf nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung gerichteter gesamtwirtschaftlicher Ansatz;
- Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Investitionen und zur Stärkung der Binnennachfrage, durch finanz-, geld- und steuerpolitische Maßnahmen;
- moderate Lohnsteigerungen und differenzierte Lohnsysteme unter Aufrechterhaltung der regulierenden Funktion von Tarifverträgen für den Arbeitsmarkt;
- Verringerung der Kosten des Faktors Arbeit durch Senkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten;
- Verbindung von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit institutionellen Anreizen zur Arbeitsaufnahme, wie z. B. in Dänemark und den Niederlanden;
- Strukturreformen der Wirtschaft zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit.

3.4. Insgesamt zeigt die Auswertung des IAB, daß eine erfolgreiche Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht isoliert bei einzelnen Aspekten ansetzen darf, sondern alle Bereiche der Wirtschafts-, Finanz-, Geld- und Arbeitsmarktpolitik einbeziehen muß. Erfolge sind nur bei einer längerfristig angelegten, konsistenten Gesamtpolitik zu erwarten. Dies bestätigt nach Ansicht des WSA den bereits im Weißbuch der EU-Kommission „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ von 1993 niedergelegten umfassenden beschäftigungspolitischen Ansatz.

3.5. In der von der Studiengruppe am 15 April 1999 in der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg durchgeführten Anhörung wurden ausgewählte Beispiele in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik dargestellt. Der Schwerpunkt lag dabei auf den Leitlinienbereichen: Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und Entwicklung des Unternehmertums, wobei die Förderung der Chancengleichheit im Sinne des „mainstreaming“-Ansatzes durch Auswahl der Praxisbeispiele und Einbeziehung in die Darstellung berücksichtigt wurde (siehe Anhang 2).

3.6. Für den WSA ergeben sich aus den dargestellten Beispielen folgende Schlußfolgerungen:

- Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind um so effizienter, als es gelingt, die Sozialpartner und die Maßnahmeträger im nationalen Rahmen an der Entwicklung und Durchführung zu beteiligen;
- Die ortsnahe Durchführung von Projekten im Zusammenwirken mit staatlichen Arbeitsbehörden ist besonders erfolgversprechend. Vielfach geht die Initiative für Projekte von der lokalen und regionalen Ebene aus und wird erst in einem zweiten Schritt von staatlichen Institutionen übernommen;

- Die Einbeziehung der betroffenen Personengruppen, z. B. in Projekten „Arbeitslose helfen Arbeitslosen“, eröffnet neue Chancen, die Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Eingliederungsmaßnahmen zu erhöhen;
- Die Übernahme von Verantwortung durch die Tarifparteien selber, durch Vereinbarungen über arbeitsmarktpolitische und arbeitszeitgestaltende Maßnahmen und die Bereitstellung finanzieller Hilfen, auch in Verbindung mit staatlichen Mitteln, erscheint besonders nachahmenswert;
- Berufsbildungsmaßnahmen sollten eine breite berufliche Grundbildung mit praxisnahen, auf die betrieblichen Anforderungen ausgerichteten Ausbildungsabschnitten und -elementen kombinieren. Dabei ist das Zusammenwirken der Hauptakteure in der beruflichen Bildung, Wirtschaft, Gewerkschaften und Staat von besonderer Bedeutung;
- Erfolge bei der Förderung von Jungunternehmen sind dann zu erzielen, wenn gezielte Beratung und finanzielle Unterstützung die Existenzgründung begleiten. Ebenso notwendig ist der Abbau administrativer Hürden, die die Gründung von Unternehmen behindern.

#### 4. Perspektiven für einen dauerhaften Beitrag zur europäischen Beschäftigungsstrategie

4.1. Der WSA möchte die Durchführung der Anhörung über bewährte arbeitsmarktpolitische Praktiken als einen ersten Beitrag zur Intensivierung des Dialogs über eine europäische Beschäftigungsstrategie verstanden wissen, dem weitere Aktivitäten folgen sollen. Dabei ist es unerlässlich, daß Doppelarbeiten mit der EU-Kommission und den verschiedenen Ausschüssen auf europäischer Ebene vermieden werden und der WSA sich auf seine besondere Rolle als Forum der organisierten Bürgergesellschaft konzentriert. Das Anliegen des WSA ist es, seine Sichtweise zur europäischen Beschäftigungsstrategie gemäß Artikel 128(2) Amsterdamer Vertrag auf der Basis eines Interessenausgleichs zwischen den verschiedenen im WSA repräsentierten gesellschaftlichen und sozialen Gruppen zum Ausdruck zu bringen.

