

Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt	Seite
	I <i>Mitteilungen</i>	
	
	II <i>Vorbereitende Rechtsakte</i>	
	Wirtschafts- und Sozialausschuß	
	Tagung von Dezember 1999	
2000/C 51/01	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „XXVIII. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1998“	1
2000/C 51/02	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Verordnung der Kommission über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen“	5
2000/C 51/03	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu: — dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe“, und — dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ozongehalt der Luft“	11
2000/C 51/04	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Entwicklung der Absatzmöglichkeiten für Abfälle von Verpackungen von Lebensmitteln und sonstigen Erzeugnissen“	17

Preis: 24,50 EUR

DE

(Fortsetzung umseitig)

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2000/C 51/05	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu: — dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3528/86 über den Schutz des Waldes in der Gemeinschaft gegen Luftverschmutzung“, und — dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2158/92 zum Schutz des Waldes der Gemeinschaft gegen Brände“	24
2000/C 51/06	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 95/2/EG über andere Lebensmittelzusatzstoffe als Farbstoffe und Süßungsmittel“	27
2000/C 51/07	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 70/524/EWG über Zusatzstoffe in der Tierernährung“	28
2000/C 51/08	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1577/96 zur Festlegung einer Sondermaßnahme zugunsten bestimmter Körnerleguminosen“	29
2000/C 51/09	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 93/53/EWG zur Festlegung von Mindestmaßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung bestimmter Fischseuchen“ ...	30
2000/C 51/10	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 64/432/EWG zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen“	31
2000/C 51/11	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz — Anwendung der Gemeinschaftsmaßnahmen und neue Risiken“	33
2000/C 51/12	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen über einen Aktionsplan der Europäischen Union zur Drogenbekämpfung (2000-2004)“	42
2000/C 51/13	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr“	48
2000/C 51/14	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates über das Europäische Jahr der Sprachen 2001“	53
2000/C 51/15	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Weißbuch über die Modernisierung der Vorschriften zur Anwendung der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag — Arbeitsprogramm der Kommission Nr. 99/027“	55
2000/C 51/16	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Allgemeine Produktsicherheit“	67
2000/C 51/17	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Polen auf dem Weg zum Beitritt“	74

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2000/C 51/18	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER+)“	85
2000/C 51/19	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative für die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung der krisenbetroffenen Städte und Stadtviertel zur Förderung einer dauerhaften Städteentwicklung (URBAN)“	89
2000/C 51/20	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des europäischen Raums (INTERREG)“	92
2000/C 51/21	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen“	95
2000/C 51/22	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über das Inverkehrbringen und die Verabreichung von Rindersomatotropin (BST) und zur Aufhebung der Entscheidung 90/218/EWG des Rates“	96
2000/C 51/23	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Eine Strategie der Europäischen Union für die Forstwirtschaft“	97
2000/C 51/24	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3932/92 der Kommission über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EWG-Vertrag (ex-Artikel 85 Absatz 3) auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Bereich der Versicherungswirtschaft“	105

II

(Vorbereitende Rechtsakte)

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „XXVIII. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1998“

(2000/C 51/01)

Die Kommission beschloß am 31. Mai 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen: „XXVIII. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1998“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 25. November 1999 an. Berichterstatter war Herr Bagliano.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung (Sitzung vom 8. Dezember 1999) mit 97 gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Der „XXVIII. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1998“ ist eine sehr wichtige Publikation, und zwar nicht nur deshalb, weil er von einer außergewöhnlich intensiven Verwaltungs- und Regelungstätigkeit der Kommission zeugt, sondern vor allem auch, weil er schon anhand von Maßnahmen und Initiativen veranschaulicht, daß die neue Wettbewerbspolitik der EU im Zeichen eines Kurswechsels und Wandels steht. Zwei Schlagwörter kennzeichnen diesen Bericht von 1998: „Modernisierung“ und „Zusammenarbeit“, als Leitlinien für die Zukunftsvision, welche die Kommission ihrem neuen Entwurf der Wettbewerbspolitik zugrunde legt.

1.1. Sowohl die Überwachungstätigkeit als auch die Initiativen und Vorschläge der Kommission waren schon 1998 von den neuen Bemühungen um Modernisierung geprägt, welche die Globalisierung erforderlich macht: auch die Außenwelt, die sich entwickelt und schnell, schneller als in der Vergangenheit, verändert, muß berücksichtigt werden. Die Bereitschaft, dies zu tun, hat die Kommission bereits in ihrem neuen Regelungskonzept für die „vertikalen Vereinbarungen“ sowie bei der Abfassung eines hochgradig innovativen Weißbuchs, das sie dann Anfang 1999 offiziell herausbrachte, bewiesen.

1.2. Diese Modernisierung ist — in dieser wichtigen und heiklen Phase der Vollendung des Binnenmarktes — wegen der starken wettbewerbspolitischen Auswirkungen der zahlreichen

laufenden Umstrukturierungen auf dem europäischen Markt, die u. a. Folge der zunehmenden Initiative für Unternehmenszusammenschlüsse sind, zudem auch notwendig und dringend. Dazu kommen die positiven und die europäische Wirtschaft stimulierenden Auswirkungen der Einführung der gemeinsamen Währung und der beschleunigten Liberalisierungsprozesse des öffentlichen Sektors.

1.3. Der Weg, den es zurückzulegen gilt, ist mithin klar vorgezeichnet, ein Weg, der einerseits an die vergangene Politik anknüpft, andererseits aber vor allem eine schnelle und fortlaufende Anpassung an die gegenwärtigen und künftigen Veränderungen ermöglichen wird: unter diesen Veränderungen sind die zahlreichen Probleme, die mit der Erweiterung der Europäischen Union zusammenhängen, von vorrangiger Bedeutung. Um diese neuen Aufgaben meistern und einer größeren Verantwortung gerecht werden zu können, muß die Gemeinschaft die Zusammenarbeit nicht nur mit den nationalen Behörden, den nationalen Gerichten und mit den Mitgliedstaaten, sondern auch deren Kooperation untereinander neu gestalten und handhaben. Alle irgendwie betroffenen Akteure müssen in der Lage sein zusammenzuarbeiten, damit sich auf den Märkten ein fairer Wettbewerb, den die Wettbewerbspolitik ja gerade gewährleisten soll, einstellt. Aber alle Maßnahmen und Planungen müssen sich heute in einen „internationalen Bezugsrahmen“ fügen.

2. Ihrem „XXVIII. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1998“ hat die Kommission eine „Einleitung“, in der sie den Inhalt des Berichts kurz zusammenfaßt, vorausgeschickt. Die Frage der internationalen Zusammenarbeit wird dagegen gesondert im „Vorwort“ von Kommissionsmitglied van Miert behandelt. Der Ausschuß betrachtet das als einen besonderen — und deutlichen — Hinweis auf den internationalen Aspekt der Wettbewerbspolitik und wünscht sich, daß dieser Text in das Korpus des Berichts aufgenommen wird und nicht ein bloßes, wenn auch durch die Unterschrift eines Kommissionsmitglieds gewichtiges Anhängsel bleibt.

2.1. Der Ausschuß begrüßt die Entscheidung der Kommission, die Einleitung/das Vorwort dieses Jahr dem Handeln der Kommission auf internationaler Ebene zu widmen, in Anbetracht der wachsenden Bedeutung, die diesem Aspekt heute zukommt, uneingeschränkt. Daß, wie Kommissionsmitglied Van Miert ausführt, die Wettbewerbspolitik in einem weiteren Umfeld gesehen werden muß, ist ein Anliegen, das auch der Ausschuß immer wieder zum Ausdruck bringt.

2.2. Denn es trifft zu, daß die zunehmende Integration der Weltwirtschaft zu einer nie dagewesenen gegenseitigen Abhängigkeit der verschiedenen Länder führt. Diese Abhängigkeit ist nicht nur ein Merkmal der gegenwärtigen Entwicklungsstufe der Wirtschaft, sondern wird sich mit fortschreitendem Globalisierungsprozeß, der nicht mehr umkehrbar ist, noch erheblich vergrößern. In diesem Zusammenhang erhalten zwangsläufig auch die mit dem Wettbewerb zusammenhängenden Probleme eine internationale Dimension. An der internationalen Zusammenarbeit führt daher kein Weg vorbei.

2.3. Die Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten im Rahmen des 1991 abgeschlossenen Abkommens (das, wie das Kommissionsmitglied bemerkt, seit 1995 in Kraft ist) belegt, daß bilaterale Abkommen sehr wirksam sein können. Auch die Maßnahmen, die im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit im Hinblick auf den Beitritt ergriffen wurden, und die dabei erzielten Ergebnisse zeigen, daß die Kommission auf dem richtigen Weg ist. Aber der Ausschuß teilt auch die Ansicht des Kommissionsmitglieds, daß so schnell wie möglich der Weg multilateraler Übereinkünfte einzuschlagen ist. Dieser Weg ist viel mühseliger, aber Europa muß ihn beschreiten und seine diesbezüglichen Anstrengungen vervielfachen.

2.4. In diesem Zusammenhang wird die Vorgabe, daß „ein umfassender weltweiter multilateraler Rahmen für die Anwendung mehrerer grundlegender gemeinsamer Wettbewerbsvorschriften [...] geschaffen werden muß“, zu einem wesentlichen Ziel. Die im Rahmen der WTO gebildete Arbeitsgruppe bemüht sich gerade darum, optimale Leitlinien zu formulieren. Dabei muß sie mit allen Mitteln ermutigt und unterstützt werden.

In seiner Stellungnahme zum XIX. Jahresbericht⁽¹⁾ schloß der Ausschuß seine Ausführungen mit den folgenden Worten:

„Auch wenn das Ziel in weiter Ferne zu liegen scheint, muß weiter auf eine Internationalisierung der Antitrustvorschriften bzw. auf eine (sei es auch nur partielle oder gestaffelte) Harmonisierung des Spielregeln des internationalen Handels hingearbeitet werden.“ Fast ein Jahrzehnt ist seither vergangen. Die Politik der kleinen Schritte muß an das sich steigernde Tempo des Wandels angepaßt werden.

Dafür bedarf es heute eines festeren politischen Willens. Auch dies ist eine Herausforderung, auf die schrittweise, aber beharrlich reagiert werden muß.

2.5. Unterdessen vergrößern „Unruhe und Ungewißheit“ die „Gefahr wettbewerbsbeschränkender Praktiken“. In dem Abschnitt, der diesen Titel trägt, macht das Kommissionsmitglied eine ebenso bedeutsame wie mutige Bemerkung: „Der auf Vetterwirtschaft beruhende Kapitalismus bedeutete, daß auf Wettbewerb zwischen Unternehmen sehr häufig zugunsten undurchsichtiger Vereinbarungen ohne Rücksicht auf die Marktkräfte verzichtet wurde. Ich bin davon überzeugt, daß die Verfolgung einer starken Wettbewerbspolitik auf nationaler und internationaler Ebene diesen Tendenzen durch Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, Dezentralisierung der Geschäftsentscheidungen, Förderung der Innovation und Steigerung des Wohlergehens der Verbraucher Einhalt gebieten würde.“

Auch hier fällt der WTO eine unersetzliche und wesentliche Rolle zu. Der Ausschuß wünscht sich, daß das neue für die Wettbewerbspolitik zuständige Kommissionsmitglied und auch die gesamte Kommission mit der Fülle ihrer Befugnisse diese Einstellung des scheidenden Kommissionsmitglieds teilt. Daß internationale Kartelle die Preise festlegen, wie es beim Erdöl geschieht — um nur das bekannteste Beispiel zu nennen, das sich in erheblichem Umfang auf die europäische Wirtschaft auswirkt, jedoch auch negative Effekte für die meisten Entwicklungsländer hat — dürfte eigentlich nicht mehr hingenommen werden.

3. 1998 war die Kommission im Rahmen eines Programms zur „Modernisierung des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts“ sehr intensiv tätig: sie erließ zahlreiche Verwaltungsmaßnahmen und neue Rechtsbestimmungen. Auch diese Modernisierung stellt eine große Herausforderung dar. Denn hier geht es nicht nur darum, eine Rechtsvorschrift durch eine andere zu ersetzen. Die Aufteilung von Märkten, Preisabsprachen, den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Position hat die Kommission auch mit strengen Strafen geahndet. Die „Modernisierung“ — die auch „Neuausrichtung“ bedeutet — besteht konkret darin, daß sich die Kommission auf die Fälle beschränkt, die „ein offensichtliches Interesse für die Gemeinschaft haben“. Diese Praxis bürgert sich gerade ein und äußert sich auch in ehrgeizigen Erneuerungsvorhaben. Der Ausschuß betrachtet diese Entwicklung mit Interesse und unterstützt die in diese Richtung weisenden Schritte der Kommission.

4. Die „Bekanntmachung über eine Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten“ scheint ihre ersten Ergebnisse im Sinne einer fruchtbaren Zusammenarbeit (Informationsaustausch über die

(1) ABl. C 60 vom 8.3.1991, S. 19.

Anmeldungen, gemeinsame Prüfung) zu zeitigen. Die widersinnige Lage, die darin besteht, daß sieben nationale Behörden nach wie vor nicht befugt sind, die Artikel 81 und 82 anzuwenden, harrt allerdings noch einer Lösung. Der Ausschuß betont diesbezüglich nochmals mit Nachdruck, daß die nationalen Wettbewerbsbestimmungen für die Anwendung von Artikel 81 und 82 als Voraussetzung für eine wie immer geartete bessere Zusammenarbeit, aber vor allem auch für eine wirksame Dezentralisierung dringend harmonisiert werden müssen, und hofft darüber hinaus, daß diese Harmonisierung auch die Grundsätze umfassen möge, die den einzelstaatlichen Wettbewerbsvorschriften zugrunde liegen.

4.1. In ihrem Jahresbericht sollte die Kommission der Frage, wie das Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft (neben den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften) in jedem einzelnen Mitgliedsland angewendet wird, ein (mit Vergleichstabellen ausgestattetes) Kapitel widmen, damit man auch den Grad der tatsächlichen Umsetzung und der Dezentralisierung, der jeweils erreicht wurde, beurteilen kann. Den Ausschuß interessiert in diesem Zusammenhang die Frage, welches die schädlichsten Auswirkungen einer unzureichenden Harmonisierung in den verschiedenen Mitgliedsländern sind. Dabei muß man sich vor Augen halten, daß die Märkte noch zersplittert und die nationalen Eigenheiten noch deutlich ausgeprägt sind und daß außerdem einige marktbeherrschende Stellungen mit erheblichen und schwerwiegenden wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen in den einzelnen Mitgliedsländern fortbestehen. Hier bedarf es auch um einer größeren Transparenz willen einer sorgfältigen Aufklärungsarbeit. Die Harmonisierung braucht Zeit. Bevor sich dabei größere Erfolge einstellen, ist es vielleicht notwendig, zumindest spezifische Überwachungsinstrumente in Betracht zu ziehen, mit dem gleichen Ziel, Wettbewerbsverzerrungen oder unberechtigte Privilegien zu vermeiden.

5. Während die Liberalisierung im Fernmeldewesen bereits weit fortgeschritten ist, geht der Prozeß im Energiesektor schleppender voran. Gerade in diesen beiden Sektoren schlummern aber nach Auffassung des Ausschusses große Antriebskräfte für die Wettbewerbsfähigkeit und die Konsolidierung der dem Binnenmarkt innewohnenden Dynamik.

5.1. In diesem Zusammenhang müßte die Kommission auch die Gesamtfolgen der Liberalisierungsmaßnahmen und des Verschwindens einiger Monopole überprüfen. Dies sollte sie natürlich nicht tun, um die Uhr zurückzudrehen, sondern um ihre Kontrollen zu verfeinern und neue Entwicklungen oder Signale für Veränderungen rechtzeitig zu erkennen und mögliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, die manchmal nicht zu unterschätzen sind, unter Kontrolle zu halten. Der Ausschuß schlägt vor, daß die Kommission nach einer eingehenden Ad-hoc-Prüfung regelmäßige Informations- und Aktualisierungsberichte veröffentlichen möge, da diese nicht nur für die nationalen Einrichtungen und Behörden, sondern auch für die Wirtschaftsteilnehmer sehr nützlich wären.

6. Den „vertikalen Vereinbarungen“⁽¹⁾ ließ die Kommission mit mehreren Verordnungsvorschlägen ihre besondere Sorge angeidehen. Im Rahmen der Vorschläge für eine umfassendere

Reform, die das Anfang 1999 verabschiedete Weißbuch über die Modernisierung⁽²⁾ enthält, haben die einschlägigen Bestimmungen einen regelrechten Umbruch eingeleitet. Dieser besteht in einer normativen Vorwegnahme der neuen Maßstäbe zur Bewertung der Wettbewerbsregeln, nach denen wirtschaftliche Gesichtspunkte von nun an eine wichtigere Rolle als rechtlich-formale Kriterien spielen sollen. Der Ausschuß, der bereits eine wohlwollende Stellungnahme zu den entsprechenden Vorschlägen des Grünbuchs abgegeben hat, bereitet gerade eine abschließende Stellungnahme zu diesem Thema vor, stellt aber schon jetzt fest, daß die Kommission in diesem Bereich eine wirklich hervorragende Sicht der Probleme, die durch Schlüssigkeit, Klarheit und Verantwortungsbewußtsein besticht, erkennen läßt.

7. In Anwendung der Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen hat die Kommission wichtige Entscheidungen getroffen, die sie stets mit reichem dokumentarischem Material, eingehenden Analysen sowie wertvollen wirtschaftlichen und rechtlichen Argumenten begründet.

7.1. Auch hier ist es nach Auffassung des Ausschusses Zeit für eine Prüfung der Wirkungen, die von solchen Zusammenschlüssen auf internationaler Ebene ausgehen, können diese doch neue oligopolistische Zustände oder sogar die Entstehung von Monopolen heraufbeschwören, was auch Folgen für den Binnenmarkt mit sich brächte. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, in ihrem Jahresbericht auch darzulegen, zu welchen Ergebnissen sie bei ihren Untersuchungen über die Auswirkungen der förmlichen Verpflichtungen, die die Unternehmen in der ersten und zweiten Phase der unter Vorbehalt genehmigten Fusionsvorgänge eingegangen sind, gelangt ist. Im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt, einem Thema, dem sich der Ausschuß stets mit besonderer Aufmerksamkeit und Sensibilität widmet, darf nicht übersehen werden, daß die Zahl der Beschäftigten in den herkömmlichen Wirtschaftszweigen zurückgeht, da seit geraumer Zeit infolge der Automatisierung und seit kürzerem infolge unaufhaltsamer — vollständiger oder partieller — Standortverlagerungen in Länder, die wegen der Nichteinhaltung wesentlicher Mindestnormen die IAO niedrigere Arbeitskosten haben, immer mehr Arbeitsplätze verloren gehen. Die Wettbewerbspolitik darf diese Entwicklungen nicht außer acht lassen; sie muß — auch mit Hilfe des Instruments der „Zusammenarbeit“, zuallererst innerhalb der Kommission — über den eigenen Bereich hinausschauen, damit die Anwendung der Wettbewerbsregeln Resultat einer echten Gemeinschaftspolitik wird.

7.2. Um dieses Ziel zu erreichen, muß die Gemeinschaft auch die Märkte in den einzelnen Mitgliedstaaten unter Kontrolle halten, will sie verhindern, daß sie, den Blick auf das Weltmarktgeschehen geheftet, das selbstverständlich nach wie vor vorrangige Ziel der Wirksamkeit, Wettbewerbsfähigkeit und des Wachstums des Binnenmarktes aus den Augen verliert. Es ist absehbar, daß die Fusions- und Konzentrationsvorgänge in Zukunft immer dichter aufeinander folgen werden. Der rasche Strukturwandel, der die Märkte und Produktionsapparate inner- und außerhalb des Binnenmarktes umkrepelt, macht eine ebenso rasche Angleichung der Rechtsvorschriften und Überwachungsverfahren erforderlich.

(1) Abl. C 270 vom 24.9.1999, S. 7.

(2) KOM(1999) 101 endg., 12.5.1999.

8. In Sachen staatliche Beihilfen setzt sich die Kommission „die Verbesserung der Transparenz und Rechtssicherheit, die Verstärkung der Kontrolle — insbesondere bei hohen ad-hoc-Beihilfen — und die Vereinfachung der Überwachung der weniger bedeutenden Fälle“ zum Ziel. Dem kann sich der Ausschuß nur anschließen.