4.2. Die besondere Rolle, die der WSA aufgrund seiner Zusammensetzung für die Weiterentwicklung der europäischen Beschäftigungsstrategie spielen könnte, besteht in seiner Praxisorientierung. Er könnte daher durch die regelmäßige Auswertung beschäftigungspolitisch erfolgreicher Ansätze sowie die Organisation des Erfahrungsaustausches über vorbildliche Beispiele einen spezifischen Beitrag leisten.

4.3. Damit der WSA diese Aufgaben wahrnehmen kann, müßten entsprechende Voraussetzungen geschaffen werden. Dabei sollte gewährleistet werden, daß die in den verschiedenen Fachgruppen geleistete Arbeit mit Bezug zur europäischen Beschäftigungspolitik zusammengeführt wird, um es dem WSA zu ermöglichen, die europäische Beschäftigungspolitik kontinuierlich zu verfolgen und eigene Beiträge zu leisten.

Brüssel, den 27. Mai 1999.

*Die Präsidentin*  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

## ANHANG I

**zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses**

Folgender Änderungsantrag, der mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen als Ja-Stimmen erhalten hat, wurde im Verlauf der Erörterung des Stellungnahmetextes abgelehnt:

**Ziffer 4.3**

Diese Ziffer sollte entfallen.

*Ergebnis der Abstimmung*

Ja-Stimmen: 38, Nein-Stimmen: 74, Stimmenthaltungen: 5.

## ANHANG II

**zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses**

Zusammenfassende Darstellung der auf der Anhörung der Fachgruppe „Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft“ am 15 April 1999 in Nürnberg dargestellten vorbildlichen Beispiele in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

**Niederlande: Eingliederung von Langzeitarbeitslosen**

Die niederländische Stiftung „Vermittlungs- und Eingliederungsprojekte“, die seit 1987 besteht und von den beiden größten Gewerkschaften FNV und CNV mitgetragen wird, unterstützt aktive Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Kennzeichnend ist die Arbeit in kleinen Projekten, die individuelle Betreuung der Arbeitssuchenden und das Zusammenwirken mit staatlichen Stellen. 1998 konnte für insgesamt 903 schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose, die teilweise länger als drei Jahre arbeitslos, älter als 40 Jahre oder ausländischer Herkunft waren, eine Arbeitsmöglichkeit gefunden werden. Die Arbeit in den Projekten basiert zum großen Teil auf tarifvertraglichen Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern in verschiedenen Branchen bzw. einzelnen Unternehmen.

Seit vier Jahren ist die Stiftung mit der Umsetzung einer Tarifvereinbarung für das Hotel- und Gaststättengewerbe zur Integration von Langzeitarbeitslosen betraut. In 9 regionalen Projekten wurden in Zusammenarbeit mit den staatlichen Arbeitsbehörden Kontakte zwischen einstellungswilligen Unternehmen und Langzeitarbeitslosen hergestellt. Die Kosten für die Durchführung der Projekte werden je zur Hälfte von der Arbeitsbehörde und vom Hotel- und Gaststättengewerbe getragen. Auf diese Weise werden staatliche Unterstützungsleistungen und finanzielle Zuschüsse der Arbeitgeber nach dem Tarifvertrag miteinander kombiniert, eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Projekte. Allein 1998 erhielten so 227 Langzeitarbeitslose einen Arbeitsplatz in dieser Branche, von insgesamt 800 in den letzten vier Jahren.

Seit einigen Jahren sieht der Tarifvertrag im Bankgewerbe vor, 0,2 % der Lohnsumme zur Unterstützung von Arbeitsförderungsmaßnahmen außerhalb der Branche einzusetzen. Das daraus u. a. finanzierte „Vermittlungsprojekt Flevoland“ konzentriert sich auf die Wiedereingliederung von Menschen mit psychischen Problemen in den Arbeitsmarkt. Die Beratung der betroffenen Personengruppe ist individuell auf die psychische Stabilisierung und die Beseitigung von Hindernissen für die Arbeitsaufnahme im gesamten Lebensumfeld angelegt. Erst dann setzt die eigentliche Vermittlungstätigkeit ein. Bis 1998 konnte 165 Teilnehmern an dieser Maßnahme, die überwiegend länger als zwei oder drei Jahre arbeitslos waren, ein Arbeitsplatz und 65 Teilnehmern eine Ausbildungsmaßnahme vermittelt werden. Seit April 1999 wird das Projekt von der staatlichen Arbeitsbehörde weitergeführt, um ihm dauerhaften Charakter zu geben. Voraussetzung für den Erfolg dieses Projektes ist neben der finanziellen Unterstützung durch staatliche Stellen und die Arbeitgeberseite die experimentelle Herangehensweise und eine individuelle Betreuung der Langzeitarbeitslosen, die das gesamte Lebensumfeld einbezieht.

**Schweden: Eingliederung arbeitsloser Jugendlicher**

Aus Schweden wurde über spezielle Arbeitszentren für arbeitslose Jugendliche berichtet, in denen diese die Wahl zwischen einem Arbeitsplatz, Eingliederungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen haben. Hierfür wurden verschiedene staatliche Förderprogramme aufgelegt. In Computerzentren werden informationstechnische Qualifikationen vermit-

telt und Unterstützung bei der Vermittlung einer Arbeitsstelle angeboten. Immerhin 20 % der Jugendlichen fanden innerhalb von drei Monaten nach Abschluß des Trainingsprogramms eine Arbeitsstelle. Ein spezielles kommunales Förderprogramm für Jugendliche unter 20 Jahren ist darauf gerichtet, auf den Einzelnen zugeschnittene Arbeits- oder Praktikumsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst oder der Privatwirtschaft oder Ausbildungsangebote zu entwickeln. Die kommunale Stelle, die hierfür staatliche Zuschüsse erhält, ist für längstens 12 Monate für den Jugendlichen verantwortlich, der allerdings während dieser Zeit auch Angebote der Arbeitsverwaltung annehmen muß. 1998 konnte 40 % der Teilnehmer an diesem Förderungsprogramm ein Arbeitsplatz und 22 % eine andere Arbeitsförderungsmaßnahme vermittelt werden. Seit Januar 1998 gibt es das Programm „Entwicklungsgarantie“ für Jugendliche zwischen 20 und 24 Jahren, in dem die Arbeitsverwaltung individuelle Fördermaßnahmen unterbreitet. Wenn innerhalb von 100 Tagen kein geeignetes Angebot gefunden ist, wird der Jugendliche im Rahmen des kommunalen Förderprogramms weiterbetreut. Die Jugendlichen erhalten während dieser Maßnahmen entweder staatliche Arbeitslosenunterstützung, ein spezielles Unterhaltsgeld bei Weiterbildung oder Sozialhilfe.

### **Spanien: Eingliederung von Behinderten**

In einem gemeinsamen Ausschuß von Vertretern des Arbeitsministeriums und dem spanischen Behindertenrat, der im Oktober 1997 gebildet wurde, wurde eine Vereinbarung über die Förderung der Beschäftigung von Behinderten getroffen. Die vereinbarten Maßnahmen betreffen die Verbesserung der institutionellen Beteiligung von Behinderten, Vermittlungs- und Beratungsangebote, Weiterbildungs- und gezielte Eingliederungsmaßnahmen. Ziel dieser Maßnahmen ist es, die Fähigkeiten behinderter Menschen, insbesondere junger und weiblicher Behinderter, zu verbessern und neue behindertengerechte Arbeitsmöglichkeiten anzubieten. Die Integrationsbemühungen haben allein im Jahre 1998 zu 15 000 Arbeitsverträgen für Behinderte geführt, deren Arbeitgeber bis zu 90 % der Sozialversicherungsbeiträge vom Staat erhalten. Im Rahmen dieser Vereinbarung und des nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien 1998 hat die Stiftung „ONCE“ eine private Initiative zur Förderung der Beschäftigung von Behinderten gestartet, den „Plan 5000“. Innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren (1997-2000) sagte die Stiftung zu, 5 000 Beschäftigungs- und 10 000 Ausbildungsmöglichkeiten für Behinderte zu schaffen. Bereits nach knapp zwei Jahren konnten durch diese Initiative 5 089 Arbeitsplätze für Behinderte eingerichtet werden. Gerade im Zusammenhang mit der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit muß ein besonderes Augenmerk auf Angebote für behinderte Menschen gelegt werden, damit sie die Chance auf Eingliederung in den raschen Wandlungen unterworfenen Arbeitsmarkt haben.