8.1. Auch in dieser Frage hat die Kommission eine intensive rechtsetzende Tätigkeit entwickelt. So hat sie eine Verordnung, mit der die verschiedenen Elemente des Beihilfekontrollverfahrens kodifiziert und die Kontrollen verstärkt werden sollen, vorgeschlagen. Diese Verordnung ist heute bereits in Kraft. Sie wird sich sicherlich als nützliches Instrument für den Umgang mit der wettbewerbsrechtlich überaus heiklen Frage der staatlichen Beihilfen erweisen. Allerdings hat die Kommission auf diesem Felde immer eine unparteiische und pragmatische Haltung bewiesen. Auch der innovative Vorschlag für eine Verordnung, mit der die Kommission zur Freistellung bestimmter Gruppen horizontaler staatlicher Beihilfen von der Notifizierungspflicht ermächtigt wird, scheint einem gesunden Pragmatismus zu entspringen und ist ohne weiteres zu befürworten.

8.2. Das Urteil des Ausschusses über den neuen Rechtsrahmen für Beihilfen für Ausbildungsmaßnahmen fällt ebenso günstig aus. Wer Ausbildungsinitiativen erleichtert, tätigt eine mittelfristig sichere Investition, die unter anderem auch zur sozialen und wirtschaftlichen Stabilität in den Mitgliedsländern beiträgt. Aber hier bedarf es noch größerer Anstrengungen. Denn nur eine Wettbewerbspolitik, die jede Initiative zur Beschäftigungsförderung erleichtert, ist zeitgemäß und wird den Erfordernissen der europäischen Integration gerecht.

8.3. Grundsätzlich müßten die Beihilfen eigentlich mit der Zeit auslaufen, und der Ausschuß hat dazu immer wieder Empfehlungen abgegeben. Aber der Vertrag nennt diese Beihilfen im Rahmen einer Wettbewerbspolitik, die u. a. als Mittel zur Erreichung der auch mit anderen gemeinschaftspolitischen Maßnahmen verfolgten Kohäsionsziele dient.

8.4. Zur Regionalpolitik hat die Kommission im März 1998 mit den „Grundlagen der Leitlinien für Regionalbeihilfen“ ein wichtiges Dokument verabschiedet, durch das die Anwendungskriterien für die Vertragsbestimmungen vereinfacht und aktualisiert werden. Sowohl die Grundsätze dieses Dokuments als auch die darin angeführten Bewertungs- und Kontrollverfahren sind zu befürworten.

8.5. Der Ausschuß kommt jedoch nicht umhin, erneut auf die sehr unterschiedliche Lage in den Mitgliedstaaten hinzuweisen, die jeder Kohäsionspolitik zuwiderläuft und offensichtliche Auswirkungen auf den Wettbewerb hat.

8.6. Auch der Jahresbericht über die Wettbewerbspolitik sollte unter diesem Aspekt eine Bewertung der Auswirkungen der Gemeinschaftsbeihilfen vornehmen, die in den letzten

Jahren immer mehr zugenommen haben und nunmehr einen erheblichen Teil der öffentlichen Beihilfen in der EU ausmachen. Der Begriff der öffentlichen Beihilfen sollte neu definiert werden, so daß er nicht nur die staatlichen — nationalen und regionalen —, sondern auch die Gemeinschaftsbeihilfen umfaßt.

8.7. Anders verhält es sich mit den Moel. Die Kommission schreibt dazu: „Im Gegensatz zur Kartellüberwachung war die Einführung einer Kontrolle der staatlichen Beihilfen in diesen Ländern wesentlich umstrittener und schwieriger durchzuführen. (...) [Hier muß] noch erhebliche Arbeit geleistet werden. An erster Stelle der Prioritäten steht eindeutig die Schaffung von Transparenz (...)“ (XXVIII. Jahresbericht über die Wettbewerbspolitik, Ziffer 300). Die Lage ist sehr uneinheitlich; die Schwerindustrie stellt einen extremen Fall dar, denn sie befindet sich noch zu 80 % in staatlicher Hand. Der Angleichungsprozeß wird sich lange hinziehen. Der Ausschuß kennt diese Verhältnisse und Schwierigkeiten, fordert aber die Kommission gerade deswegen auch in diesem Jahr auf, die Entwicklung aufmerksam zu beaufsichtigen und bei allen Kontakten oder Verhandlungen wachsam zu sein und eine aktive Rolle zu spielen.

9. Es besteht begründeter Anlaß, die Perspektiven der Wettbewerbspolitik angesichts der doppelten Herausforderung von Erweiterung und Globalisierung als günstig zu bewerten, sofern die Gemeinschaft ihren Weg der Vereinfachung und Modernisierung mit größerer Entschlossenheit und Durchsetzungskraft fortsetzt. Die Gelegenheit zu umfassenden Überlegungen, die der Reform- und Modernisierungsvorschlag bietet, sollte auch dazu genutzt werden, neue Initiativen zu ergreifen, um Ausbildungsmaßnahmen, Vorhaben in den innovativsten und spitzentechnologischen Branchen und die Projektierung neuer Berufsbilder zu fördern.

9.1. Nach Überzeugung des Ausschusses hat die beschleunigte Globalisierung die Rolle der Innovation als des Trumpfs der am weitesten fortgeschrittenen Volkswirtschaften, den sie gegen die aggressiven, auf dem Faktor Kosten beruhenden Strategien der in jüngster Zeit industrialisierten Länder ausspielen müssen, noch weiter verstärkt. Der Wettbewerbsfähigkeit der neuen Konkurrenten, die auf niedrigen Preisen und wachsender Qualität der Produkte beruht, können die entwickelten Länder nur mit großen Investitionen in die Innovation begegnen. Aber obwohl die strategische Bedeutung der Innovation und der neuen Technologien weithin anerkannt wird, stellt der Ausschuß gewisse Verzögerungen fest, wenn es darum geht, die Chancen für einschlägige Modernisierungsmaßnahmen und Wachstumsinitiativen zu nutzen. Die Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft muß nach geeigneten Tätigkeitsfeldern suchen, um eine Katalysatoren- und Förderrolle auszuüben und ein günstigeres Umfeld für die Unternehmen zu schaffen, die wählen, entscheiden, investieren und Risiken eingehen müssen. Genau an dieser Stelle befindet sich die Schnittstelle und Brücke zu den übrigen Bereichen der Gemeinschaftspolitik.

10. Die Wettbewerbspolitik erschöpft sich nicht darin, Prozesse anzustrengen, Strafen zu verhängen und zu kontrollieren. Und sie ist auch nicht von den anderen Gemeinschaftspolitiken losgelöst. Sie darf nicht von ihnen getrennt werden

und sich nicht von ihnen abkapseln. Innerhalb der Kommission muß es mehr Abstimmung und Zusammenarbeit geben. Neue Entwicklungen wollen verstanden werden. Mit der Generaldirektion Wettbewerb verfügt die Kommission über ein außerordentlich bewährtes Instrument, um Veränderungen zu erfassen und zu verstehen und um alle eigenen politischen Strategien

rechtzeitig und auf stimmige Weise neuauszurichten. Die Herausforderungen der Erweiterung, der Globalisierung und der einheitlichen Währung machen eine strengere und gleichzeitig weitsichtigere Wettbewerbspolitik im Rahmen einer verstärkten und tatkräftigen institutionellen Präsenz der Kommission in allen internationalen Instanzen erforderlich.

Brüssel, den 8. Dezember 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Verordnung der Kommission über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen“⁽¹⁾

(2000/C 51/02)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 21. Oktober 1999 gemäß Artikel 23 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu der vorgenannten Verordnung zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 26. November 1999 an. Berichterstatter war Herr Regaldo.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung (Sitzung vom 8. Dezember 1999) mit 100 Stimmen gegen eine Stimme folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Der Entwurf der Kommission für eine Verordnung über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 auf vertikale Vereinbarungen und die ihn flankierenden Leitlinienentwürfe sind das Ergebnis einer langen Debatte über die Notwendigkeit einer gründlichen Reform der Wettbewerbspolitik in diesem Bereich.

1.2. Der Reformprozeß begann 1997 mit der Veröffentlichung des „Grünbuchs zur EG-Wettbewerbspolitik gegenüber vertikalen Wettbewerbsbeschränkungen“⁽²⁾. Auf dieses Dokument folgte 1998 eine Mitteilung⁽³⁾, in der die Kommission eine neue Politik umriß, deren Umsetzung Änderungen der derzeitigen Rahmenvorschriften mittels folgender Maßnahmen und Instrumente erfordert:

- einer Änderung der Verordnung Nr. 19/65/EWG des Rates, um die der Kommission aufgrund von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrags übertragenen Vollmachten auf Gruppen von Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen zum Zwecke der Dezentralisierung auszudehnen;
- einer Änderung von Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 des Rates, der ersten Verordnung zur Umsetzung der Artikel 85 und 86 des Vertrags, um es der Kommission zu ermöglichen, vertikale Vereinbarungen nachträglich freizustellen, wenn deren Anmeldung zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt;
- der am 10. Juni 1999 vom Rat erlassenen Verordnungen (EG) Nr. 1215/99 und Nr. 1216/99.

1.3. Die neuen Rechtsvorschriften sollen an die Stelle der derzeitigen Freistellungsverordnungen der Kommission für Alleinvertriebsvereinbarungen (Verordnung (EWG) Nr. 1983/83), Alleinbezugsvereinbarungen (Verordnung (EWG) Nr. 1984/83) und Franchisevereinbarungen (Verordnung (EWG) Nr. 4087/88) treten. Sie gelten auch für den Selektivvertrieb,

⁽¹⁾ ABl. C 270 vom 24.9.1999.

⁽²⁾ KOM(96) 721 endg. vom 22.1.1997; WSA-Stellungnahme: ABl. C 296 vom 29.9.1997.

⁽³⁾ KOM(1998) 544 endg. und KOM(1998) 546 endg. (beide Texte veröffentlicht in ABl. C 365 vom 26.11.1998); WSA-Stellungnahme: ABl. C 116 vom 28.4.1999.

der bisher nicht freigestellt war [mit Ausnahme der Automobilindustrie aufgrund der Freistellungsverordnung (EG) Nr. 1475/95, deren spezifische Vorschriften auf komplexe, nach wie vor triftige Gründe zurückgehen, die derzeit Gegenstand einer Neubewertung durch die Kommission sind].

1.4. Die neue Verordnung soll vorbehaltlich Artikel 12, der die Geltungsdauer der drei vorgenannten Verordnungen vom 1. Januar 2000 bis zum 31. März 2000 verlängert, am 1. Juni 2000 in Kraft treten. Außerdem soll für die Vereinbarungen, die am 31. März 2000 bereits in Kraft waren und die Freistellungsvoraussetzungen der derzeitigen (EWG-)Verordnungen erfüllen, bis zum 1. Januar 2002 ein Übergangszeitraum gelten.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt die Grundzüge der vorgeschlagenen Reform, die zu einem großen Teil die Empfehlungen widerspiegelt, die der Ausschuß in früheren Stellungnahmen zum Grünbuch und zu den vorgeschlagenen Änderungen der Verordnungen Nr. 19/65/EWG und Nr. 17/62/EWG, einschließlich der die beiden Vorschläge flankierenden Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf vertikale Beschränkungen, formuliert hatte (siehe betreffende Stellungnahmetexte).

2.2. Der Ausschuß möchte außerdem darauf hinweisen, daß die vorgeschlagene Reform der vertikalen Vereinbarungen (erste Phase) und des Weißbuchs zur Modernisierung der Wettbewerbsregeln (Artikel 81 und 82)⁽¹⁾ (zweite Phase) als Vorbote einer größeren Verfahrensrevision, die sich im wesentlichen auf die Abschaffung der Anmeldepflicht und die Dezentralisierung der Wettbewerbsregeln (zwecks Aufwertung der Rolle der einzelstaatlichen Behörden) gründet, das System, das die Wettbewerbsvorschriften für Vereinbarungen vierzig Jahre lang regelte, vollständig umgestalten wird.

2.3. Hinsichtlich weiterer Informationen zum Weißbuch und den mit seiner Umsetzung verknüpften Fragen verweist der Ausschuß auf seine einschlägige Stellungnahme. Ein wichtiger Aspekt besteht darin, daß die im Weißbuch dargelegten Reformen teilweise bereits mit den Regeln für vertikale Vereinbarungen vorweggenommen wurden, die sicherlich nicht gegen die Risiken gefeit sind, die mit der Dezentralisierung der Anwendung von Artikel 81 und 82 auf die einzelstaatliche Ebene und dem Übergang zu einem System der gesetzlichen Ausnahme verknüpft sind. Bei diesen Risiken handelt es sich z. B. um die nicht einheitliche Anwendung der Regeln, die Fragmentierung des Marktes und möglicherweise sogar um die Gefahr, daß die einzelnen Mitgliedstaaten die Wettbewerbspolitik angesichts des unverbindlichen Charakters der Leitlinien in den Fällen, in denen der Schwellenwert von 30 % überschritten wird, unterschiedlich umsetzen.

2.4. Zu den zuletzt genannten Aspekten wiederholt der Ausschuß den Standpunkt, den er bereits in seiner Stellungnahme zur „einmaligen Anmeldung“ („one-stop-shop“) innerhalb Europas, der im Falle der dezentralisierten Umsetzung höchste Priorität einzuräumen wäre, vertreten hatte.

2.5. Der Ausschuß begrüßt indes die Tatsache, daß die neue Verordnung global gesehen den Willen der Kommission bekräftigt, sich von der zentralen Überwachung wegzubewegen, indem die vorherige Anmeldung abgeschafft wird und vertikale Vereinbarungen nicht nur als potentiell wettbewerbsförderlich betrachtet werden, sondern auch als in der Regel weniger schädlich als horizontale Vereinbarungen, wenn weder Lieferant noch Käufer über einen hohen Grad an Marktmacht verfügen. Er akzeptiert auch den Standpunkt, daß ein wirksamer Wettbewerb zwischen den Marken die Beschränkungen des Wettbewerbs innerhalb einzelner Marken (zwischen den Vertriebshändlern der gleichen Marke) ausgleichen kann.

2.6. Die neue Reform sorgt für erhebliche Änderungen bei der derzeit extensiven legalistischen Auslegung von Artikel 81, weil sie mit der Einführung des Begriffs der Marktmacht, der Erweiterung des Anwendungsbereichs der Gruppenfreistellung und der Vereinfachung der Regelung für die Anmeldung von Vereinbarungen, den Wirtschaftsakteuren im wesentlichen erheblich mehr Spielraum bietet, so daß diese auf die Dynamik des Marktes mit der erforderlichen Flexibilität reagieren können, indem sie Vereinbarungen innerhalb eines rechtlichen Umfelds treffen, das ihnen ein ausreichendes Maß an Rechtssicherheit bietet.

2.7. Die bestehenden Gruppenfreistellungen sollen durch eine einzige Rahmenverordnung ersetzt werden, die mit Ausnahme der sog. schwarzen Liste der Kernbeschränkungen, für die keine Gruppenfreistellung erteilt werden darf, alle vertikalen Beschränkungen freistellt.

2.7.1. Mit der Einführung einer Marktanteilsschwelle von 30 % wird eine Sicherheitsmarge geschaffen, die es ermöglichen wird, zwischen Vereinbarungen zu unterscheiden, die als zulässig (d. h. unter dem Schwellenwert liegend) angesehen werden und solchen (über dem Schwellenwert liegenden), die deswegen zwar nicht notwendigerweise unzulässig sind, jedoch eine Einzelprüfung erfordern könnten.

2.8. Der neue Rechtsrahmen, der sich auf eine wirtschaftliche Betrachtungsweise stützt, bei der vertikale Vereinbarungen in ihren Marktzusammenhängen sowie anhand der in diesen Zusammenhängen hervorgerufenen Auswirkungen analysiert werden, wird von Leitlinien flankiert, die unerläßlich sind, damit die von der Kommission aufgrund von Artikel 81 verfolgte Politik für die Unternehmen berechenbarer wird.

2.9. Der Ausschuß erinnert daran, daß das Wettbewerbsrecht nicht immer einen lautereren Wettbewerb garantiert. Infolgedessen werden stets wirksame Rahmenvorschriften benötigt, die durch wirkungsvoll agierende Wettbewerbsbehörden angewendet werden, damit der Mißbrauch von Marktmacht verhindert werden kann.

⁽¹⁾ KOM(1999) 101 endg. vom 28.4.1999.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Anwendungsbereich der Gruppenfreistellung (Artikel 1)

3.1.1. Der Ausschuß stellt fest, daß die neue Gruppenfreistellungsverordnung es den Akteuren, die vertikale Vereinbarungen (einschließlich Alleinvertriebs-, Alleinbezugs-, Selektivvertriebs- und Franchisevereinbarungen) eingegangen sind, ermöglichen wird, flexibler zu agieren und ihre wirtschaftlichen Bedürfnisse besser zu decken. Infolgedessen wird es weniger als bisher notwendig sein, derartige Vereinbarungen den Zwängen bestehender Gruppenfreistellungen anzupassen. Der Ausschuß begrüßt die Tatsache, daß die neue Gruppenfreistellung eine breitere Palette vertriebspezifischer Aktivitäten abdeckt (einschließlich der Lieferung und/oder des Kaufs von zum Weiterverkauf bestimmten Gütern und der Vermarktung von Dienstleistungen und Zwischenerzeugnissen).

3.1.1.1. Der Ausschuß nimmt außerdem zustimmend zur Kenntnis, daß die in dem neuesten Entwurf enthaltene Definition der „vertikalen Vereinbarungen“ weiter gefaßt ist. Indem sie die Beziehungen zwischen den Parteien ausschließlich für die Zwecke der Vereinbarung definiert (d. h. die sonstigen, außerhalb dieses Zusammenhangs stehenden Aktivitäten der Parteien bleiben unberücksichtigt), sorgt die Kommission dafür, daß die Gruppenfreistellung von den Parteien in Anspruch genommen werden kann, die realistisch betrachtet an vertikalen Vereinbarungen beteiligt sind.

3.1.2. Der Ausschuß begrüßt auch die Einbeziehung vertikaler Vereinbarungen zwischen Zusammenschlüssen klein- und mittelständischer Vertriebshändler, weil sie damit einem Anliegen entspricht, das der Ausschuß in seiner früheren Stellungnahme formuliert hatte.

3.1.2.1. Der Ausschuß stellt jedoch fest, daß in Fällen, in denen die Umsatzschwelle von 51 Mio. EUR von einer begrenzten Anzahl von Unternehmen überschritten wird, eine positive Prüfung einzelner Anmeldungen möglich ist.

3.1.3. Der Ausschuß begrüßt, daß in Artikel 1 Absatz 3 klargestellt wird, inwieweit vertikale Vereinbarungen, die Einschränkungen bezüglich der Rechte an geistigem Eigentum enthalten, von der Gruppenfreistellung erfaßt werden.

3.1.4. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß in den Leitlinien besser erläutert werden sollte, wie die Kommission den Begriff „potentieller Wettbewerber“ interpretieren will. Er weist die Kommission darauf hin, daß dieser Begriff realistisch interpretiert werden muß, damit verhindert werden kann, daß eine große Zahl industrieller Liefervereinbarungen aus dem Anwendungsbereich der Gruppenfreistellung herausfällt.

3.1.5. Der Ausschuß begrüßt die Klarstellung zu dem zwischen der Technologietransfer-Verordnung und der neuen Gruppenfreistellung bestehenden Zusammenhang.

3.1.6. Der Ausschuß stellt fest, daß die Kommission Artikel 81 Absatz 1 stärker als bisher auf Handelsvertreterverhält-

nisse anzuwenden gedenkt. Die Forderung, der Handelsvertreter dürfe kein finanzielles oder geschäftliches Risiko übernehmen, geht an den wirtschaftlichen Realitäten vorbei und würde in den Vertriebssystemen vieler Branchen der europäischen Wirtschaft zu enormen Verwerfungen führen. Die enge Abgrenzung im Hinblick auf die Risikoverteilung wird durch die „Schwarze Liste“ schädlicher Tätigkeiten (Tz. 17) noch verschärft.

Der Ausschuß bittet die Kommission, ihren Standpunkt zu überdenken und insbesondere eine weitere Klarstellung zu dem Kriterium des „finanziellen und geschäftlichen Risikos“ im Zusammenhang mit „Handelsvertretervereinbarungen“ vorzunehmen.