### **Italien: Junge Unternehmensgründungen**

Die „Gesellschaft für junge Unternehmensgründungen“ (IG) wurde 1994 gebildet, um das staatliche Programm zur Förderung von Jungunternehmern/innen von 1986, dessen Ziel Existenzgründungen in benachteiligten Regionen Italiens war, abzulösen. Das in öffentlichem Auftrag arbeitende Unternehmen unterstützt durch Beratung, Bildungsangebote, sachliche und finanzielle Hilfen Reorganisationsprozesse in den Unternehmen und Neugründungen. In 40 lokalen Beratungsstellen arbeitet IG mit Industrie- und Handelskammern und öffentlichen Stellen zusammen.

Die Aktivitäten in den letzten 12 Jahren umfaßten dabei:

- die Förderung des Unternehmertums besonders im Süden Italiens;
- die Bewertung von 6 000 Geschäftsplänen;
- die Umsetzung von 1 500 Geschäftsplänen mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 2 Mrd. Euro, wodurch 25 000 neue Arbeitsplätze geschaffen wurden;
- die Finanzierung von 970 Neugründungen, von denen 81 % noch heute bestehen.

Für den Erfolg maßgeblich ist die Herstellung von Betriebspartnerschaften und die Begleitung des/der Existenzgründers/in während der Aufbauphase durch einen Tutor mit Erfahrungen in der Unternehmensführung oder -beratung.

Seit 1986 ist IG auch an der Förderung und finanziellen Unterstützung von Arbeitslosen auf dem Weg in die Selbständigkeit beteiligt. IG berät hier bei der Umsetzung von Geschäftsplänen und bietet spezielle Aus- und Weiterbildungskurse zur Vorbereitung auf die Selbständigkeit und zur Führung von Unternehmen an. Die Effektivität des Existenzgründungsprogramms von IG wird dadurch unterstrichen, daß es von der italienischen Regierung als vorbildliches Beispiel ausgewählt wurde.

### **Frankreich: Programm für neue Dienstleistungen und neue Arbeitsstellen**

Das französische Programm „Beschäftigung Jugendlicher in neuen Dienstleistungsbereichen“ richtet sich an arbeitslose junge Menschen unter 30 Jahren. Dabei wird die Schaffung zusätzlicher Stellen im öffentlichen Dienst für soziale und gemeinnützige Zwecke für einen Zeitraum von 5 Jahren mit staatlichen Zuschüssen in Höhe von 80 % des gesetzlichen Mindestlohnes unterstützt, wenn ein Jugendlicher eingestellt wird. Das Ziel, bis Ende 1998, d. h. nach etwas mehr als einem Jahr 150 000 Arbeitsplätze zu schaffen, wurde übertroffen. Es entstanden 85 000 Arbeitsplätze bei Gebietskörperschaften und Vereinigungen, 65 000 bei örtlichen Bildungseinrichtungen und 8 250 bei örtlichen Polizeidienststellen. Die neugeschaffenen Tätigkeiten betreffen die Bereiche Familie, Gesundheit, Soziales, Umwelt und Kultur, Sport und Bildung. Dabei handelt es sich vorwiegend um Koordinations- und Organisationsaufgaben,