3.1.7. Was die „de minimis“-Vereinbarungen betrifft, so hofft der Ausschuß, daß die Kommission in der Lage sein wird, der am 4. Juni 1999⁽¹⁾ vom Rat beschlossenen Überprüfung geeignete Maßnahmen folgen zu lassen, und daß sie entsprechend dem neuen, auf wirtschaftlichen Kriterien fußenden Ansatz für die Behandlung vertikaler Vereinbarungen prüfen wird, ob es unerwünscht ist, eine Liste mit negativen Klauseln auf Vereinbarungen von geringer Bedeutung unterhalb einer Marktanteilsschwelle von 10 % anzuwenden.

3.2. Marktanteile (Artikel 2)

3.2.1. Der Ausschuß nimmt erfreut zur Kenntnis, daß seine Empfehlung zugunsten einer einzigen Schwelle in Höhe eines Marktanteils von 30 % akzeptiert wurde.

3.2.2. Mit Zufriedenheit konstatiert er zudem die Tatsache, daß die Kommission den Bedenken, die er hinsichtlich der Schwierigkeiten bei der Berechnung des Marktanteils geäußert hatte, Rechnung getragen hat. Er begrüßt die Reaktion auf seine Forderung nach Leitlinien für die Berechnung des Marktanteils, die die spezifischen Fragen, die sich im Zusammenhang mit vertikalen Vereinbarungen stellen, berücksichtigen und über das hinausgehen, was die Kommission mit ihrer Bekanntmachung über die Definition des relevanten Marktes erfaßt hatte. Er begrüßt auch die Leitlinie 55, wo betont wird, daß keine Geldbußen verhängt werden, wenn die Parteien in gutem Glauben davon ausgegangen sind, daß keine Überschreitung des Schwellenwerts vorlag.

3.2.2.1. Nach Ansicht des Ausschusses sollte im Rahmen der Leitlinien anhand signifikanter Beispiele deutlicher dargestellt werden, was ein „relevanter Markt“ ist, um den Unternehmen die Berechnung ihres Marktanteils auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene zu erleichtern.

3.2.3. Der Ausschuß möchte vorbehaltlich einer näheren Untersuchung darauf hinweisen, daß die Komplexität der hier zu erörternden Thematik Leitlinien erfordert, die es den Akteuren mit leicht verständlicher Sprache und anhand von Fallbeispielen für verschiedene Marktsituationen ermöglichen, mit einem Höchstmaß an Rechtssicherheit auf dem Markt zu agieren.

⁽¹⁾ Ratstagung vom 4. Juni 1999 — Protokoll Nr. 8958/99 Add. 1.

3.2.3.1. Dies gilt insbesondere für Märkte mit hoher Dynamik, auf denen sich eine durch die Unternehmen selbst vorzunehmende Bewertung des relevanten Produktmarkts und des räumlichen Markts als schwierige Aufgabe erweisen könnte. Dies könnte zu der unerwünschten Folgeerscheinung führen, daß Unternehmen versuchen, Zuflucht zu Anmeldungen zu nehmen, um sich Rechtssicherheit zu verschaffen.

3.2.4. Der Ausschuß anerkennt die Bemühungen der Kommission mit dem Ziel, den Unternehmen mit den Leitlinien ein nützliches Instrument an die Hand zu geben, mit dessen Hilfe sie ihre Vereinbarungen und deren Vereinbarkeit mit dem Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft selbst bewerten können. Er ist allerdings der Ansicht, daß syntheseorientierte Anstrengungen und eine stärkere Konzentration auf die wirklich heiklen Aspekte, die der Ausschuß vorstehend dargelegt hat, nicht nur wünschenswert, sondern geradezu notwendig sind, bevor die neue Verordnung in Kraft gesetzt wird.

3.2.5. Außerdem vermißt der Ausschuß in den von der Kommission vorgelegten Leitlinien eine Bestimmung über ein Verfahren, das es den in Schwierigkeiten befindlichen Akteuren ermöglicht, rasche und präzise Auskünfte über die Anwendung der Verordnung und der in den Leitlinien enthaltenen Kriterien zu erhalten.

3.2.6. Der Ausschuß weist darauf hin, daß Artikel 2 Absatz 2 der neuen Verordnung nur teilweise den Bedenken Rechnung trägt, mit denen in früheren Stellungnahmen auf die Notwendigkeit hingewiesen wurde, kleine und mittelständische Unternehmen ausreichend zu berücksichtigen, wenn Vertriebsverträge mit einem Vertragspartner geschlossen werden, dessen Marktanteil unter dem Schwellenwert liegt, weil derartige Rechtsgeschäfte in Ermangelung grundlegender Beschränkungen keiner Kontrolle unterliegen. Er stellt fest, daß den KMU mit Ausnahme des Automobilsektors, der aus den vorstehend genannten Gründen ausgeklammert bleibt, gegenwärtig eine Schwächung ihrer vertragsrechtlichen Position droht.

3.2.7. Der Ausschuß wiederholt seine an die Kommission gerichtete Forderung, geeignete Klauseln einzubauen, die in dem hier angesprochenen Fall die Macht der Lieferanten gegenüber den klein- und mittelständischen Vertriebsunternehmen beschränken bzw. zumindest für einen wirksamen Schutz der KMU sorgen. Auf diese Weise würde auch der Verbraucher besser geschützt. Der Ausschuß ruft an dieser Stelle in Erinnerung, daß auch dem Verbraucher ein praktischer Nutzen aus den vertikalen Vereinbarungen erwachsen muß.

3.2.8. Der Ausschuß weist darauf hin, daß die Verabschiedung des Entwurfs einer einheitlichen Gruppenfreistellungsverordnung das Ende der derzeitigen Freistellungsverordnungen für Alleinvertriebs-, Alleinbezugs-, und Franchisevereinbarungen bedeuten würde.

3.2.8.1. Um eine Reduzierung des Schutzzumfangs zu vermeiden, den die KMU genießen, die an durch diese Verordnungen erfaßten Vereinbarungen beteiligt sind, hält es der Ausschuß für erforderlich, diesen spezifischen Aspekten in den Leitlinien Rechnung zu tragen, was zur Folge hätte, daß sie bei der Umsetzung der neuen einheitlichen Verordnung Berücksichtigung fänden.

3.2.9. Damit soll vermieden werden, daß den klein- und mittelständischen Vertriebsunternehmen Verpflichtungen auferlegt werden, die ihre wirtschaftliche Stellung schwächen und sie in eine zu große Abhängigkeit von den Lieferanten manövrieren dürften. Dieser Aspekt war bereits in einigen Bestimmungen der Verordnung (EWG) 1984/83 über Alleinbezugsvereinbarungen im Biersektor und in Vereinbarungen über den Kraftstoffvertrieb berücksichtigt. Die neue Verordnung hebt diese Bestimmungen auf, indem sie alle Vertriebsunternehmen auf die gleiche Stufe stellt, und damit den wirtschaftlichen Schutz für den Wiederverkäufer willkürlich verringert.

3.3. Überschreitung der 30 %-Schwelle

3.3.1. Der Ausschuß begrüßt insbesondere die Aussage der Kommission, daß vertikale Vereinbarungen im Falle der Überschreitung der 30 %-Schwelle nicht als unzulässig angesehen werden und nicht automatisch Einzelprüfungen durch die Behörden nach sich ziehen sollen. Er begrüßt auch die Vorgehensweise, der zufolge Einzelfälle anhand wirtschaftlicher Kriterien bewertet werden müssen, wobei nicht nur auf den Marktanteil geachtet wird, sondern auch auf die Wettbewerbssituation zwischen den Marken innerhalb eines Marktes. Dies bedeutet, daß markeninterne Beschränkungen auch dann akzeptiert werden, wenn der Schwellenwert auf Wettbewerbsmärkten überschritten wird. Gleichmaßen wichtig ist die Tatsache, daß dies darauf schließen läßt, daß die derzeitige Reform der vertikalen Vereinbarungen in einer Linie mit den Vorschlägen für die Modernisierung der Wettbewerbspolitik liegen wird.

3.3.2. Der Ausschuß nimmt überdies erfreut zur Kenntnis, daß die in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung 17/62/EWG geregelte vorsorgliche Anmeldung nicht länger erforderlich ist. Mit der Vorgehensweise, vertikale Vereinbarungen auch dann freizustellen, wenn die Anmeldung nach dem Inkrafttreten einer Vereinbarung erfolgt, wird der Druck von den Unternehmen genommen, Fälle mit geringfügiger Bedeutung anmelden zu müssen, und der für den Wettbewerb zuständigen Generaldirektion die Möglichkeit gegeben, sich auf die wichtigeren Fälle, von denen sie Kenntnis erlangt, zu konzentrieren.

3.3.3. Der Ausschuß begrüßt die von der Kommission verfolgte Politik, die Selbstbeurteilung durch die Unternehmen zu fördern. Er hofft jedoch, daß die Kommission weiterhin für informelle Auskünfte zur Verfügung stehen wird und den Unternehmen, die sich aus triftigen Gründen über ihre Position im unklaren sind, eines Tages eine Möglichkeit der raschen Überprüfung („quick look facility“) anbieten wird.

3.3.3.1. Er betont jedoch, daß eine solche Änderung die Unternehmen, die nach einer Selbstbeurteilung der Ansicht sind, daß sie den Marktanteil überschritten haben, nicht davon abhalten darf, eine Vereinbarung unmittelbar nach deren Abschluß anzumelden, um nicht anschließend mit einer zu großen Zahl opportunistischer Streitfälle konfrontiert zu sein.

3.3.3.2. Außerdem stellt der Ausschuß zu seinem großen Erstaunen fest, daß die Kommission in der Leitlinie 55 suggeriert, daß Anmeldungen nur in Streitfällen vorgenommen werden sollten; ansonsten will die Kommission bei der Anwendung der Wettbewerbsregeln die Anmeldung einzelner Vereinbarungen nicht vorrangig behandeln.

3.4. Kernbeschränkungen (Artikel 3)

3.4.1. Der Ausschuß begrüßt die Kürzung der Liste von Kernbeschränkungen.

3.4.2. Er begrüßt ebenfalls die Freistellung des Höchstpreises beim Weiterverkauf und der empfohlenen Wiederverkaufspreise von der in Artikel 3 Buchstabe a) geregelten Preisfestsetzungsbeschränkung.

Außerdem bedeutet dies, daß ähnliche nationale Bestimmungen innerhalb des künftigen Rechtsrahmens ihre Gültigkeit behalten.

3.4.3. Der Ausschuß möchte auch auf die Notwendigkeit der „de minimis“-Revision für die im Franchisebereich tätigen KMU hinweisen, denen es möglich sein muß, auf bestimmte wettbewerbsbeschränkende Klauseln (z. B. in bezug auf den Alleinvertrieb) zurückzugreifen, damit die Wahrung der Netz-Identität sichergestellt werden kann und die notwendigen Mittel zur Erzielung von Größenvorteilen verfügbar sind.

3.4.4. Der Ausschuß begrüßt die Tatsache, daß der Lieferant nach Artikel 3 Buchstabe b) der Verordnung die Möglichkeit hat, aktive Weiterverkäufe in Vertragsgebiete oder an Kundenkreise zu beschränken, für die Ausschließlichkeitsvereinbarungen gelten, während passive Weiterverkäufe offensichtlich keinen Einschränkungen unterliegen.

3.4.5. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, daß die Kommission in Leitlinie 42 die Auffassung vertritt, daß die Verwendung des Internet für Werbe- oder Verkaufszwecke in der Regel als eine Form des Passivverkaufs anzusehen ist, wenn sie nicht eindeutig auf das Erreichen einzelner Kunden ausgerichtet ist. Elektronische Post, deren Versand ohne vorherige Kundenanfrage erfolgt, wird hingegen als eine aktive Form des Weiterverkaufs eingestuft.

3.4.5.1. Diese Interpretation, der der Ausschuß zustimmt, wird sich zweifellos auch für die anderen Kommissionsdienststellen, die aus unterschiedlichen Gründen mit dem elektronischen Handel und der Nutzung des Internet befaßt sind, als nützlich erweisen, obschon sie nicht immer die gleiche Ansicht in bezug auf die Gestaltung einheitlicher Rechtsvorschriften für den elektronischen Handel vertreten.

3.4.5.2. Der Ausschuß fordert eine rasche Initiative mit dem Ziel, in dieser Frage Rechtssicherheit zu schaffen.

3.5. Andere Beschränkungen als Kernbeschränkungen — GVO-Voraussetzung (Artikel 4)

3.5.1. Der Ausschuß weist darauf hin, daß die Freistellungs-dauer für Wettbewerbsverbote in der Regel fünf Jahre beträgt, was die Parteien jedoch nicht daran hindert, ihre Vereinbarungen zu verlängern. Diese Befristung gilt nicht, wenn Waren und Dienstleistungen vom Käufer in Räumlichkeiten weiterverkauft werden, die Eigentum des Lieferanten oder von diesem gemietet oder gepachtet sind, was ein Wettbewerbsverbot für die Dauer der jeweiligen Vereinbarung zur Folge hat.

3.5.2. Dieser Ansatz verdient Zustimmung, weil er global gesehen die vom Ausschuß aufgestellte Forderung nach Berücksichtigung der für die Amortisation der getätigten Investitionen erforderlichen Zeitspanne erfüllt.

3.5.3. Der Ausschuß äußert indes weiterhin Vorbehalte in bezug auf die Verknüpfung zwischen der nach Artikel 4 Buchstabe b) zulässigen Verhängung eines Wettbewerbsverbots für das auf die Vertragsbeendigung folgende Jahr und der in Artikel 4 Buchstabe a) auf fünf Jahre begrenzten Freistellungs-dauer für Alleinbezugsvereinbarungen. Wenn der Alleinbezieher das Vertragsverhältnis erst nach fünf Jahren beenden kann und es ihm dann, wenn er die Vereinbarung nicht verlängern will, ein Jahr lang verwehrt ist, seinen Lebensunterhalt in dem bisherigen Bereich zu verdienen, wird es nur relativ selten zu Vertragsbeendigungen kommen, und auf fünf Jahre begrenzte Vertragslaufzeiten werden wohl eher eine Illusion bleiben. In Artikel 4 Buchstabe a) wird das Wettbewerbsverbot auf den Zeitraum beschränkt, in welchem die dem Lieferanten gehörenden bzw. von diesem gemieteten oder gepachteten Räumlichkeiten genutzt werden. Dies sollte auch für die Frist von fünf Jahren gelten.

3.5.4. Das auf die Vertragsbeendigung folgende Wettbewerbsverbot [Artikel 4 Buchstabe b)] scheint über das erforderliche Maß hinauszugehen. Was die Warenzeichen und das Urheberrecht betrifft, so erlischt das diesbezügliche Benutzungsrecht mit der Vertragsbeendigung. Obschon das Know-how nach dem Vertragsende geschützt werden muß, ist das auf die Vertragsbeendigung folgende Wettbewerbsverbot für den Schutz der Vertraulichkeit des Know-how nicht erforderlich. Schwerer wiegt hier die Tatsache, daß dieses Wettbewerbsverbot die Gewerbefreiheit des nicht länger an einen Vertrag gebundenen Wiederverkäufers einschränkt.

3.5.5. In Fällen, in denen eine Vertragspartei langfristig in eine Vertriebsvereinbarung investiert hat, so daß eine Frist von fünf Jahren nicht ausreicht, sollte aufgrund der jeweiligen Sachlage über eine längere Freistellung des Wettbewerbsverbots entschieden werden.

3.6. Abtrennbarkeit

3.6.1. Der Ausschuß nimmt erfreut zur Kenntnis, daß die Kommission seiner Forderung nach einer Abtrennbarkeitsregel entsprochen hat. Mit der Festlegung, daß Beschränkungen, die keine Kernbeschränkungen darstellen, abtrennbar sind, hat die Kommission den Prozeß der Selbstbewertung durch die Parteien gestärkt. Wäre eine Festlegung zugunsten eines Nicht-widerspruchsverfahrens getroffen worden, hätte dies die Aufrechterhaltung der alten Verfahrensweise mit unnötigen Anmeldungen bei der für den Wettbewerb zuständigen GD bedeutet.

3.7. Entzug der Gruppenfreistellung (Artikel 5 und 6)

3.7.1. Der Ausschuß billigt den Ansatz, der der Kommission die Möglichkeit gibt, einem oder mehreren Unternehmen den Vorteil der Freistellung zu entziehen, wenn sie nachweisen kann (wobei die Beweislast bei ihr liegt), daß die von den

betreffenden Unternehmen getroffenen Vereinbarungen sich insgesamt negativ auf den Wettbewerb auswirken, und zwar selbst dann, wenn der Marktanteil eines Lieferanten oder eines Käufers unter 30 % liegt (Artikel 5). Dies könnte einen besseren Schutz der klein- und mittelständischen Vertriebsunternehmen gewährleisten und die Beziehungen mit den Lieferanten ausgewogener gestalten.

3.7.2. Die einzelstaatlichen Behörden können den Vorteil der Anwendung der Freistellungsverordnung auch dann entziehen, wenn der betroffene Staat die Merkmale eines gesonderten räumlichen Marktes aufweist. In diesem Fall gilt der Entzug nur für das betreffende Staatsgebiet (Artikel 6).

3.7.3. Die Leitlinien für die Auslegung der Artikel 5 und 6 (Ziffern 60 bis 69) enthalten präzise Angaben zur ausschließlichen Befugnis der Kommission, den Vorteil der Gruppenfreistellung zu entziehen, wenn der räumlich relevante Markt größer als das Gebiet eines einzelnen Mitgliedstaates ist. Handelt es sich bei dem räumlich relevanten Markt hingegen um das Staatsgebiet eines einzelnen Mitgliedstaates, so haben die Kommission und der betreffende Mitgliedstaat konkurrierende Zuständigkeit für den Entzug.

3.7.3.1. Bedenklich stimmt den Ausschuß die Gefahr widersprüchlicher Entscheidungen und Verfahren, die dann besteht, wenn die gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln von den nationalen Behörden nicht einheitlich angewendet werden. Sorge um die Rechtssicherheit der Unternehmen empfindet er auch hinsichtlich der für das Einlegen von Rechtsmitteln verfügbaren Mechanismen.

3.7.3.2. Der Ausschuß wiederholt die Bedenken, die ihm folgender Aspekt bereitet: Da die nationalen Behörden aufgrund von Artikel 6 befugt sind, die Vorteile der Gruppenfreistellung für ihre Gebiete zu entziehen, muß von ihnen auch verlangt werden können, daß sie für verfahrensmäßige Schutzbestimmungen sorgen, die denen entsprechen, die im Entzugsverfahren der Kommission enthalten sind. Die Kommission sollte sich nicht scheuen, von ihren Befugnissen Gebrauch zu machen, um dieses Risiko zu vermeiden.

3.7.4. Eine Entzugsentscheidung darf in keinem Fall rückwirkende Kraft haben. Die Freistellung einer Vereinbarung bleibt deshalb wirksam, bis die Entzugsentscheidung in Kraft tritt. Der Ausschuß kann dem nur zustimmen, weil dieser Ansatz genau der Forderung entspricht, die er in einer früheren Stellungnahme aufgestellt hat.

3.8. Nichtanwendung

3.8.1. Nach Ansicht des Ausschusses sollte die Kommission in den Leitlinien besser erläutern, wie sie eine akzeptable, mit der gleichzeitigen Existenz von Selektivvertriebsnetzen zu vereinbarende Wettbewerbsintensität sicherstellen und gleichzeitig die Art der Erzeugnisse, die Gegenstand einer Vereinbarung sind und möglicherweise des Selektivvertriebs bedürfen, umfassend berücksichtigen will. Sie würde damit die neue Politik unterstützen, deren Ziel darin besteht, die Auswirkungen der Vereinbarungen auf den Markt zu bewerten und nicht lediglich formale Aspekte zu beleuchten.

3.9. Übergangszeitraum und Geltungsdauer (Artikel 12)

3.9.1. Bezüglich des Übergangszeitraums vertritt der Ausschuß die Ansicht, daß für bestehende Vereinbarungen, die mit den derzeitigen Gruppenfreistellungen vereinbar sind und vor dem Inkrafttreten der neuen Verordnung aufgesetzt wurden, eine Laufzeit bis Ende 2001 genehmigt werden sollte, um Mehrkosten und die Gefahr der Rechtsunsicherheit zu vermeiden.

4. **Schlußfolgerungen**

4.1. Der Ausschuß erkennt an, daß die Kommission die Bemerkungen und Vorschläge, die der Ausschuß in früheren Stellungnahmen formuliert hatte, in ihrem Verordnungsentwurf in hohem Maße berücksichtigt hat.

4.2. Mit seinen allgemeinen und besonderen Bemerkungen, die er vorstehend sowohl zu der Verordnung selbst als auch zu den sie flankierenden Leitlinien formuliert hat, will der Ausschuß die Vorschriften für diesen komplexen Bereich, der für die Integration der Märkte so ungemein wichtig ist, ergänzen und optimieren.

4.3. Ziel der Bemühungen muß ein einfacher, gut definierter Rechtsrahmen sein, in welchem die Unternehmen mit der erforderlichen Rechtssicherheit auf dem Markt agieren können und dort Wettbewerbsbedingungen vorfinden, die den KMU Wachstumschancen bieten und den Verbrauchern praktischen Nutzen bringen.

4.4. Der Ausschuß begrüßt deshalb die von der Kommission mit dieser Zielsetzung durchgeführten Arbeiten.

Brüssel, den 8. Dezember 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 nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe“, und
- dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ozongehalt der Luft“

(2000/C 51/03)

Der Rat beschloß am 13. Oktober 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 175 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 15. November 1999 an. Berichterstatter war Herr Chiriaco.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung (Sitzung vom 8. Dezember 1999) mit 96 gegen 2 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Versauerung, troposphärisches Ozon und Bodeneutrophierung

1.1.1. Versauerung, troposphärisches (bodennahes) Ozon und Bodeneutrophierung sind miteinander in Wechselwirkung stehende, grenzüberschreitende Umweltprobleme, die durch Emissionen von Schwefeldioxid (SO₂), Stickoxiden (NO_x), flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) und Ammoniak (NH₃) sowie ihren eventuellen Nebenprodukten verursacht werden. Die Versauerung — die Ablagerung säurebildender Schadstoffe (SO₂, NO_x, NH₃) auf Vegetation, Oberflächengewässer, Böden, Gebäude und Baudenkmäler — wirkt sich negativ auf Tier- und Pflanzenpopulationen und die Wälder aus, führt zu saurem Grundwasser und dadurch zur Schädigung von Trinkwasserversorgungssystemen und bewirkt Schäden an Gebäuden und Baudenkmalern. Troposphärisches Ozon — ein Sekundärschadstoff, der durch die Reaktion von Vorläuferstoffen wie Stickoxiden (NO_x) und VOC unter Einfluß von Sonnenlicht gebildet wird — ist gesundheitsgefährdend und kann alle Bereiche des Atemtrakts schädigen. Ferner wirkt es sich auf einzelne Getreide- und Baumarten aus, schädigt Materialien und trägt zur Klimaveränderung bei. Die Eutrophierung — die Ablagerung von Stickstoffverbindungen (NO_x und NH₃) führt zu Veränderungen terrestrischer Ökosysteme durch Veränderungen der Zusammensetzung von Pflanzengesellschaften und damit der biologischen Vielfalt und trägt zusammen mit Versauerung und troposphärischem Ozon zu Waldschäden bei.

1.2. Die beiden Kommissionsvorschläge

1.2.1. Diese Umweltprobleme sollen durch das Zusammenspiel der beiden vorgeschlagenen Richtlinien über nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe (die sog. NEG-Richtlinie) und über den Ozongehalt der Luft (die sog. Ozonrichtlinie) angegangen werden, indem Synergien genutzt und ein kohärenter und kosteneffizienter Ansatz gewährleistet werden. Im Rahmen der Ausarbeitung ihrer

Vorschläge konsultierte die Kommission ausführlich die Mitgliedstaaten, die Industrie, Nichtregierungsorganisationen und andere Parteien⁽¹⁾. Bedauerlicherweise wurden die Landwirtschaftsverbände übergangen, obwohl die Landwirte ihren Teil zur Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen beitragen müssen.

1.2.2. In der NEG-Richtlinie werden auf der Grundlage bereits festgelegter lang- und mittelfristiger Umweltziele nationale Emissionshöchstgrenzen für SO₂, NH₃, NO_x und VOC vorgeschlagen, die nach dem Jahr 2010 nicht mehr überschritten werden sollen. Die Berechnung der den einzelnen Mitgliedstaaten zugeteilten Höchstwerte erfolgte auf der Grundlage von Kosteneffizienzerwägungen: Die Notwendigkeit der Emissionsminderungen wird nach Maßgabe der verschiedenen Umweltbedingungen (beispielsweise Beziehung zwischen Emissionsquellen und ihren Rezeptoren) und des Vermögens zum Abbau der Schadstoffe wie auch der unterschiedlichen Durchführungskosten nach Mitgliedstaaten differenziert (dies ist der sog. differenzierte Ansatz, der als Alternative zu einem Ansatz mit einheitlichen prozentualen Minderungen entwickelt wurde). Bei der Umsetzung der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten selbst beurteilen, welche Vorgehensweise angesichts ihrer besonderen Situation am geeignetsten ist, und entsprechende Maßnahmen einleiten (Subsidiarität). Der NEG-Vorschlag, der in engem Zusammenhang steht mit den bereits existierenden europäischen Rechtsvorschriften und der von der EU betriebenen Umweltpolitik (z. B. mit der im März 1997 von der Kommission beschlossenen Strategie zur Bekämpfung der Versauerung und dem AUTO-ÖL-Programm I), ist im Kontext des geplanten „Multi-pollutant protocol“ zur UN-ECE-Konvention über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung (CLRTAP) zu sehen, das ebenfalls nationale Emissionshöchstgrenzen für einen Großteil der UN-ECE-Staaten einschließlich der EU-Mitgliedstaaten festsetzen wird.

⁽¹⁾ Hintergrundinformationen (u. a. ein umfassender Bericht mit den Standpunkten der Sachverständigen, die während der ersten Konsultationsphase von der Kommission angehört wurden) sind unter folgender Internet-Adresse erhältlich:
<http://europa.eu.int/comm/dg11/docum/99125sm.htm>.

1.2.3. Während die NEG-Richtlinie bei den Emissionen ansetzt, soll die Ozon-Richtlinie, die nach ihrer Verabschiedung die dritte Tochtrichtlinie der im September 1996⁽¹⁾ verabschiedeten Rahmenrichtlinie über die Luftqualität sein wird, Luftqualitätsnormen festsetzen. Der Vorschlag, dessen Wirkung durch die im NEG-Richtlinienvorschlag vorgesehenen Emissionsminderungen bei Ozon-Vorläuferstoffen (NO_x und VOC) verstärkt wird, zielt darauf ab, zum Schutze der menschlichen Gesundheit und der Vegetation auf lokaler Ebene Referenzwerte für das troposphärische Ozon festzulegen, und schreibt gleichzeitig die Überwachung der Ozonkonzentration in der Luft sowie die Information der Öffentlichkeit über die Überwachungsergebnisse vor.

1.2.4. Die Kommission muß dem Rat und dem Europäischen Parlament bis spätestens 31. Dezember 2004 über die Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinien Bericht erstatten. Aufgrund dieser Berichte können die Richtlinien sodann überarbeitet werden, wobei neue wissenschaftliche Erkenntnisse und technologische Entwicklungen, inzwischen verfügbar gewordene bzw. vervollständigte statistische Daten — auch über die natürlichen und die landwirtschaftlichen Emissionen — sowie neue Initiativen zu berücksichtigen sind.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Gesamtbewertung

Der Ausschuß begrüßt es, daß die Kommission mit ihren Vorschlägen die Initiative ergriffen hat, den Mitgliedstaaten als Grundlage für weitere Maßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt im Einklang mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung einen Rechtsrahmen zu bieten, der Bezugsgrößen für die Ziele sowie Vorschriften für die Überwachung der Umweltqualität und den Informationsaustausch enthält. Er stellt fest, daß der NEG-Richtlinienvorschlag im Einklang steht mit den Zielvorstellungen, die die Mitgliedstaaten bei der Eröffnung der Verhandlungen über ein „Multipollutant protocol“ im Rahmen der UN-ECE-Konvention zu erkennen gegeben haben (das sog. „guiding scenario“ oder Leitszenario), und auch mit den Zielvorgaben des Europäischen Parlaments in seiner Entschließung über eine Gemeinschaftsstrategie gegen die Versauerung⁽²⁾ übereinstimmen. Der Ausschuß bedauert, daß die für die EU-Staaten geltenden Emissionsverringerungen, auf die man sich im Rahmen des Protokolls verständigen dürfte, trotz des richtigen Ansatzes wahrscheinlich bei weitem nicht die Größenordnung erreichen werden, die die Kommission mit den von ihr vorgeschlagenen nationalen Emissionshöchstgrenzen anstrebt.

2.2. Die Zielsetzungen

Vor der Auseinandersetzung mit den Einzelheiten der beiden Vorschläge müssen die Zielvorgaben geprüft werden, auf die sie sich stützen. Während die qualitativen Langfristziele als

solche praktisch unbestritten sind, besteht alles andere als Einigkeit in der Frage, wie sie auf lange Sicht in quantitative Ziele umzusetzen sind und vor allem, wie sich die Zwischenziele gestalten sollen. Hier muß eine Reihe politischer Entscheidungen gefällt werden, die teilweise von der bei den verschiedenen Optionen zugrunde gelegten Kosten-Nutzen-Relation abhängen werden. Die Ergebnisse der Kosteneffizienzanalyse und der Untersuchung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses werden ihrerseits, auch wenn sie in Zahlen ausgedrückt sind, zumindest teilweise von politischen Erwägungen bestimmt. Ferner darf nicht vergessen werden, daß die Methode zur Quantifizierung der gesundheitlichen und ökologischen Vorteile sowie zur Internalisierung der Kosten, die die Gesundheits- und Umweltschäden verursachen, ständig verfeinert wird; sie verdient es, beachtet und mit zusätzlichen Mitteln gefördert zu werden. Andererseits ist klar, daß eine ausschließlich auf wirtschaftlichen Erwägungen beruhende Berechnung zur Bewertung der Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen gänzlich ungeeignet wäre.

2.2.1. Die vorgeschlagenen Langfristziele

2.2.1.1. Das langfristige Ziel, für dessen Erreichung gegenwärtig keinerlei Frist festgelegt ist, besteht darin, eine Überschreitung kritischer Belastungen (für die Versauerung und die Eutrophierung) und kritischer Werte (für Ozon)⁽³⁾ zu vermeiden, damit die Bevölkerung wirksam vor den Gesundheitsrisiken geschützt wird, die sich aus der Luftverschmutzung ergeben. Dieses qualitative Ziel der Reduzierung des Schadens auf Null — das ein Maßstab für die nachhaltige Entwicklung ist — entspricht den Verpflichtungen, die im Rahmen des 5. Umweltschutzprogramms aus dem Jahre 1993 eingegangen wurden⁽⁴⁾ und die sowohl Rat als auch Europäisches Parlament unlängst bestätigt haben⁽⁵⁾. Der WSA teilt dieses Ziel; er hat es in seinen Stellungnahmen mehrfach unterstützt.

2.2.1.2. Einer der heikelsten Punkte der vorliegenden Richtlinienvorschläge ist zweifellos die Quantifizierung des qualitativen Langfristziels. Zur Bezifferung der kritischen Belastungen hinsichtlich Versauerung und Eutrophierung ist festzustellen, daß die Berechnungen auf der Grundlage von Ökosystemen/Mitgliedstaaten anhand einer international akzeptierten Methode erfolgte⁽⁶⁾. Die quantitativen Langfristziele bei der Bekämpfung von Versauerung und Eutrophierung beruhen also auf einer international anerkannten, soliden wissenschaftlichen Grundlage.

⁽³⁾ „Kritische Belastung“: Quantitative Schätzung der Exposition gegenüber einem oder mehreren Schadstoffen, unterhalb deren nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand keine negativen Folgen für bestimmte empfindliche Bestandteile der Umwelt eintreten;

„kritischer Wert“: Die Konzentration von Schadstoffen in der Luft, bei deren Überschreitung nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand direkte negative Folgen für Rezeptoren, wie z. B. Menschen, Pflanzen, Ökosysteme oder Materialien eintreten können.

⁽⁴⁾ S. Ziffer 5.2, in der das Ziel der Nichtüberschreitung kritischer Belastungen hinsichtlich der Versauerung festgelegt, die Eutrophierung aber nicht ausdrücklich erwähnt wird.

⁽⁵⁾ S. Artikel 11 Absatz 2 des Beschlusses vom 24. September 1998 über die Überprüfung des 5. Umweltprogramms — ABL L 275 vom 10.10.1998.

⁽⁶⁾ Als kritische Belastungen sollten die Werte gelten, die vom CLRTAP-Koordinierungszentrum errechnet wurden.

⁽¹⁾ ABL L 296 vom 21.11.1996.

⁽²⁾ ABL C 167 vom 1.6.1998, S. 133.

2.2.1.3. Beim Ozon ist die konkrete Festlegung kritischer Schwellenwerte, oberhalb deren mit Gefahren für die menschliche Gesundheit und die Vegetation zu rechnen ist, weit schwieriger, weil es an einer eindeutigen Unbedenklichkeitsschwelle mit Blick auf die Gesundheitseffekte fehlt. Die Kommission geht aber davon aus, daß der von der Weltgesundheitsorganisation 1999 festgelegte Leitwert für den Schutz der menschlichen Gesundheit (ein 8-Stunden-Mittel von $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$) als kritischer Schwellenwert betrachtet werden kann, auch wenn bei diesem Wert eine gewisse Gefährdung der Bevölkerung in Kauf genommen wird. Der Ausschuß erinnert daran, daß diese Entscheidung mit dem fünften Umweltprogramm übereinstimmt, dem zufolge die Europäische Union die Leitwerte der Weltgesundheitsorganisation anwenden sollte. Im Unterschied zur menschlichen Gesundheit hat die WHO in bezug auf die Vegetation kritische Schwellenwerte festgelegt, die im Kommissionsvorschlag als langfristige Ziele übernommen werden. Der Ausschuß befürwortet die in bezug auf die menschliche Gesundheit und die Vegetation vorgeschlagenen Langfristziele, zumal sie vom wissenschaftlichen Ausschuß für Toxikologie, Ökotoxikologie und Umwelt sowie von allen Mitgliedstaaten und den im Umweltbereich tätigen regierungsabhängigen Organisationen unterstützt werden⁽¹⁾.

2.2.2. Die vorgeschlagenen Zwischenziele

2.2.2.1. Da es nach praktisch einhelliger Expertenmeinung in absehbarer Zeit technisch und wirtschaftlich kaum machbar sein wird, die Schäden auf Null zu begrenzen, schlägt die Kommission eine Reihe von Zwischenzielen vor, die bis zum Jahre 2010 erreicht werden sollen. Es liegt auf der Hand, daß die Wahl dieser Zwischenziele für den Umfang der Emissionsminderungen, die damit verbundenen Kosten und die positiven Umweltwirkungen maßgeblich sein wird.

2.2.2.2. Der Ausschuß weist darauf hin, daß bei der Festsetzung der Zwischenziele ein auf Kostenerwägungen beruhender „wirtschaftlich-technischer“ Aspekt mit einer Reihe „politischer“ Entscheidungen kombiniert wurde. Ohne ins Detail zu gehen, kann festgestellt werden, daß im Falle des Szenarios der „maximal durchführbaren Minderung“ als Höchstgrenze die Zwischenziele so festgesetzt wurden, daß die Grenz- und Gesamtkosten der Emissionsbekämpfung nicht unzumutbar hoch sind⁽²⁾. Diese Kosten wurden unter Zugrundelegung des sog. RAINS-Modells berechnet, das im Rahmen der CLRTAP

entwickelt wurde und von den Mitgliedstaaten allgemein akzeptiert ist; dies beweist auch die Tatsache, daß es unlängst bei den Verhandlungen über das „Multi-pollutant protocol“ verwendet wurde. Das schon seit acht Jahren verwendete RAINS-Modell, das bisher ständig verbessert wurde, kann — vor allem im Hinblick auf die mögliche Überarbeitung der Richtlinie in den Jahren 2004 und 2008 — noch weiter vervollkommen werden.

2.2.2.3. Zum RAINS-Modell stellt der WSA jedoch folgendes fest: In diesem Modell werden die Kosten der notwendigen Maßnahmen vermutlich überschätzt, weil das zugrundeliegende Energieverbrauchszenario auf Zahlenwerten aus der Zeit vor Kyoto beruht und weil ausschließlich technische Rückführungsmaßnahmen („end of pipe“) einbezogen werden, ohne das Potential struktureller Veränderungen, wie z. B. einer erhöhten Energieeffizienz oder eines weitergehenden Einsatzes alternativer Energieträger, zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang nimmt der Ausschuß den zur Durchführung der Vereinbarungen von Kyoto angekündigten „Aktionsplan“⁽³⁾ zur Kenntnis und geht davon aus, daß ein Teil der in diesem Rahmen zu beschließenden Maßnahmen zu einer effizienteren Durchführung der vorliegenden Richtlinienvorschläge beitragen wird.

2.2.2.4. Auch angesichts dieser Fakten befürwortet der Ausschuß die von der Kommission vorgeschlagenen Zwischenziele. Zum Zielwert von $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ für Ozon ist zu bemerken, daß etliche Industrieländer bereits ähnliche oder noch ehrgeizigere Normwerte beschlossen haben. Beispiele: das Ziel für Ozon liegt im Vereinigten Königreich bei $100 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (8-Stunden-Wert), in der Schweiz bei $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (8-Stunden-Wert) und in Kanada (noch nicht verabschiedet) bei $130 \mu\text{g}/\text{m}^3$. In den USA wurde unlängst eine Norm von $160 \mu\text{g}/\text{m}^3$ verabschiedet. Auf den ersten Blick kann diese etwas laschere US-amerikanische Norm Wettbewerbsprobleme aufwerfen (keine gleichen Wettbewerbsbedingungen). Es sei allerdings darauf hingewiesen, daß die derzeitigen (mittleren) Ozonkonzentrationen in den USA erheblich höher liegen als in der EU, so daß die zur Emissionsminderung notwendigen Anstrengungen im Verhältnis genauso groß sind.

2.2.2.5. In Zusammenhang mit dem Einsatz von ökonomischen Modellen möchte der Ausschuß hinzufügen, daß diese zwar den Entscheidungsträgern bei ihren umweltpolitischen Beschlüssen das nötige Sachwissen vermitteln können und daher von einem gewissen Nutzen sind, daß sie ihnen aber andererseits die notwendigen Entscheidungen nicht abnehmen. Schon in früheren Stellungnahmen hat der WSA die Auffassung vertreten, daß es unmöglich ist, bei der technischen Begründung umweltpolitischer Entscheidungen eine absolute Gewißheit zu erreichen, und daß im Falle verbleibender Zweifel die umweltpolitischen Grundsätze des Vertrages, vor allem das anzustrebende hohe Umweltschutzniveau, das Verursacherprinzip und das Vorsorgeprinzip, die allesamt in Artikel 174 Absatz 2 des EG-Vertrages verankert sind, als Richtschnur dienen müssen⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Vgl. die Ziffern 5.3 und 5.9 der Begründung zum Kommissionsvorschlag.

⁽²⁾ Generell sind die geschätzten positiven Wirkungen (Grenz- und Gesamteffekte) zum Zeitpunkt der Festlegung der Zwischenziele nicht berechnet worden. Mit anderen Worten, die Ziele wurden nicht aufgrund einer „Maximierung der positiven Gesamtwirkungen“ festgelegt, d. h. eines Ansatzes, bei dem die Emissionen so weit verringert würden, daß die Grenzkosten dem Grenznutzen vollständig entsprechen. Eine eingehendere Beschreibung der dem allgemeinen Modell zugrundeliegenden Konzeption und der Grundsätze, nach denen bei der Festlegung der Ziele verfahren wurde, ist den Zwischenberichten über die kostenwirksame Eindämmung der Versauerung und des troposphärischen Ozons zu entnehmen, die vom IIASA ausgearbeitet wurden. Diese Berichte können unter folgender Internet-Adresse abgerufen werden: <http://www.iiasa.ac.at/rains>.

⁽³⁾ Rede der Kommissarin Wallström vor dem Europäischen Parlament in Straßburg, Plenartagung vom Oktober 1999.

⁽⁴⁾ Siehe Stellungnahmen des WSA zum 4. und 5. Umweltprogramm (Abl. C 180 vom 8.7.1987 und Abl. C 287 vom 4.11.1992) und Stellungnahme des WSA zur ersten Richtlinie über die Luftqualität (Abl. C 214 vom 10.7.1998).