unterstützende und betreuende Tätigkeiten für hilfsbedürftige Personen, etwa ältere Menschen und Behinderte oder Betreuungsaufgaben an Schulen. Da das Programm in erster Linie auf die Schaffung von Arbeitsplätzen auf lokaler und regionaler Ebene ausgerichtet ist, ist die Beteiligung der lokalen Arbeitsmarktakteure von entscheidender Bedeutung. Die auf nationaler Ebene mit den Spitzenverbänden und staatlichen Stellen abgeschlossenen Rahmenabkommen werden auf lokaler Ebene umgesetzt. Solche Abkommen gibt es z. B. bei der Post, den Vereinigungen der Erwachsenenbildung, bei Sozialverbänden und im Gesundheitswesen sowie den Stellen für sozialen Wohnungsbau. Ziel des Programms ist es, die begonnenen Maßnahmen zu verstetigen und den Jugendlichen eine dauerhafte Beschäftigung bei den jeweiligen Einrichtungen oder, im Anschluß daran, auf dem regulären Arbeitsmarkt zu verschaffen.

### **Schweden: beschäftigungsorientierte Dienstleistungen der Sozialpartner**

Die schwedische, von Tarifvertragsparteien gemeinsam getragene Einrichtung „Trygghetsrådet SAF/PTK“ (RESTART) unterstützt entlassene Arbeitnehmer im privaten Sektor bei der Suche nach einer neuen Beschäftigung oder der Existenzgründung. Die Aktivitäten gehen zurück auf ein gemeinsames Abkommen zwischen SAF und PTK von 1974. RESTART bietet den angeschlossenen Unternehmen bzw. den von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten professionelle Beratung und Unterstützung beim Arbeitsplatzwechsel oder auf dem Weg in die Selbständigkeit an. Finanziert wird RESTART durch Beiträge der 30 000 Mitgliedsunternehmen, die 0,3 % der Lohnsumme dafür bereitstellen. Die Angebote umfassen persönliche berufliche Entwicklungsplanung, verschiedene, auf individuelle Bedürfnisse zugeschnittene Aus- und Weiterbildungsangebote, Hilfe bei der Arbeitssuche oder Existenzgründung bis hin zu finanzieller Unterstützung für ältere Arbeitslose unter bestimmten Voraussetzungen. Die Kombination von Arbeitslosenunterstützung und „redundancy pay“ durch RESTART kann sich je nach Alter des/der Betroffenen auf 75 % des früheren Einkommens für 1 1/2 bis 2 1/2 Jahre belaufen. Kern der Aktivitäten von RESTART ist ein Netzwerk von 100 Beratern in lokalen und regionalen Büros an ca. 30 Standorten. Von 143 000 Beratungsfällen in den 90er Jahren haben 85 000 Personen eine neue Beschäftigung gefunden, 12 000 haben sich selbständig gemacht und 16 000 Personen sind noch auf Arbeitssuche. Die Existenzgründungen, die etwa 10 % der Fälle ausmachen, konzentrieren sich dabei auf Handel und Verkauf, wobei der Frauenanteil 1998 gestiegen ist und in 80 % der Fälle die Unternehmen heute noch bestehen. Das persönlich angelegte Beratungskonzept von RESTART geht davon aus, daß in jedem Arbeitsplatzwechsel auch die Chance für einen beruflichen Neuanfang liegt, wenn entsprechende unterstützende Maßnahmen hinzukommen.

### **Finnland: Betriebliche Ausbildungsabschnitte in der beruflichen Erstausbildung**

1995 entschied die finnische Regierung, daß die berufliche Erstausbildung ab dem Jahr 2000 auch einen 6-monatigen betrieblichen Ausbildungsabschnitt zur Sammlung von Arbeitserfahrungen umfassen soll. Gleichzeitig wurde die Dauer der beruflichen Erstausbildung auf drei Jahre verlängert. Ziel der Reform ist es, den Jugendlichen die Chance zum Erwerb betriebspraktischer Erfahrungen zu geben und damit den Übergang von der Schule in den Beruf zu erleichtern. Regierung und Sozialpartner trafen im Januar 1998 eine Vereinbarung, um die Ziele für solche Betriebspraktika umzusetzen. Dabei stehen folgende Maßnahmen im Vordergrund:

- Erschließung von Möglichkeiten für Betriebspraktika durch Zusammenwirken von Ausbildungseinrichtungen, Sozialpartnern und Unternehmen;
- Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen für die Ausbildung am Lernort Betrieb.