2.2.2.6. In diesem Stadium wird noch kein Zwischenziel für die Eindämmung der Bodeneutrophierung vorgeschlagen. Die Kommission empfiehlt zwar, anlässlich der für das Jahr 2004 vorgesehenen Überprüfung der Richtlinien die Festlegung eines entsprechenden Zieles ins Auge zu fassen, gibt aber keine genaue Erklärung für den Aufschub dieser Festlegung ab: Sie führt lediglich an, daß infolge der vorgeschlagenen nationalen Emissionshöchstgrenzen eine im Vergleich zu 1990 um rund 30 % kleinere Gemeinschaftsfläche von Eutrophierung betroffen sein wird. Der Ausschuß bedauert, daß die Kommission für die Eutrophierung kein gesondertes Zwischenziel vorgeschlagen hat. Es sei darauf hingewiesen, daß ein solches Ziel im Rahmen des geplanten „Multi-pollutant/multi effect protocol“ angestrebt wird.

2.3. Die Mittel zur Erreichung der Ziele

2.3.1. Die Untersuchungen der Kommission zeigen, daß zur Erreichung der Zwischenziele eine Emissionsminderung in einer Größenordnung notwendig ist, die über das auf „business as usual“ (d. h. einem Großteil der bestehenden bzw. zur Verabschiedung anstehenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sowie den einschlägigen einzelstaatlichen Gesetzen und Aktionsplänen) beruhende Referenzszenario hinausgeht.

2.3.2. Die darüber hinausgehenden Emissionsminderungen sollen mit Hilfe der vorgeschlagenen nationalen Emissionshöchstgrenzen erzielt werden. Diese Grenzwerte, in die auch die Emissionsrückführung infolge der im Referenzszenario berücksichtigten Gesetze und Aktionspläne eingerechnet ist, werden den einzelnen Staaten nach einer umfassenden Untersuchung der kostenwirksamsten Aufschlüsselung der Emissionsminderungen unter neuerlicher Zuhilfenahme des RAINS-Modells zugeteilt. Der Ausschuß begrüßt diesen differenzierten Ansatz zur Erreichung der Zwischenziele, weil der damit verbundene Kostenaufwand geringer ist als bei einem auf gleichen Anteilen beruhenden Ansatz. Zu berücksichtigen ist, daß dieser Ansatz den Mitgliedstaaten größeren Spielraum bei der Bestimmung der zweckdienlichsten Maßnahmen — vor dem Hintergrund der jeweiligen nationalen Situation — einräumt. Nach Ansicht des Ausschusses sollte die Kommission allerdings eine aktive Koordinierungsfunktion bei der Erstellung und Überarbeitung der vorgesehenen nationalen Programme (Artikel 6) sowie der Emissionskataster und Vorhersagen (Artikel 7) durch die Mitgliedstaaten wahrnehmen, um eine optimale Kombination von emissionsmindernden Maßnahmen zu garantieren, deren jeweiligen Durchführungsstand zu überprüfen und ggf. die erforderlichen Korrekturmaßnahmen einzuleiten.

2.3.3. Das Hauptinstrument zur Erreichung der Zwischenziele bei der Bekämpfung der Versauerung und des troposphärischen Ozons wird die NEG-Richtlinie sein. Bei der Ozonbekämpfungsstrategie wird sie jedoch von der Richtlinie über den Ozongehalt der Luft ergänzt werden. Mit der Vorlage dieser (dritten) Richtlinie über die Luftqualität erfüllt die Kommission die in der Rahmenrichtlinie zur Luftqualität aus dem Jahr 1996 festgelegten Verpflichtungen. Den Bestimmungen jener Richtlinie folgend gibt der „Ozonvorschlag“ sog. Zielwerte für den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Pflanzen vor, die sich auf (lokale) Ozonkonzentrationen

beziehen und bis zum Jahr 2010 zu erreichen sind. Berechnet werden diese Zielwerte auf der Grundlage der für Ozon festgelegten Zwischenziele (siehe Ziffer 2.2.2). Dies bedeutet, daß die nationalen Emissionshöchstgrenzen die Erreichung der Zielwerte auf regionaler Ebene sicherstellen sollen, während die Einhaltung dieser Werte auf lokaler Ebene weitere Initiativen der Mitgliedstaaten erfordert, durch die die jeweils auf ein bestimmtes Gebiet oder einen bestimmten Ballungsraum begrenzten überhöhten Konzentrationen zu verringern sind.

2.3.4. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß die Kommission im Hinblick auf die Festlegung der Zielwerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit zwei Optionen in Betracht gezogen hat⁽¹⁾; dabei ist sie zu dem Schluß gelangt, daß die Zugrundelegung des Langfristziels für Ozon, d. h. des WHO-Leitwertes, die bessere Lösung ist. In Anbetracht der Begründung zur Kommissionsvorlage (Ziffer 5.3) und der Tatsache, daß die meisten Sachverständigen (auch die Mitglieder des Wissenschaftlichen Ausschusses für Toxikologie, Ökotoxikologie und Umwelt — CSTE) den Ansatz der Kommission unterstützt haben, hält der Ausschuß das vorgeschlagene Ziel vor allem im Sinne des Gesundheitsschutzes für positiv.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Bei der Beurteilung der von ihnen durchzuführenden spezifischen Maßnahmen zur Emissionsminderung (vgl. Artikel 6 des NEG-Vorschlags über die nationalen Emissionshöchstgrenzen) müssen die Mitgliedstaaten die aus der Modellierung hervorgehenden Optionen (vgl. Ziffer 2.5 der Begründung) miteinander vergleichen und daraus die richtigen Schlüsse ziehen. So können sie ermitteln, welche Maßnahmenkombination auf ihrem Gebiet am geeignetsten ist und welche Synergien durch gleichzeitiges Tätigwerden in den verschiedenen Bereichen zu erzielen sind. Zu den notwendigen Maßnahmen gehört eine Neuausrichtung der Investitionen und technologischen Innovationen im Sinne der „dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung“. Es sollte sich dabei immer weniger um Korrekturmaßnahmen („end of pipe“) und in immer stärkerem Maße um vorbeugende Maßnahmen handeln, die mit den bereits unternommenen Anstrengungen in Richtung auf vermehrte Energieeinsparungen, einen verstärkten Einsatz alternativer Energiequellen, eine nachhaltige Verkehrs- und Mobilitätspolitik und die Förderung „sauberer“ Produktionsverfahren und -produkte zu verzahnen sind.

3.2. Im Zusammenhang mit den zur Durchführung solcher Maßnahmen erforderlichen Instrumenten verweist der Ausschuß nachdrücklich auf die Erfolge, die mit finanziellen Instrumenten zu erzielen sind. Wenn sie zweckgerecht konzipiert werden, können Abgaben und Steuern, die mit den bestehenden Rechtsvorschriften sowie den Wettbewerbsanforderungen eines globalisierten Marktes zu vereinbaren sind, recht wirksame Instrumente zur Erreichung von Umweltschutzziele sein⁽²⁾. Solche auf nationaler Ebene festgesetzten

⁽¹⁾ Siehe Ziffer 5.3 der Begründung zum Kommissionsvorschlag.

⁽²⁾ Siehe beispielsweise den unlängst veröffentlichten Bericht „The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy 1997-1998“ (Der Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente in der Umweltpolitik der nordeuropäischen Staaten 1997-1998), Nordischer Ministerrat, Kopenhagen, 1999.

Steuern und Abgaben sollten vielleicht auf europäischer und internationaler Ebene abgestimmt werden. Aus dem gleichen Grunde sollte auch die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, in Verbindung mit Abgaben und Steuern finanzielle Anreize zur Neuorientierung der Investitionen und Förderung technologischer Innovationen zu geben (siehe Ziffer 3.1). Darüber hinaus ist es angezeigt, Anreize zu entwickeln für Unternehmen, die für eine Ersetzung nichtumweltgerechter Tätigkeiten (beispielsweise solcher, die Versauerung, Ozonbildung und Eutrophierung verursachen) sorgen, und solche Anreize dort, wo es sie bereits gibt, auszubauen. Schließlich möchte der Ausschuß die Mitgliedstaaten ersuchen, bestehende Spielräume für freiwillige Umweltschutzvereinbarungen ausfindig zu machen.

3.3. Das geplante „Multi-pollutant protocol“, an dem auch die Kandidatenländer beteiligt sind, kann als Ausgangspunkt für weitere Emissionsminderungen in diesen Ländern betrachtet werden. Nach ihrem EU-Beitritt können sie ihre eigenen Emissionshöchstgrenzen festsetzen, wobei ggf. Übergangszeiträume vorgesehen werden. Da in diesen Ländern alle über die Anforderungen des Protokolls hinausgehenden Maßnahmen sehr kostenwirksam sein dürften, ist die Frage berechtigt, ob es nicht zweckmäßig wäre, während des bis zu ihrem Beitritt verbleibenden Zeitraums zusätzliche Maßnahmen zu fördern, mit denen die Vorgaben des Protokolls noch übertroffen werden können.

3.4. Was den Ozon-Richtlinievorschlag betrifft, so begrüßt der Ausschuß die Verbreitung aktueller Informationen über Ozonkonzentrationen (siehe Artikel 6). Bezüglich der „Informationsschwelle“, die hauptsächlich zur Information gefährdeter Personengruppen gedacht ist, vertritt der Ausschuß jedoch die Auffassung, daß die Mitgliedstaaten sie je nach Wetterlage und geographischer Lage sowie Häufigkeit der Überschreitungen unterschiedlich ansetzen sollten, wobei sie auch den von der Kommission als Mittelwert für eine Stunde vorgeschlagenen Wert von $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$ unterschreiten könnten⁽¹⁾.

3.5. Der Ausschuß ersucht ferner darum, die Durchführung von Aufklärungs- und Erziehungskampagnen in Betracht zu ziehen, mit denen die Bürger zu gesundheitsbewußten Verhaltensweisen angeleitet werden können. Das Gesundheitsbewußtsein ist ein Aspekt, der in sämtliche Politikbereiche, insbesondere aber in Maßnahmen zur Bekämpfung der städtischen Umweltverschmutzung einbezogen werden sollte. Zur Sensibilisierung der Bürger und zu einem besseren Verständnis der Gesundheitseffekte von Maßnahmen, mit denen die Umweltverschmutzung eingedämmt wird, können Initiativen wie das „Netz zukunftsbeständiger Städte“ und „autofreie Tage“, die in einer Reihe europäischer Städte organisiert werden, beitragen.

(1) Siehe Jahresberichte (für 1998 und Sommer 1999) über die Luftverschmutzung durch troposphärisches Ozon in der EU. Im vergangenen Sommer wurde die Schwelle für die Information der Bevölkerung in fast allen Unionsländern überschritten. Die kritischsten Situationen wurden in Italien, Griechenland, Frankreich und Spanien festgestellt, wo die Bürger an zwischen 68 und 40 Tagen Informationen über hohe Ozonkonzentrationen erhielten.

3.6. Schließlich möchte der Ausschuß betonen, wie wichtig eine wirksame Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinien ist. Die Vorschläge der Kommission (Artikel 12 der NEG-Richtlinie und Artikel 13 der Ozon-Richtlinie) sehen vor, daß die Mitgliedstaaten die Sanktionen festlegen, die bei einem Verstoß gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung der jeweiligen Richtlinie zu verhängen sind. Es versteht sich von selbst, daß diese Sanktionen durch ein Tätigwerden der Kommission im Rahmen ihrer Rolle als Hüterin des Gemeinschaftsrechts ergänzt werden müssen, falls die Mitgliedstaaten selbst die Bestimmungen der Richtlinie nicht einhalten.

3.7. Mit Befriedigung nimmt der Ausschuß schließlich das in Artikel 9 der NEG-Richtlinie vorgesehene, auf periodischen Berichten beruhende Überprüfungsverfahren zur Kenntnis. Die Vorschriften dieses Artikels gestatten es der Kommission, unter Berücksichtigung der in Absatz 1 aufgezählten Faktoren (u. a. der aufgrund der Klimaveränderungen auf internationaler Ebene eingegangenen Verpflichtungen) Änderungen der in Anhang I enthaltenen nationalen Emissionshöchstgrenzen vorzuschlagen. Dabei sollte einer weiteren Verbesserung des RAINS-Modells besonderes Augenmerk gelten.

4. Mögliche Schwerpunkte für einzelstaatliche Maßnahmen und Programme zur Verringerung der hier erörterten Schadstoffemissionen

4.1. Unter Bezugnahme auf seine Ausführungen in Ziffer 2.3.2 über die Notwendigkeit einer aktiven Koordinierung der einzelstaatlichen Programme schlägt der Ausschuß hier einige Aktionsschwerpunkte vor, die unter Berücksichtigung der verschiedenen Situationen auf einzelstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene umzusetzen bzw. zu überprüfen sind. Einzelne Maßnahmen überschneiden sich wegen der offensichtlich zu erzielenden Synergieeffekte mit den Klimaschutzaktionen. Der Ausschuß beabsichtigt, im Rahmen künftiger Stellungnahmen hierzu eingehendere Überlegungen anzustellen.

1. Verringerung des Energieverbrauchs im Verkehrssektor

In der Annahme, daß die einzelstaatlichen und lokalen Programme im Bereich des Verkehrs, deren Finanzierung im Rahmen staatlicher oder regionaler Rechtsvorschriften erfolgt, an den Zielen der Energieeffizienz ausgerichtet werden, können folgende Interventionsmöglichkeiten ins Auge gefaßt werden:

— größtmögliche Mitfinanzierung der Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Mobilität in den Stadtgebieten und den von den Regionen ausgewiesenen Gebieten (mit Luftverschmutzungsgefahr). Es kann sich u. a. um folgende Maßnahmen handeln:

- a) Erstellung und Überarbeitung der städtischen Verkehrsplanung unter besonderer Berücksichtigung einer wirksamen Bekämpfung der Emission von Ozon-Vorläufersubstanzen;

- b) In den Stadtgebieten und Ballungsräumen mit über 510 000 Einwohnern: Einsatz intelligenter Verkehrssysteme, Bau oder Ausbau von Park and Ride-Parkplätzen, Erhöhung der Kapazität des öffentlichen Nahverkehrs durch den Einsatz von Fahrzeugen mit Elektro-, Hybrid- oder Gasantrieb, Neuorganisation der Warenauslieferung, auch mit Anreizen für die Unternehmen, Fahrzeuge mit Elektro-, Hybrid- oder Gasantrieb einzusetzen;
- Mitfinanzierung der zusätzlichen Kosten, die durch den Einsatz hocheffizienter Kraftstoffe in den öffentlichen Verkehrsmitteln und den öffentlichen Fuhrparks entstehen;
- Mitfinanzierung bei der Anschaffung von Fahrzeugen mit Elektro- oder Hybridantrieb bzw. niedrigen Schadstoffemissionen für den öffentlichen Fuhrpark und den Fuhrpark der öffentlichen Versorgungs- und Dienstleistungsunternehmen auf kleineren Inseln;
- Mitfinanzierung bei der Anschaffung von zweirädrigen Fahrzeugen mit Elektro- oder Hybrid-Antrieb für die Behörden und die öffentlichen Versorgungsunternehmen.

2. Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen

In der Annahme, daß die Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen auch durch andere Rechtsvorschriften gefördert wird, können hier folgende Interventionsschwerpunkte aufgezeigt werden:

- Mitfinanzierung des Baus von Biomasse-Kraftwerken, vorzugsweise in Verbindung mit Fernheizungsnetzen;
- Mitfinanzierung von Anlagen zur Nutzung von Solarthermie;
- Mitfinanzierung von Photovoltaik-Anlagen zur Energieerzeugung;
- Mitfinanzierung von Anlagen zur Energieerzeugung aus Windkraft, aus Biogas und durch die Verbrennung von festen Siedlungsabfällen auf kleineren Inseln.

3. Verringerung des Energieverbrauchs in der Industrie, in Wohngebäuden, im Tertiärsektor

In der Annahme, daß die Verringerung des Energieverbrauchs als „Querschnittsziel“ in zahlreiche Programme für den öffentlichen Hochbau und den Wohnungsbau sowie auch den Industriesektor eingeht, sollen hier folgende Interventionsschwerpunkte empfohlen werden:

- Mitfinanzierung der Programme zur Förderung des effizienten Einsatzes von elektrischer Energie und der Verringerung des Stromverbrauchs in privaten Wohngebäuden, Büro- und öffentlichen Gebäuden sowie im Industriesektor unter Berücksichtigung der gesamten Programmkosten bzw. bei Beteiligung an den Mehrkosten der Erzeugnisse unter Berücksichtigung der Mehrkosten.

Die Programme können folgendes umfassen:

- a) die Durchführung von Energiediagnosen;
 - b) bauliche Veränderungen an Wohngebäuden u. ä.;
 - c) Maßnahmen zur städtischen Neugestaltung und nachhaltigen Raumentwicklung;
 - d) Förderung und Verbreitung von äußerst energieeffizienten Heizungs- und Klimaanlageanlagen sowie elektrischen Bauteilen in Wohngebäuden, Büros und öffentlichen Gebäuden;
 - e) Verwendung von hocheffizienten elektrischen Bauteilen im Industriesektor.
- Mitfinanzierung der Mehrkosten von Programmen zur Förderung des Einsatzes innovativer Brennstoffe mit geringer Umweltschädlichkeit bzw. des effizienten Einsatzes von Brennstoffen in der Industrie.

4. Emissionsverringering in Nichtenergiesektoren

Es wird folgendes vorgeschlagen:

- Mitfinanzierung von Programmen zur Verringerung der Ammoniakemissionen aus landwirtschaftlichen Viehhaltungsbetrieben.
- ## 5. Einzelstaatliches Programm zur Information über die Klimaveränderungen
- Mitfinanzierung von Programmen zur Information der Öffentlichkeit und zur Förderung der für die Erhöhung der Energieeffizienz und die Verringerung der Emissionen geeignetsten Techniken und Verhaltensweisen;
 - Mitfinanzierung von Programmen zur Information der Öffentlichkeit, die von den Betreibern des Personen- und Güterverkehrs mit dem Ziel aufgestellt werden, die effizientesten, emissionsärmsten Verkehrsmodalitäten zu fördern;
 - Mitfinanzierung von Programmen zur Information der Öffentlichkeit, die von den Betreibern von Biomasse-Kraftwerken mit dem Ziel der Förderung von Fernheizungen aufgestellt werden.
- ## 6. Nationales Forschungsprogramm im Bereich der Klimaveränderungen
- Erstellung eines zur Überprüfung und Bescheinigung der Fortschritte bei der Durchführung des Emissionsminderungsprogramms notwendigen „Basisprojekts“, wie es in der Klimaschutzkonvention, im Protokoll von Kyoto und in den Beschlüssen der Europäischen Union gefordert wurde; hierzu bedarf es der Aktualisierung der Emissionsdaten, der Datenarchivierung in den einzelnen Mitgliedstaaten, digitaler Klimasimulationen und der Erarbeitung entsprechender Klimaszenarien.
 - Mitfinanzierung von angewandten Forschungsprojekten zur Entwicklung hochenergieeffizienter, schadstoffarmer

Technologien für den Einsatz in Kombi-Anlagen, in KWK-Kraftwerken für industrielle und zivile Nutzung sowie in Anlagen zur Emulsions- und Abfallvergasung;

— Mitfinanzierung von angewandten Forschungsprojekten zur Entwicklung von schadstoffarmen Verkehrstechnologien und -modalitäten.

Brüssel, den 8. Dezember 1999.

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Entwicklung der Absatzmöglichkeiten für Abfälle von Verpackungen von Lebensmitteln und sonstigen Erzeugnissen“

(2000/C 51/04)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 29. April 1999 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 16. November 1999 an. Berichterstatter war Herr Verhaeghe.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung (Sitzung vom 8. Dezember 1999) mit 112 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Mit dieser Initiativstellungnahme möchte der Wirtschafts- und Sozialausschuß einen Beitrag zu der Diskussion leisten, die derzeit in Gemeinschaftskreisen zur Verwertung der Abfälle, insbesondere der Verpackungsabfälle, geführt wird. Im Mittelpunkt der Diskussion steht die geplante Neufassung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, die im wesentlichen Ziele für die stoffliche Verwertung der Verpackungsabfälle enthält — derzeit wird eine Verwertung von mindestens 25 und höchstens 45 Gewichtsprozent der in Verkehr gebrachten Verpackungen gefordert. Fünf Jahre nach der Annahme der Richtlinie sind positive Ergebnisse sowohl bei der Verringerung der nicht verwerteten Verpackungsabfälle als auch hinsichtlich der Art der Bewirtschaftung der Haushaltsabfälle zu verzeichnen. Diese Ergebnisse belegen, daß die Richtlinie in ihrer jetzigen Form⁽¹⁾ ganz sicher ein erster Schritt in die richtige Richtung ist. Zudem ist diese Stellungnahme im Zusammenhang mit der im Rahmen des „Recyclingforums“ eingeleiteten Debatte — dieses Forum wurde anfangs des Jahres eingerichtet und soll der Kommission bis Ende 1999 eine Reihe von Empfehlungen dazu vorlegen, wie die Probleme der Verwertung in der Europäischen Union

angegangen werden können — und im Zusammenhang mit den Folgemaßnahmen zu diesen Empfehlungen seitens der Kommission in Form einer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament zu sehen.

1.2. Natürlich soll hier nicht im Detail die Grundsatzarbeit des Recyclingforums wiederholt werden (das Forum hat sich besonders den wirtschaftlichen, technologischen und rechtlichen Aspekten der stofflichen Verwertung von Abfällen gewidmet), noch soll eine Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie 94/62/EG abgegeben werden, denn diese Aufgabe wird dem Ausschuß zu einem späteren Zeitpunkt zufallen. Vielmehr bekräftigt der Ausschuß mit dieser Initiativstellungnahme seine Entschlossenheit, grundsätzliche Fragen zu behandeln, die für die Zukunft — für Erfolge wie auch für Schwächen — der Abfallverwertungsbranche ausschlaggebend sein werden. Die Abfallverwertung muß auch weiterhin gezielt und ausdrücklich zukunftsorientiert gefördert werden, und dabei ist von der Notwendigkeit einer weiteren Entwicklung der Absatzmöglichkeiten auszugehen, denn die Naturressourcen erschöpfen sich und der Umweltschutz genießt einen immer höheren Stellenwert. Nach Auffassung des Ausschusses ist es jedoch ebenso wichtig, die wirtschaftlichen Aspekte der Verwertung von Verpackungsabfällen zu behandeln, denn das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung schließt neben den Aspekten des Umweltschutzes auch wirtschaftliche Aspekte ein.

⁽¹⁾ Wir beziehen uns zudem auf die Stellungnahme des Ausschusses vom 24. März 1993 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, die die Richtlinie in ihrer jetzigen Form weitgehend mitbestimmt hat.

1.3. In dieser Stellungnahme geht es insbesondere um die Probleme im Zusammenhang mit der stofflichen Verwertung der Abfälle der Verpackungen von Verbrauchsgütern. Das bedeutet nicht, es entstünden bei der stofflichen Verwertung im Bereich der Verpackungen von Verbrauchsgütern⁽¹⁾ schwierigere Probleme als in anderen Bereichen, vielmehr handelt es sich wegen der großen Zahl und Verschiedenartigkeit der Beteiligten⁽²⁾ um eine sehr komplexe Problematik mit großer Öffentlichkeitswirkung. Zum anderen verfügt die Branche zum heutigen Tag über eine gewisse Erfahrung, so daß eine erste Bilanz gezogen werden kann.

1.4. Der Ausschuß wünscht, seine Rolle als Vertreter der Akteure des wirtschaftlichen und sozialen Lebens zu nutzen, um einen eigenständigen Beitrag zu dieser Debatte zu leisten. Der Ausschuß verfügt über Erfahrungen aus über zehn Jahren, in denen er zur Schaffung einer Umweltpolitik für die Abfallbewirtschaftung allgemein beigetragen hat. Er kann sich, gestützt auf diese Erfahrungen, mit seiner Initiativstellungnahme für ein kohärentes Vorgehen einsetzen, bei dem die Problematik der Verpackungen und ihrer Abfälle in ihrer Gesamtheit und im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung betrachtet wird.

2. Probleme bei der stofflichen Verwertung von Verpackungsabfällen

2.1. Zur Verringerung der Verpackungsabfallmengen, die endgültig beseitigt oder ohne Rückgewinnung der Wärme verbrannt werden, wurde bisher als bevorzugte Lösung neben der Abfallvermeidung und der Wiederverwendung die stoffliche Verwertung angesehen. So sind in der Richtlinie 94/62/EG Mindest- und Höchstwerte festgelegt, die in den Mitgliedstaaten erreicht werden sollen. Die Umsetzung dieser Richtlinie in das einzelstaatliche Recht hat zum Entstehen von Systemen für das getrennte Sammeln und das Sortieren der Verpackungsabfälle geführt, von denen neue, positive Impulse für die Entwicklung der Techniken und Tätigkeiten zur Verwertung von Verpackungsabfällen ausgegangen sind, so daß sich die Verhältnisse auf den Recyclingmärkten radikal geändert haben.

2.2. Zweifellos besteht uneingeschränkt Anlaß zur Freude darüber, daß sich die europäischen Verbraucher mehrheitlich aktiv am Getrenntensammeln beteiligen, indem sie ihren Abfall trennen; in den letzten Jahren waren jedoch Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage nach Rezyklaten zu beobachten, die nach Einführung der Systeme für das getrennte Sammeln aufgetreten sind. Bis heute hat sich die Nachfrage nach aus Rezyklaten hergestellten Erzeugnissen nicht in gleichem Maße erhöht wie das Angebot von zu verwertenden

Stoffen aus den getrennten Abfallsammlungen. Diese Feststellung gilt für fast alle Verpackungsmaterialien, allerdings in unterschiedlichem Maße. So haben bestimmte Ungleichgewichte ihre Ursache in den Konjunkturzyklen der Preisbildung, andere hingegen sind mehr strukturell bedingt und auf die fehlende Entwicklung von Absatzmöglichkeiten zurückzuführen. Dabei ist jedoch zwischen zwei Kategorien von Verpackungsmaterial zu unterscheiden: Stoffe, für die bereits seit mehreren Jahrzehnten Kreisläufe existieren, wie Papier, Karton und Metall, und Stoffe, für die die Verwertung erst in jüngster Zeit eingesetzt hat, wie die Kunststoffe.

2.2.1. Die Entwicklung von Stoffkreisläufen für die Verpackungsmaterialien der ersten Kategorie geschah nicht auf Grund von Umweltschutzüberlegungen, sondern wegen des wirtschaftlichen Interesses an diesen Abfällen, als die Nachfrage nach Rohstoffen (Neuware) oder Rezyklaten besserer Qualität (wie Fertigungsabfällen) höher war als das Angebot. Daher wurden von Zeit zu Zeit getrennte Sammlungen organisiert, um den jeweiligen Bedarf zu decken; die Kosten der Sammlungen waren relativ gering, denn es ging vor allem darum, die Spitze des Abfallangebots abzuschöpfen, d. h. nur die Mengen abzunehmen, die leicht verfügbar waren. Die Einrichtung permanenter Systeme für das getrennte Sammeln und Sortieren auf Grund von Umweltschutzüberlegungen hat zu sehr viel höheren Sammelkosten, zu einem Überangebot an Rezyklaten und zum Verfall der Rücknahmepreise geführt. Der Verfall geht so weit, daß trotz der Einsparungen aufgrund der Verwendung von Rezyklaten anstelle der Rohstoffe diese Preise in den meisten Fällen und für die Branche insgesamt nicht einmal mehr die Kosten für das getrennte Sammeln und gegebenenfalls Sortieren decken. Das Überangebot an Rezyklaten kann sogar zu negativen Rücknahmepreisen führen.

2.2.2. Bei den Verpackungsmaterialien der zweiten Kategorie, d. h. bei den meisten Verpackungsabfällen aus Kunststoffen, waren es in erster Linie Umweltschutzüberlegungen, die für die Entwicklung von Verwertungsprozessen ausschlaggebend waren; Marktmechanismen hatten nur am Rande Bedeutung. Vergleicht man die Kosten für das getrennte Sammeln und das Sortieren mit dem Preis für Rohstoffe, so ist die stoffliche Verwertung von Verpackungsabfällen heutzutage häufig wirtschaftlich nicht zu rechtfertigen. Beim gegenwärtigen Stand der Technik können die Prozesse zur stofflichen Verwertung von Kunststoffverpackungsabfällen nicht immer ausreichende Absatzmöglichkeiten erschließen und Rücknahmepreise garantieren, die die Kosten für das getrennte Sammeln und das Sortieren decken, so daß die Rezyklate gegenüber den Rohstoffen wettbewerbsfähig würden.

2.3. Derzeit führt die stoffliche Verwertung der meisten Verpackungsmaterialien zu einem beständigen und finanziell schwerwiegenden „Kettendefizit“. Betrachtet man die Tätigkeiten des getrennten Sammelns, des Sortierens und der stofflichen Verwertung als Glieder einer Wertkette, die den so erzeugten Rezyklaten zugeordnet werden kann, und addiert man die Kosten dieser Tätigkeiten und bringt die Rücknahmepreise in Abzug, so ist das finanzielle Ergebnis häufig ein Defizit. Je nach Finanzierungsart der Systeme für das getrennte Sammeln und das Sortieren wird dieses Defizit entweder vom Bürger als Verbraucher gedeckt, der verpackte Erzeugnisse

(1) Einschließlich der Erst-, Zweit- und Drittverpackungen dieser Verbrauchsgüter, sofern sie ergänzende Funktionen haben; für die Zwecke der Abfallvermeidung werden diese drei Verpackungsarten oft als ein Ganzes angesehen. So kann beispielsweise trotz einer Zunahme des Gewichts der Erstverpackung die gleichzeitige Verringerung des Gewichts der Zweitverpackung zu einer Verringerung des Gewichts insgesamt führen.

(2) Beteiligt sind: staatliche Stellen, Bürger, Kommunen, Hersteller von Verpackungsmaterial und Verpackungen, Hersteller und Vertriebsunternehmen von Verbrauchsgütern, für das Sammeln und Sortieren tätige Unternehmen sowie Verwertungsbetriebe.

kauft, für die Gebühren an ein System der stofflichen Verwertung von Verpackungsabfällen gezahlt werden, oder aber vom Bürger als Steuerzahler, wenn er Gebühren für die kommunale Abfallbewirtschaftung entrichtet. Die Gebühren nach Art des „Grünen Punktes“⁽¹⁾ sowie die Gebühren für die Müllabfuhr haben eine beträchtliche Höhe erreicht und werden sich voraussichtlich in den kommenden Jahren weiter erhöhen, wenn die Systeme für das getrennte Sammeln und das Sortieren in allen Mitgliedstaaten ihre volle Funktionsfähigkeit erreicht haben.

2.4. Der Rückgriff auf ein solches System der Kosteninternalisierung, das eine Verringerung der Umweltbeeinträchtigungen ermöglicht, ist Teil einer ganzen Reihe wirtschaftlicher Instrumente der Umweltpolitik, die auf das „Verursacherprinzip“ gestützt sind und eine Änderung des Verhaltens der Marktteilnehmer — einschließlich der Verbraucher — im Sinne eines besseren Umweltschutzes bewirken sollen. Der Ausschuß möchte seinem Wunsch Ausdruck verleihen, die Verwertungsprozesse mögen sich weiter verbessern und entwickeln, er mahnt jedoch auch zur Vorsicht in bezug auf die wirtschaftlichen Bedingungen dieser Prozesse. Ab einem bestimmten Schwellenwert des Anteils der getrennt gesammelten Abfälle ist die Tendenz einer exponentiellen Zunahme der Kosten für das getrennte Sammeln und das Sortieren der Verpackungsabfälle zu verzeichnen. Der Preis je Tonne steigt immer mehr, je höher der Anteil der getrennt gesammelten Abfälle ist, und je mehr man sich immer unbedeutenderen Mengen von Verpackungsabfällen zuwendet. Damit besteht die Gefahr, daß die Finanzen außer Kontrolle geraten, zum einen wegen der steigenden Kosten für das getrennte Sammeln und das Sortieren, und zum anderen wegen der Erzeugung einer immer größeren Menge von Rezyklaten, die der Markt nur noch aufzunehmen bereit ist, wenn hohe zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt werden. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß die Zunahme der Kosten für die Verpackungsabfallbewirtschaftung unvermeidlich ist, diese jedoch in einem vernünftigen Verhältnis zu dem erwarteten Umweltnutzen stehen sollten⁽²⁾.

2.5. Die meisten Mitgliedstaaten veröffentlichen zwar Statistiken und Indikatoren über die Verwertung von Verpackungsabfällen, über die endgültig beseitigten oder ohne Rückgewinnung der Wärme verbrannten Verpackungsabfallmengen und auch über die Kosten für die einzelnen Systeme, die zur Verwertung der Verpackungsabfälle oder zur Rücknahme wiederverwendbarer Verpackungen eingerichtet wurden. Es muß jedoch festgestellt werden, daß sich diese Daten oft nur schwer vergleichen und addieren lassen, obwohl von der Gemeinschaft Bestimmungen über die Veröffentlichung von Statistiken erlassen wurden. Diese Situation ergibt sich aus den unterschiedlichen Begriffsbestimmungen für Verpackungen, für Verpackungsabfälle und für die einzelnen Verwertungs-

verfahren wie auch aus den Methoden zur Berechnung der Indikatoren für die Verwertung von Verpackungsabfällen und gegebenenfalls den Methoden zur Berechnung der Kosten. Daraus resultiert eine gewisse Unklarheit, die die Gespräche über die Problematik der Verwertung von Verpackungsabfällen erschwert.

3. Die Suche nach Lösungen: Ausgangspunkte und Kontext

3.1. Bei der Umsetzung von Umweltpolitiken und der Anwendung von Wirtschaftsinstrumenten, die darauf abzielen, das Verhalten der Marktteilnehmer, einschließlich des Verbrauchers, dahingehend zu ändern, daß ein höheres Maß an Umweltschutz gewährleistet wird, handelt es sich um verhältnismäßig junge Praktiken, deren Auswirkungen häufig schwer vorhersehbar sind. Dies gilt insbesondere für sehr kreative Sektoren wie den Verpackungssektor, sowie für Sektoren, die kaum oder schlecht bekannt sind, wie vor einigen Jahren noch die Behandlung von Abfällen und die stoffliche Verwertung. Abgesehen von der Zunahme der stofflichen Verwertung und anderer Formen der Verwertung von Verpackungsabfällen hatte die Richtlinie 94/62/EG die nachstehend aufgeführten positiven Folgen:

- Einführung technischer Neuerungen im Verpackungssektor, wie die Reduzierung des Gewichts der Verpackungen, die Einbeziehung von Rezyklaten usw.;
- Verbesserung der Kenntnis und der Transparenz der Sektoren, die sich mit Abfallbehandlung und stofflicher Verwertung befassen (Statistiken, finanzielle und logistische Aspekte usw.);
- Sensibilisierung der Bürger für die Auswirkungen der (aus Verpackungen entstandenen) Abfälle auf die Umwelt.

3.2. Im Lichte dieser neuen Erkenntnisse und der im Laufe der letzten Jahre gesammelten Erfahrungen scheint es zweckmäßig, wenn nicht gar erforderlich, die Politik der Verwertung der Verpackungsabfälle entsprechend den Möglichkeiten und festgestellten Fehlern anzupassen. Die notwendigen Korrekturen können um so rascher vorgenommen werden, als die betroffenen Partner zu einem zukunftsorientierten Dialog über die angestrebten Ziele bereit sein werden⁽³⁾.

3.3. Verpackungen existieren nicht um ihrer selbst willen und dürfen nicht getrennt von ihrem Inhalt und der unterschiedlichen Art und Weise, wie dieser Inhalt verbraucht werden kann, betrachtet werden. Die Verpackungen werden ständig an die Bedürfnisse der zahlreichen (betroffenen) Marktteilnehmer angepaßt, die in den einzelnen Phasen — Herstellung, Vertrieb und Verbrauch der Erzeugnisse — tätig werden. Sie leisten einen wesentlichen Beitrag zu dem Lebensstandard, den wir als Verbraucher heute genießen. Ihre Funktionen sind zahlreich und unerläßlich: Konservierung, Hygiene, Schutz, Sicherheit, Information, Komfort usw.

(1) Die Gebühren nach Art des „Grünen Punktes“ werden im Rahmen eines Finanzierungssystems erhoben, bei dem der Preis des an den Verbraucher verkauften, verpackten Erzeugnisses eine zuvor vom Hersteller oder von dem für das Inverkehrbringen zuständigen Vertriebsunternehmen bezahlte Gebühr enthält. Beispiele für solche Systeme sind: DSD (Deutschland), Eco Emballages (Frankreich) und FOST Plus (Belgien).

(2) Unter Umweltnutzen sind die Vorteile zu verstehen, die durch eine Verringerung der Verschmutzung bzw. der Beeinträchtigungen erzielt werden, wobei diese eigentlich durch das Fehlen eines Umweltmanagements verursacht werden.

(3) Im übrigen erscheint es uns auch zweckmäßig, an dieser Stelle darauf hinzuweisen, daß jegliche Maßnahmen im Zusammenhang mit der stofflichen Verwertung zwar nach allgemeiner Auffassung umweltfreundlicher sind als andere Verwertungsmethoden, es aber immer noch keine allgemein anerkannte Überprüfungsmethode gibt, mit der dies unwiderlegbar nachgewiesen werden kann.

3.4. Der Ausschuß räumt ein, daß es schwierig ist, die Entwicklung des modernen Lebensstils und die Verbrauchergewohnheiten mit einer auf Abfallvermeidung abzielenden Umweltpolitik zu vereinbaren. Die Anzahl der Personen pro Haushalt weist eine rückläufige Tendenz auf, was zu kleineren Lebensmittelportionen und mehr Verpackung führt. Das Altern der Bevölkerung erfordert einen größeren Benutzerkomfort, der häufig mit Verpackungen einhergeht, die zunehmend einfacher zu handhaben sind. Immer mehr Menschen — Frauen und Männer — gehen außerhalb des Hauses einer Berufstätigkeit nach. Dies erklärt die steigende Nachfrage nach gebrauchsfertigen Verbrauchsgütern, für deren Darbietung häufig mehr Verpackung erforderlich ist. Die Verpackungshersteller stehen heute einer neuen Herausforderung gegenüber: sie müssen den durch diese gesellschaftlichen Veränderungen bedingten Erfordernissen und gleichzeitig einem auf Abfallvermeidung abzielenden Umweltschutzkonzept gerecht werden.

3.5. Die Umweltauswirkungen von Verpackungsabfällen haben ein derartiges Ausmaß angenommen, daß unbedingt gehandelt werden muß. Dabei muß das Ziel des Umweltschutzes an erster Stelle stehen. Bei der Suche nach Lösungen für das Problem der stofflichen Verwertung von Verpackungsabfällen muß der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung eine entscheidende Rolle spielen. In Frage kommen werden Lösungen, die ein Wachstum begünstigen, bei dem den heutigen wie auch den künftigen Generationen eine natürliche und menschenwürdige Umwelt erhalten bleibt. Zu diesem Zweck müssen in bezug auf Akzeptanz und Nachhaltigkeit bestimmte Wirtschafts-, Umwelt- und Gesellschaftskriterien erfüllt werden. Die Rolle der Verpackungen beim Schutz der menschlichen Gesundheit darf nicht vernachlässigt werden.

3.6. Zu unterstreichen ist auch die Bedeutung der Erziehung und der Bildung der Verbraucher von heute und morgen. Die Verbraucher können nur dann einen positiven Beitrag leisten, wenn ihnen der Umfang des mit den Verpackungsabfällen verbundenen Umweltproblems bewußt gemacht wird, und wenn sie über die notwendigen Mittel verfügen, um die ihren Bestrebungen entsprechenden Entscheidungen treffen zu können.

3.7. Der Ausschuß betont, daß eine Umweltpolitik erforderlich ist, die langfristig neben einem hohen Maß an Umweltschutz eine wirtschaftlichen Rentabilität des Sektors der stofflichen Verwertung sicherstellt, so daß eine ständige finanzielle Stützung der Rezyklate überflüssig wird. Auf lange Sicht sollten die Verpackungsabfälle als stoffliche Ressourcen oder als Energiequelle gesehen werden, die verstärkt an die Stelle bestimmter, zur Zeit als Rohstoffe oder Brennstoffe verwendeter natürlicher Ressourcen treten können und deren Wettbewerbsfähigkeit dann gesichert ist, wenn der Preis für die natürlichen Ressourcen auch alle mit ihrer Verwendung verbundenen Umweltkosten beinhaltet.