Die Sozialpartner waren sich darin einig, daß dieser betriebliche Ausbildungsteil nicht mit regulärer Tätigkeit im Betrieb gleichzusetzen ist und forderten daher die Regierung zu einer entsprechenden Änderung der Arbeitsgesetzgebung auf. Gleichzeitig betonten die Sozialpartner, daß Betriebspraktika im Rahmen der beruflichen Ausbildung nicht reguläre Beschäftigung ersetzen dürfen. Das neue Ausbildungssystem wird offiziell im August 1999 in drei Branchen, der Metallindustrie, dem Installationsgewerbe und der Landvermessung beginnen. Die bereits durchgeführten Pilotprojekte waren erfolgreich, insbesondere durch die gute Kooperation zwischen der Regierung und den Sozialpartnern.

### **Deutschland: Ausbildungskonsens Nordrhein-Westfalen**

Land und Kommunen, Organisationen der Wirtschaft, Gewerkschaften und Arbeitsverwaltung sind die Partner des Ausbildungskonsens Nordrhein-Westfalen in Deutschland. In 16 regionalen Koordinierungsstellen bei den Industrie- und Handelskammern werden gemeinsame Lösungskonzepte entwickelt. Ziel ist es, jedem ausbildungswilligen Menschen in NRW einen qualifizierten Ausbildungsplatz anzubieten. Dazu sollen die Unternehmen motiviert werden, zusätzliche Ausbildungsplätze anzubieten und neue Unternehmen für die Ausbildung junger Menschen gewonnen werden, um so die Ausschöpfung des vorhandenen offenen Ausbildungsstellenpotentials sicherzustellen. Darüber hinaus werden Modellprojekte zur Reform des dualen Ausbildungssystems durchgeführt. Dabei konzentrieren sich die Partner auf folgende Schwerpunkte:

- Erprobung von Modellen einer zielgruppenspezifischen Ausbildung im Rahmen vorhandener Berufe. Vier Modellprojekte sind bereits angelaufen.
- Erschließung neuer Berufsfelder, insbesondere in Wachstumsbranchen wie z. B. Telekommunikation oder Medienwirtschaft.

- 
- Entwicklung von Organisationsmodellen für eine flexible Unterrichtsorganisation in der Berufsschule zur Verbesserung der betrieblichen Ausbildungszeiten.
  - Erschließung des Potentials vorhandener Ausbildungsplätze durch vollständige Meldung an die Arbeitsämter und breite Veröffentlichung unter Nutzung neuer Medien, z. B. Internet, um eine größtmögliche Transparenz des Ausbildungsstellenmarktes zu erreichen.

Zu den Aktivitäten im Rahmen des Ausbildungskonsens NRW gehört ebenfalls eine verstärkte Information und Beratung von Unternehmen zur Gewinnung neuer Ausbildungsbetriebe. Zielgruppen sind dabei vor allem ausländische Unternehmen sowie Existenzgründerinnen und -gründer in der Phase der Marktfestigung. Durch das Angebot bedarfsgerechter Zusatzqualifikationen in der Ausbildung soll darüber hinaus eine bessere Verknüpfung von Aus- und Weiterbildung erreicht werden, um die Chancen für eine qualifizierte berufliche Tätigkeit zu verbessern. Daneben wird die Beratung und Information der Ausbildungsplatzbewerberinnen und -bewerber, des Lehrpersonals und der Eltern intensiviert, um die Berufswahlvorbereitung zu optimieren, das Ausbildungsangebot besser auszuschöpfen und über neue Berufe und Wachstumsbranchen zu informieren. Durch diese Aktivitäten wurden allein 1998 über 2 900 liche Ausbildungsstellen mobilisiert. Insgesamt konnte dadurch das Ausbildungsplatzangebot auf 122 000 Neuabschlüsse in 1998 gegenüber 112 000 in den Vorjahren gesteigert werden.

---