4. Mögliche Lösungen

4.1. Um den Problemen im Zusammenhang mit den mangelnden Absatzmöglichkeiten für getrennt gesammeltes und sortiertes Verpackungsmaterial strukturell abzuwehren, schlägt

der Ausschuß die Erstellung eines Maßnahmenkatalogs zur Förderung der Entwicklung der Absatzmöglichkeiten für Rezyklate (Ziffer 4.3) mit mehreren einander ergänzenden Maßnahmen vor. Parallel dazu hält er es für notwendig, die wirtschaftspolitischen Aspekte in die Umweltpolitiken der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den Verpackungsabfällen einzubeziehen und Konzepten den Vorzug zu geben, die ein optimales Verhältnis zwischen wirtschafts- und umweltpolitischen Belangen sicherstellen (Ziffer 4.2).

4.2. Die Suche nach einem optimalen Verhältnis zwischen wirtschafts- und umweltpolitischen Belangen im Zusammenhang mit Verpackungen und Verpackungsabfällen

4.2.1. Der Ausschuß hält es im Rahmen einer auf einem System der Einbeziehung der Umweltkosten und auf einer nachhaltigen Entwicklung fußenden Umweltpolitik für sinnvoll, Analysemethoden anzuwenden, mit denen ein optimales Verhältnis zwischen wirtschafts- und umweltpolitischen Belangen ermittelt werden kann⁽¹⁾. Durch eine „Kosteneffizienz-Analyse“ kann eine Kombination von Technologien und Bewirtschaftungsmethoden (Vermeidung, Wiederverwendung, stoffliche Verwertung, energetische Verwertung) ermittelt werden, die eine höchstmögliche Reduzierung der nachteiligen Auswirkungen der Verwendung von Verpackungen und der Verpackungsabfallbewirtschaftung zu minimalen Kosten ermöglicht.

4.2.2. Durch die Anwendung von Kosteneffizienz-Analysen wären die Mitgliedstaaten besser in der Lage, ihre Methoden zur Vermeidung und Verringerung von Verpackungsabfällen zu beurteilen und auszuwählen, um die vom Gemeinschaftsgesetzgeber gesetzten Ziele zu erreichen. Für die optimale Kombination der Technologien und Methoden unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz sind im wesentlichen folgende Faktoren maßgeblich:

- die örtlichen Gegebenheiten in jedem Staat bzw. jeder regionalen oder auch lokalen Gebietskörperschaft (4.2.2.1);
- die Konjunkturschwankungen (4.2.2.2);
- die Tatsache, daß es für jedes Verpackungsmaterial eine seinen technischen Merkmalen und dem jeweiligen Stand der Technik entsprechende Verwertungsmethode gibt (4.2.2.3).

4.2.2.1. Angesichts der spezifischen Merkmale jedes Mitgliedstaates, jeder Region bzw. jedes Ortes — geographische und demographische Merkmale, Verbrauchsgewohnheiten, Fremdenverkehr, Bedarf an (sekundären) Rohstoffen und an Brennstoffen usw. — sind bestimmte Verwertungsmethoden in technologischer, ökologischer und wirtschaftlicher Hinsicht besser geeignet als andere und unter Einhaltung der geltenden Umweltnormen einheitlichen Methoden vorzuziehen, die keine optimale Nutzung der örtlichen Gegebenheiten

⁽¹⁾ Verglichen mit der „Kosten/Nutzen-Analyse“ ist die „Kosteneffizienz-Analyse“ eine neuere Methode, die den Vorteil hat, die Umweltschäden nicht zu quantifizieren und in finanziellen Beträgen auszudrücken. Diese Vorgänge sind nämlich Stadien der „Kosten/Nutzen-Analyse“ und führen zu weitgehend unsicheren Ergebnissen.

zulassen. Bei dieser lokalen Verantwortungsübernahme muß für alle betroffenen Bereiche — Verbrauch, Vertrieb, Herstellung, Rücknahme — völlige Transparenz gewährleistet sein. Daher sollte im Hinblick auf die Ziele für die Verwertung der Verpackungsabfälle bei der Wahl der Methoden, die eine optimale Kombination ergeben, der Grundsatz der Subsidiarität angewandt werden.

4.2.2.2. Je nach den konjunkturellen Schwankungen des Wertes der zurückgenommenen Abfälle kann ein vorübergehender Wechsel der Verwertungsmethode eines Materials — unter Einhaltung der geltenden Umweltnormen — gerechtfertigt sein, um den Markt zu entlasten und zu starke Schwankungen dieser Werte zu vermeiden.

4.2.2.3. In technischer Hinsicht gibt es für jedes Verpackungsmaterial eine nach dem Stand der Technik vorzuziehende Verwertungsmethode. Dabei ist klar zu unterscheiden zwischen Material anorganischen (mineralischen) und Material organischen Ursprungs. Anorganische Materialien sind Glas, Stahl und Aluminium. Aufgrund ihrer physikalischen und chemischen Eigenschaften können sie ohne Materialverlust und sanitäre Risiken praktisch unendlich verwertet werden. Dies trifft für die organischen Materialien nicht zu, ungeachtet der Frage, ob es sich nun um Zellulose im Fall von Papier und Karton handelt oder um synthetische Stoffe wie Kunststoffe, die zumeist aus Kohlenwasserstoffen erzeugt wurden. Nach dem gegenwärtigen Stand der Technik ist die stoffliche Verwertung dieser Materialien begrenzt: Ihre Eigenschaften verschlechtern sich im Laufe der wiederholten stofflichen Verwertungen, und die Verwendung ihrer Rezyklate kann mit gesundheitlichen Risiken verbunden sein. Sie besitzen jedoch einen sehr hohen Heizwert, was insbesondere auf Kunststoffe zutrifft, die aus Kohlenwasserstoffen⁽¹⁾ hergestellt sind. Für sie ist die energetische Verwertung eine Alternative zur stofflichen Verwertung und sollte ebenso gefördert werden wie die für Papier und Karton sowie die für bestimmte Kunststoffe geeigneten Methoden der biologischen Verwertung oder der Biogaserzeugung.

4.3. Maßnahmenkatalog zum Ausbau der Absatzmärkte für Rezyklate aus Verpackungsabfällen

4.3.1. Der Ausschuß schlägt vor, einen Maßnahmenkatalog zu erstellen, und bekundet somit seinen Willen, die stoffliche Verwertung von Verpackungsabfällen unter partizipativen Gesichtspunkten, Einbeziehung aller am Lebenszyklus der Verpackungen (Herstellung, Verwendung und Beseitigung) Beteiligten — und unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Zwänge zu unterstützen und zu fördern. Dieser Maßnahmenkatalog umfaßt folgende Aspekte:

(1) Diese Methode eignet sich sehr gut für den Lebenszyklus der Kunststoffe. Sie werden meist aus einem Brennstoff (Erdöl) hergestellt und in einer zweiten Phase zu Verpackungsmaterial verarbeitet. In ihrer Endphase können sie leicht in ihren ursprünglichen Zustand als Brennstoffe zurückgeführt werden. Durch die energetische Verwertung von Verpackungsabfällen aus Kunststoff können unter Nutzung der beträchtlichen Entwicklungsmöglichkeiten von Kunststoffverpackungen und ihrer Vorteile für die Verbraucher nicht erneuerbare Rohstoffe eingespart werden. Unerläßliche Voraussetzung dafür ist allerdings, daß der gesamte Prozeß umweltfreundlich ist und die entsprechenden Umweltnormen eingehalten werden.

- verstärkte Unterstützung der Forschung, der Neuerung und der Entwicklung neuer Anwendungen bei der Verwertung von Verpackungsabfällen (4.3.2);
- Ermittlung und Ausbau neuer Märkte für Rezyklate (4.3.3);
- Ausarbeitung von CEN-Normen für Rezyklate (4.3.4);
- verstärkte Übertragung von Verantwortung auf die verschiedenen Branchen der Herstellung von Verpackungsmaterial (4.3.5);
- Intensivierung eines konstruktiven Dialogs mit den Verbrauchern/Bürgern (4.3.6);
- ständige Verbesserung des statistischen Überwachungssystems der EU (4.3.7).

Nach Auffassung des Ausschusses sollten sowohl auf der Ebene der von der Problematik der Verpackung der Verbrauchsgüter betroffenen Unternehmen als auch auf der Ebene der Verbraucher/Bürger anstelle von Zwangs- oder Repressionsmaßnahmen eher Maßnahmen gefördert werden, die einen Anreiz darstellen (Steuererleichterungen, Prämiensysteme für die Verbraucher usw.).

4.3.2. Verstärkte Unterstützung der Forschung, der Neuerung und der Entwicklung neuer Anwendungen bei der Verwertung von Verpackungsabfällen

4.3.2.1. Der gesamte Prozeß vom Design der Verpackung bis zur Verwertung des Verpackungsabfalls ist zu optimieren. Alle betroffenen Akteure, insbesondere Universitäten und Verbände, sollten beteiligt werden, damit die Ideen und Bestrebungen in Maßnahmen umgesetzt und gegebenenfalls die wünschenswerten und annehmbaren Verhaltensänderungen erreicht werden können. In sozioökonomischer Hinsicht können durch die Umsetzung der neuen Anwendungen Arbeitsplätze geschaffen werden, die einen echten Mehrwert darstellen und zum Wirtschaftswachstum in der Europäischen Union beitragen.

4.3.2.2. Der Ausschuß schlägt ferner vor, daß von allen neuen technischen Entwicklungen in den Bereichen Verpackung und Verpackungsmaterial eine quantitative und qualitative Evaluierung ihrer Umweltauswirkungen erfolgt und alle notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, daß ihre endgültige Beseitigung keinerlei Gefahr für den Menschen von heute und für die künftigen Generationen darstellt.

4.3.3. Die Ermittlung und der Ausbau neuer Märkte für Rezyklate

4.3.3.1. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß für die Ermittlung und den Ausbau neuer Märkte für Rezyklate eine aktive Politik erforderlich ist. Er schlägt folgende Maßnahmen vor:

- Finanzierung von Vorhaben, die auf die Entwicklung von industriellen Anwendungen abzielen, welche im Rahmen

von durch die Europäische Union unterstützten Entwicklungsprogrammen Absatzmärkte für Rezyklate darstellen, und zwar sowohl im Bereich der Forschung (5. Rahmenprogramm) als auch im Bereich der neuen Anwendungen;

- Änderung von nicht gerechtfertigten normativen Kriterien, die eine Verwendung von aus Rezyklaten hergestellten Erzeugnissen verhindern: Der Ausschuß hält es für zweckmäßig, in allen Mitgliedstaaten ein Verzeichnis der Erzeugnisse zu erstellen, für deren Herstellung derartige, aus Sicherheits- oder Hygienegründen nicht gerechtfertigte Kriterien⁽¹⁾ für die Verwendung von Rezyklaten gelten. Auf der Grundlage dieses Verzeichnisses wären dann die potentiellen Absatzmärkte für die Rezyklate zu ermitteln und Kontakte zu den zuständigen Normeneinrichtungen herzustellen, um gegebenenfalls eine entsprechende Normenänderung herbeizuführen.
- Verwendung von aus Rezyklaten hergestellten Gütern und Verpackungen durch alle öffentlichen Einrichtungen auf lokaler, nationaler und gemeinschaftlicher Ebene und Bekanntmachung einer entsprechenden Bescheinigung, die von einer zuständigen Einrichtung ausgestellt wird.

4.3.4. Ausarbeitung von CEN-Normen für Rezyklate

4.3.4.1. Der Ausschuß weist nachdrücklich darauf hin, daß im Hinblick auf die Sicherung einer konstanten Qualität der Erzeugnisse, die Materialien aus der stofflichen Verwertung enthalten, vom CEN ausgearbeitete Normen vorliegen müssen.

4.3.5. Verstärkte Übertragung von Verantwortung auf die verschiedenen Branchen der Herstellung von Verpackungsmaterial

4.3.5.1. Unter dem Begriff „Branche“ verstehen wir hier die Erzeuger von Rohstoffen, die Hersteller von Verpackungsmaterial und von Verpackungen, die Benutzer von Verpackungen sowie die Verwertungsunternehmen und die dazwischen liegenden Instanzen. In Verbindung mit den genannten Maßnahmen spricht sich der Ausschuß im übrigen dafür aus, daß jede betroffene Materialbranche über den gesamten Lebenszyklus des Erzeugnisses und unter Einbeziehung aller wirtschaftlichen, umweltpolitischen und gesundheitlichen Aspekte eine umfassende Verantwortung für die Verpackung erhält. Es wäre dann Sache jeder Branche, unter Berücksichtigung der sektorellen Besonderheiten und der technologischen, ökologischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten aktive und zugleich annehmbare Verfahren zur Vermeidung und Verwertung einzurichten, um die in der Richtlinie genannten Ziele zu erreichen und das Überangebot zu vermeiden, unter dem die lokalen Gebietskörperschaften und/oder die Einrichtungen, die Systeme der getrennten Sammlung und Sortierung von Abfällen geschaffen haben, in konjunkturschwachen Zeiten leiden.

⁽¹⁾ Mehrere wegbereitende Verfahren zur stofflichen Verwertung wurden wegen mangelnder Absatzmöglichkeiten für die daraus hervorgegangenen Erzeugnisse aufgegeben, die im wesentlichen darauf zurückzuführen waren, daß die in den Leistungsverzeichnissen genannten, auf Gewohnheiten beruhenden und nicht unbedingt aus Sicherheits- oder Hygienegründen gerechtfertigten Normen nicht eingehalten wurden.

4.3.6. Intensivierung eines konstruktiven Dialogs mit den Verbrauchern/Bürgern

4.3.6.1. Eine der erforderlichen Maßnahmen muß alle oben genannten Maßnahmen ergänzen: der konstruktive Dialog mit den Verbrauchern/Bürgern. Diese tragen nämlich eine große Verantwortung, wenn sie heute Entscheidungen treffen, die den künftigen Generationen nicht zum Nachteil gereichen sollen. Eine sachgerechte Entscheidung erfordert klare und objektive Informationen über alle möglichen Optionen bei der Abfallbewirtschaftung: Vermeidung, Wiederverwendung, stoffliche Verwertung, energetische Verwertung und die damit verbundenen Kosten. Dazu sind ständige Bildungsmaßnahmen erforderlich, die bereits im Kindesalter anfangen sollten, damit die Bürger so früh wie möglich und ihr ganzes Leben lang mit dieser Problematik konfrontiert werden. Es scheint, als hätten Industrie, Behörden und Medien in diesem Bereich noch einiges zu tun. Die mit den Verpackungen und Verpackungsabfällen verbundene Problematik ist gewiß nicht einfach zu erklären; die Bürger/Verbraucher bekommen aber zu viele widersprüchliche Informationen und haben nicht den Eindruck, ausreichend Gehör zu erhalten, wenn sie sich zu ihres Erachtens oft überflüssigen und manchmal irreführenden Verpackungen äußern. Nur ein konstruktiver Dialog wird die Ausarbeitung kreativer Lösungen ermöglichen, die den wachsenden Umweltschutzbemühungen der Bürger gerecht werden. Auch hier ist die Transparenz eine unerläßliche Voraussetzung für die Effizienz dieses Dialogs; sie erstreckt sich auf den Preis, die einzelnen Kostenfaktoren und die Marktmechanismen sowie die Umweltbelastung (Verbrauch von natürlichen Ressourcen, Boden-, Luft- und Wasserverschmutzung), einschließlich der Gesundheitsrisiken.

4.3.7. Ständige Verbesserung des statistischen Überwachungssystems der EU

4.3.7.1. Zur Verbesserung der Qualität und der Vergleichbarkeit der von den Mitgliedstaaten veröffentlichten Statistiken schlägt der Ausschuß vor, die Meßmethoden anzugeben oder gegebenenfalls neue Methoden festzulegen und eine Datenbank einzurichten, die auch die sozioökonomischen Aspekte im Zusammenhang mit der Verwertung von Verpackungsabfällen berücksichtigt. Außerdem fördert der Ausschuß die Verwendung von Analysemethoden wie die Analyse des Lebenszyklus der Verpackung, die in Verbindung mit der Analyse der Wertentwicklung bei den verschiedenen Verwertungsverfahren eine Beurteilung des relativen Wertes⁽²⁾ der von den Mitgliedstaaten angewandten Strategien zur Bewirtschaftung der Verpackungsabfälle sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter ökologischen Gesichtspunkten ermöglicht. In allen diesen Bereichen kann die Europäische Umweltagentur eine sehr nützliche Rolle spielen. Da die Definitionen in den verschiedenen Ländern nicht einheitlich ausgelegt werden, schlägt der Ausschuß im übrigen vor, es nicht bei den Vergleichen zwischen Mitgliedstaaten zu belassen, sondern die in jedem

⁽²⁾ Unter diesen Umständen wäre es möglich, ein echtes „Benchmarking“ durchzuführen und die kostentreibenden Faktoren (cost drivers) sowie die bewährten Praktiken (best practices) zu ermitteln.

Mitgliedstaat erzielten Fortschritte aufgrund der Analyse der über einen bestimmten Zeitraum festgestellten Entwicklung der Ergebnisse seiner Politik in Sachen Verpackungen und Verpackungsabfälle zu messen.

5. **Schlußfolgerungen**

5.1. Angesichts der positiven Ergebnisse bei der Umsetzung der Richtlinie 94/62/EG ist es nach Ansicht des Ausschusses erforderlich, weiterhin in die gemeinschaftlichen Rechtsakte eine aktive Politik in bezug auf die stoffliche Verwertung von Verpackungsabfällen einfließen zu lassen und hinsichtlich der Bewirtschaftung von ausnahmslos jeder Kategorie von Verpackungsmaterial ehrgeizige Ziele vorzugeben. Diese Notwendigkeit ergibt sich allein schon aus der besonderen Situation der dicht bevölkerten Europäischen Union — an der Realität des NIMBY-Syndroms führt kein Weg vorbei —, die besonders arm an Roh- und Brennstoffen ist. Parallel dazu weist der Ausschuß darauf hin, daß sich aus dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung Ansätze für Umweltpolitiken ergeben, die darauf abzielen, ein optimales Verhältnis zwischen wirtschafts- und umweltpolitischen Belangen zu erreichen. Er schlägt deshalb vor, daß die Mitgliedstaaten, sofern die vom Gemeinschaftsgesetzgeber gesetzten Ziele erreicht werden, die Kombination der Verfahren (Vermeidung, Wiederverwendung, stoffliche Verwertung, energetische Verwertung) relativ flexibel wählen können, damit sie zu möglichst niedrigen Kosten das Ziel der Vermeidung von Verpackungen und Verpackungsabfällen und der Reduzierung ihrer Auswirkungen auf die Umwelt erreichen, wobei die geltenden Umweltschutznormen einzuhalten sind, die die gemeinsame Grundlage bilden müssen.

5.2. Der Ausschuß weist nachdrücklich darauf hin, daß die Verbraucher/Bürger für die Problematik der Verpackungsabfälle sensibilisiert und bereits im Kindesalter zu Verhaltensweisen angeleitet werden müssen, die zum Schutz der Umwelt beitragen. Ferner hält er es für unerlässlich, über die Verbände einen echten, partnerschaftlichen Dialog zwischen der Industrie, den Behörden, den Medien und den Verbrauchern/Bür-

gern im Geiste einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit und der geteilten Verantwortung für die Umwelt und die künftigen Generationen in die Wege zu leiten.

5.3. Der Ausschuß ist sich der Schwierigkeiten bewußt, die zur Zeit hinsichtlich der Verwertung und insbesondere der stofflichen Verwertung von Verpackungsabfällen bestehen und ist der Ansicht, daß eine aktive, auf einem partizipativen Ansatz beruhende Politik erforderlich ist, die alle an der Herstellung, Verwendung und Beseitigung von Verpackungen Beteiligten einbezieht und deren wirtschaftlichen Zwängen Rechnung trägt. Im Hinblick darauf schlägt er vor, einen Maßnahmenkatalog zu erstellen, der darauf abzielt, die Absatzmöglichkeiten für die aus der stofflichen Verwertung hervorgegangenen Erzeugnisse auszubauen und der folgende Aspekte umfaßt:

- verstärkte Unterstützung für Neuerungen und für die Entwicklung neuer Anwendungen bei der Verwertung von Verpackungsabfällen;
- Ermittlung und Ausbau neuer Märkte für die aus der stofflichen Verwertung hervorgegangenen Erzeugnisse;
- Ausarbeitung von CEN-Normen für Rezyklate;
- verstärkte Übertragung von Verantwortung auf die verschiedenen Branchen der Herstellung von Verpackungsmaterial;
- Intensivierung eines konstruktiven Dialogs mit den Verbrauchern/Bürgern;
- ständige Verbesserung des statistischen Überwachungssystems der EU.

5.4. Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen bekundet der Ausschuß seinen Willen, einen Beitrag zu einer ehrgeizigen und aktiven Umweltpolitik betreffend Verpackungen und Verpackungsabfälle zu leisten, die auf der Grundlage des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung und einer verstärkten Partnerschaft aller Beteiligten die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen zum Ziel hat.

Brüssel, den 8. Dezember 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:

- dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3528/86 über den Schutz des Waldes in der Gemeinschaft gegen Luftverschmutzung“, und
- dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2158/92 zum Schutz des Waldes der Gemeinschaft gegen Brände“

(2000/C 51/05)

Der Rat beschloß am 5. Oktober 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 175 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 16. November 1999 an. Berichterstatter war Herr Ribbe.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung (Sitzung vom 8. Dezember 1999) mit 102 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Verordnung (EG) Nr. 307/97 des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3528/86 über den Schutz des Waldes in der Gemeinschaft gegen Luftverschmutzung und die Verordnung (EG) Nr. 308/97 des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2158/92⁽¹⁾ zum Schutz des Waldes in der Gemeinschaft gegen Brände sind auf Artikel 43 („Landwirtschaft“ — jetzt Artikel 37) EG-Vertrag gestützt. Dagegen hat das Europäische Parlament am 30. April 1997 beim Europäischen Gerichtshof Klage erhoben. Am 25. Februar 1999 hat der Gerichtshof in den entsprechenden verbundenen Rechtssachen C-164/97 und C-165/97 ein Urteil gesprochen. Mit diesem Urteil wurden die beiden Verordnungen für nichtig erklärt, denn der Rat hätte sie ausschließlich auf Artikel 130s EGV („Umwelt“ — jetzt Artikel 175 EGV) stützen müssen. Der Gerichtshof hat die Wirkung der für nichtig erklärten Verordnungen jedoch aufrechterhalten, bis der Rat innerhalb einer angemessenen Frist zwei neue Verordnungen mit demselben Gegenstand erläßt.

1.2. Auf dieses Gerichtshofurteil hin schlägt die Kommission jetzt zwei neue Verordnungen vor. Die neuen Verordnungen sind dem Wesen nach (nahezu) identisch mit den beiden für nichtig erklärten Regelwerken, stützen sich aber diesmal auf Artikel 175 des Vertrags. Der Finanzrahmen für die beiden Aktionen (34 Mio. ECU bzw. 51 Mio. ECU für den Zeitraum 1997 bis 2001) wurde indes angepaßt, um den im Zeitraum 1997-1999 tatsächlich bereitgestellten Haushaltsmitteln sowie den im Haushaltsvorentwurf für das Jahr 2000 vorgesehenen Beträgen Rechnung zu tragen. In den Verordnungen von 1997 waren für den selben Zeitraum Referenzbeträge von 40 Mio. ECU bzw. 70 Mio. ECU ausgewiesen.

1.3. Mit der Gemeinschaftlichen Waldzustandsüberwachungsaktion, die mit der Verordnung (EWG) Nr. 3528/86 eingeleitet und der in Ziffer 1.1 genannten Verordnung bis Ende 2001 verlängert wurde, wird bezweckt, besseren Einblick in den Gesundheitszustand der Wälder zu gewinnen. Genau wie das Internationale Kooperationsprogramm für die Erfassung und Überwachung der Auswirkungen von Luftverunreinigungen auf Wälder (ICP Forests)⁽²⁾ ist diese Aktion Teil eines gesamteuropäischen Programms zur intensiven Waldzustandsüberwachung. Nachdem die Waldbeobachtung bis zum Jahre 1990 zunächst getrennt vorgenommen wurde, verständigten sich ICP Forests und die EU im Jahre 1991 auf ein gemeinsames Monitoring-System. Inzwischen beteiligen sich 34 europäische Länder — darunter alle 15 EU-Mitgliedstaaten — an der Waldzustandsüberwachung.

1.4. Das allgemeine Ziel der mit der Verordnung (EWG) Nr. 2158/92 eingeleiteten und mit der Verordnung aus dem Jahre 1997 abgeänderten Gemeinschaftsaktion zum Schutz des Waldes gegen Brände besteht darin, die Häufigkeit von Waldbränden und den Umfang der dabei vernichteten Waldflächen zu reduzieren. Zu diesem Zweck beteiligt sich die EU im Rahmen dieser Aktion finanziell an Maßnahmen zur Erkundung der Ursachen von Waldbränden und Möglichkeiten für deren Bekämpfung, zur Einrichtung oder Verbesserung von Brandverhütungssystemen (wie z. B. Schutzvorrichtungen) sowie für die Einrichtung von Waldbrandbeobachtungssystemen. Die Verordnung aus dem Jahre 1997 sah nicht nur eine Verlängerung dieser Aktion bis Ende 2001 vor, sondern legte auch besonderen Nachdruck auf die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Informationssystems (Datenbank) über Waldbrände.

⁽¹⁾ In der englischen Fassung des Kommissionsdokuments ist an mehreren Stellen (z. B. auf dem Deckblatt) irrtümlicherweise Verordnung (EWG) Nr. 2158/86 anstatt Verordnung (EWG) Nr. 2158/92 angegeben.

⁽²⁾ Dieses Programm wurde im Rahmen des UN-ECE Übereinkommens über weiträumige, grenzüberschreitende Luftverunreinigung (CLRTAP) aufgelegt.

1.5. In ihrer Mitteilung von 1998 über eine Strategie der Europäischen Union für die Forstwirtschaft⁽¹⁾ kündigte die Kommission eine gründlichere Überarbeitung der Gemeinschaftsaktion zur Waldzustandsüberwachung für das Jahr 2001 an. U. a. auf der Basis eines Workshops mit wissenschaftlichen Sachverständigen und anderen interessierten Seiten möchte die Kommission bis Ende des Jahres 2000 einen Vorschlag zur Änderung der bestehenden Verordnung vorlegen. Eine der Hauptzielsetzungen des betreffenden Vorschlags wird darin bestehen, die Aktion dahingehend auszudehnen, daß neben der Luftverschmutzung auch andere Streßfaktoren des Waldökosystems⁽²⁾ — wie etwa Dürre, Klimaveränderungen oder Krankheiten — in die Bandbreite dieser Gemeinschaftsaktion aufgenommen werden. Auch für die Gemeinschaftsaktion zum Schutz des Waldes gegen Brände kündigt die Kommissionsmitteilung eine Verlängerung über das Jahr 2001 hinaus mit der Feststellung an, daß diese Maßnahme fortgesetzt und weiter ausgebaut werden soll⁽³⁾.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Genau wie in seiner Stellungnahme zu den Verordnungen des Jahres 1997⁽⁴⁾ begrüßt der Wirtschafts- und Sozialausschuß auch jetzt die Verlängerung der beiden Aktionen bis Ende 2001. Ebenso befürwortet er die vorgeschlagene Änderung der Rechtsgrundlage, die — in Übereinstimmung mit dem Gerichtshofurteil — jetzt die vorwiegend ökologische Dimension der beiden Aktionen widerspiegelt.

2.2. Der Ausschuß ist allerdings äußerst besorgt über die budgetmäßigen Aspekte der beiden Verordnungsvorschläge. Er stellt fest, daß die vorgeschlagene Mittelausstattung bei beiden Aktionen deutlich hinter den Beträgen zurückbleibt, die in den 1997er Verordnungen vorgesehen waren. Diese Mittelkürzung wird dem Potential dieser beiden Maßnahmen nicht gerecht, über die eine viel größere Anzahl nützlicher Vorhaben im Wege der finanziellen Beteiligung gefördert werden könnten. Deshalb ersucht der Ausschuß die Haushaltsbehörde nachdrücklich, die Möglichkeiten für eine Nachbesserung der vorgeschlagenen Mittelausstattung zu prüfen.

2.3. Nach Meinung des Ausschusses sollten die vorgesehenen Berichte über die Anwendung der beiden Verordnungen als Diskussionsgrundlage für die in Ziffer 1.5 angesprochene Überarbeitung dienen und auch eine Bewertung des Wirkungsgrads und der Kosteneffizienz der durchgeführten Maßnahmen

beinhalten. Deswegen sollten diese Berichte ein Jahr vor dem Ende der Laufzeit der beiden Aktionen, d. h. also Ende des Jahres 2000, veröffentlicht werden. Außerdem sollten die vorgeschlagenen neuen Verordnungen auch einen Hinweis auf die geplante Weiterführung der beiden Aktionen über das Jahr 2001 hinaus enthalten. Unter nachstehender Ziffer 3 werden denn auch zwei spezifische Änderungen der Kommissionsvorlage vorgeschlagen.

2.4. Der Ausschuß möchte angesichts der für Ende 2000 vorgesehenen Überarbeitungsvorschläge von weiteren Bemerkungen zum Wesen der vorgeschlagenen Aktionen absehen. Er möchte sich in dieser Phase auf einige kurze Überlegungen beschränken, die die Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge zur Überarbeitung der beiden Gemeinschaftsaktionen berücksichtigen sollte:

- bei den Revisionsarbeiten sollten alle maßgeblichen Akteure einschließlich der dem Umweltbereich zuzuordnenden NROs berücksichtigt werden;
- die Koordinierung mit anderen Überwachungssystemen (wie etwa dem im Rahmen der Richtlinie 96/92/EG luftqualitätsgeschaffenen Beobachtungsmechanismus) sollte ausgebaut werden;
- es sollten die Möglichkeiten einer (stärkeren) Einbindung der MOEL entsprechend den Assoziationsabkommen und den betreffenden Zusatzprotokollen geprüft werden.

2.5. Vor dem Hintergrund des Berichts von 1999 über den Waldzustand⁽⁵⁾ in Europa, der u. a. eine allgemeine Verschlechterung des Kronenzustands der Hauptbaumarten ausweist, möchte der Ausschuß abschließend betonen, daß die politischen Entscheidungsträger sich bei ihrem Handeln unbedingt an den Erkenntnissen orientieren sollten, die die betreffenden Aktionen abwerfen: Es liegt an ihnen, die geeigneten politischen Maßnahmen für eine Umkehrung der beobachteten Tendenzen zu ergreifen. Ein Beispiel hierfür ist etwa die Dringlichkeit einer weiteren Senkung der Ozonkonzentration in der Troposphäre, denn es tritt immer deutlicher zutage, daß Ozon sichtbare Waldschäden verursachen kann, vor allem im Mittelmeerraum.

3. Besondere Bemerkungen

Im Lichte der vorstehenden allgemeinen Bemerkungen schlägt der Ausschuß folgende Änderungen der Kommissionsvorlage vor:

3.1. Artikel 1 der vorgeschlagenen Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3528/86

Artikel 11 der Verordnung (EWG) Nr. 3528/86 erhält folgende Fassung:

⁽⁵⁾ Gemeinsam veröffentlicht von der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN ECE) und der Europäischen Kommission.

⁽¹⁾ KOM(1998) 649 endg. vom 3.11.1999.

⁽²⁾ Dieser Aspekt fand seinen Niederschlag auch in der EntschlieÙung des Rates vom 15. Dezember 1998 über eine europäische Forststrategie, in deren Ziffer 5 die Kommission aufgefordert wird, „die Effizienz des europäischen Systems zur Überwachung des Waldzustands unter Berücksichtigung aller potentiellen Einflüsse auf forstliche Ökosysteme ... ständig zu verbessern“.

⁽³⁾ Auch dieses Ansinnen wird in der besagten EntschlieÙung des Rates vom 15. Dezember 1998 bekräftigt, in deren Ziffer 6 die „Erwägung einer möglichen Verbesserung der Gemeinschaftsmaßnahme“ befürwortet wird „da diese zur Wirksamkeit der Vorbeugungsmaßnahmen ... beigetragen hat“.

⁽⁴⁾ ABL C 66 vom 3.3.1997.

„Artikel 11

[Absatz 1 und 2 unverändert]

3. Ein Jahr vor Ablauf des in Absatz 1 genannten Zeitraums unterbreitet die Kommission dem Rat, dem Europäischen Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß und dem Ausschuß der Regionen einen Bericht über die Anwendung dieser Verordnung mit einer Bewertung des Wirkungsgrads und der Kosteneffizienz der durchgeführten Maßnahmen und Empfehlungen für die weitere Entwicklung dieser Aktion.

4. Vor Ablauf des in Absatz 1 genannten Zeitraums wird diese Verordnung vom Rat und vom Europäischen Parlament anhand eines Vorschlags der Kommission und auf der Basis des in Absatz 3 genannten Berichts überarbeitet.“

3.2. *Artikel 1 der vorgeschlagenen Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2158/92*

Artikel 10 der Verordnung (EWG) Nr. 2158/92 erhält folgende Fassung:

Brüssel, den 8. Dezember 1999.

„Artikel 10

[Absatz 1 und 2 unverändert]

3. Ein Jahr vor Ablauf des in Absatz 1 genannten Zeitraums unterbreitet die Kommission dem Rat, dem Europäischen Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß und dem Ausschuß der Regionen einen Bericht über die Anwendung dieser Verordnung mit einer Bewertung des Wirkungsgrads und der Kosteneffizienz der durchgeführten Maßnahmen und Empfehlungen für die weitere Entwicklung dieser Aktion.

4. Vor Ablauf des in Absatz 1 genannten Zeitraums wird diese Verordnung vom Rat und vom Europäischen Parlament anhand eines Vorschlags der Kommission und auf der Basis des in Absatz 3 genannten Berichts überarbeitet.“

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 Änderung der Richtlinie 95/2/EG über andere Lebensmittelzusatzstoffe als Farbstoffe und Süßungsmittel“

(2000/C 51/06)

Der Rat beschloß am 6. Oktober 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 95 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 15. November 1999 an. Berichterstatte war Herr Wilkinson.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung am 8. und 9. Dezember 1999 (Sitzung vom 8. Dezember) mit 102 Stimmen gegen 1 Stimme bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Bei der Richtlinie 95/2/EG wurde nach dem Prinzip der Positivliste vorgegangen. Die Richtlinie enthält eine Liste zugelassener Lebensmittelzusatzstoffe, eine Liste der Lebensmittel, in denen sie verwendet werden dürfen, und eine Beschreibung der Bedingungen für die Verwendung der Zusatzstoffe. Hierdurch werden Transparenz und Lebensmittelsicherheit gewährleistet und der freie Lebensmittelhandel in der gesamten EU ermöglicht.

1.2. Nicht aufgelistete Zusatzstoffe dürfen grundsätzlich nicht in Lebensmitteln verwendet werden, doch kann ein Mitgliedstaat auf seinem Hoheitsgebiet die Verwendung neuer Zusatzstoffe für einen Zeitraum von zwei Jahren zulassen. Wenn die Kommission während dieses Zeitraums die Zulassung der betreffenden Zusatzstoffe auf EU-Ebene vorschlägt, dürfen sie für weitere 18 Monate verwendet werden, d. h. für den Zeitraum, der benötigt wird, um die erforderlichen legislativen Änderungen vorzunehmen.

1.3. Die vorgeschlagene Änderung wäre die dritte Änderung der Grundrichtlinie 95/2/EG. Die Änderung erstreckt sich sowohl auf neue Zusatzstoffe als auch auf neue Anwendungen bereits zugelassener Zusatzstoffe.

2. Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß stellt fest, daß einige der von dieser Änderung erfaßten Stoffe neben der Verwendung als Lebensmittelzusatzstoffe auch andere Verwendungsmöglichkeiten haben, die jedoch nicht Gegenstand dieser Stellungnahme sind.

2.2. Der Ausschuß nimmt darüber hinaus zur Kenntnis, daß die Kommission die technischen Erfordernisse aller vorgeschlagenen Zusatzstoffe bereits bewertet hat. Der Wissenschaftliche Lebensmittelausschuß hat ihre Lebensmittelsicherheit geprüft und ADI-Werte (Acceptable Daily Intake = gesundheitlich unbedenkliche Tagesdosis) festgelegt, die den vorgeschlagenen Verwendungszwecken genügen.

2.3. Der Ausschuß stimmt dem Vorschlag daher zu.

Brüssel, den 8. Dezember 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 70/524/EWG über Zusatzstoffe in der Tierernährung“

(2000/C 51/07)

Der Rat beschloß am 10. September 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 37 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 15. November 1999 an. Berichterstatter war Herr Donnelly.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung am 8. und 9. Dezember 1999 (Sitzung vom 8. Dezember) mit 111 Stimmen gegen 1 Stimme bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1. Mit der Richtlinie 70/524/EWG des Rates vom 23. November 1970 über Zusatzstoffe in der Tierernährung in der Fassung der Richtlinie 96/51/EG wurde für bestimmte Zusatzstoffe (Antibiotika, Kokzidiostatika und andere Arzneimittel sowie Wachstumsförderer) eine Regelung festgelegt, bei der die Kommission die bestehenden Zulassungen unter bestimmten Bedingungen ersetzen kann.

1.2. Es fehlt jedoch eine Rechtsgrundlage für die Ersetzung der vor dem 1. Januar 1988 gewährten Zulassungen (ausgenommen die Fußnote in Anhang B Kapitel I der Richtlinie 70/524/EWG in der Fassung der Richtlinie 96/51/EG).

1.3. Falls dieser Vorschlag keine Gesetzeskraft erlangt, würden alle Zusatzstoffe, die vor dem 1. Januar 1988 zugelassen und nach weniger strengen Normen als den seit Januar 1988 geltenden bewertet wurden, weiterhin zugelassen bleiben; das gleiche gilt, wie bereits bisher, für die Nachahmungsprodukte. Bei den neueren (nach Januar 1988 zugelasse-

nen) Zusatzstoffen dagegen, für die das strengere Kriterium der Bindung an den „Verantwortlichen für das Inverkehrbringen“ gilt, werden die Nachahmungsprodukte verboten.

1.4. Die dadurch entstandene uneinheitliche Rechtslage entspricht sicher nicht der Absicht des Gesetzgebers. Zweck der hier vorgeschlagenen Änderung ist es, eine kohärente Rechtslage wiederherzustellen, durch die sichergestellt wird, daß diese Ersetzungen gleichzeitig für alle betroffenen Zusatzstoffe unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Zulassung vorgenommen werden können.

2. Besondere Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß stimmt dem Vorschlag der Kommission zu, weil dadurch die rechtliche Inkohärenz beseitigt und sichergestellt wird, daß — insbesondere im Hinblick auf die Produktsicherheit — die gleichen strengen Bewertungsmaßstäbe für technisch hochentwickelte Zusatzstoffe gelten. Darüber hinaus ermöglicht der Vorschlag die Gleichbehandlung aller betroffenen Produkte.

Brüssel, den 8. Dezember 1999.

Die Präsidentin

Des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1577/96 zur Festlegung einer Sondermaßnahme zugunsten bestimmter Körnerleguminosen“

(2000/C 51/08)

Der Rat beschloß am 27. September 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 37 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 16. November 1999 an. Berichterstatter war Herr Barato Triguero.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung am 8. und 9. Dezember 1999 (Sitzung vom 8. Dezember) mit 107 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß befürwortet im großen und ganzen den vorliegenden Vorschlag.

2. Gleichwohl erachtet der Ausschuß die für den Anbau dieser Kulturpflanzen vorgesehene garantierte Höchstfläche in jedem Fall als unzureichend. Dies belegen auch die in dem Bericht der Kommission an den Rat über die Anwendung der Regelung für bestimmte Körnerleguminosen⁽¹⁾ aufgeführten Zahlen. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der Tatsache, daß es sich um Erzeugnisse handelt, die im Rahmen einer Fruchtfolge mit eindeutig bodenerhaltendem Nutzen angebaut werden, erscheint es sinnvoll, die garantierte Höchstfläche auf 510 000 Hektar auszuweiten und diese wiederum in 300 000 Hektar für die Tierfütterung und 200 000 Hektar für den menschlichen Verzehr zu unterteilen.

3. Der Ausschuß schlägt ferner vor, die in der Verordnung (EG) Nr. 1577/96⁽²⁾ aufgeführte Liste der beihilfefähigen Körnerleguminosen um die folgenden Arten, die dem für Wicken vorgesehenen Teil der garantierten Höchstfläche zuzurechnen wären, zu ergänzen:

- *Vicia monanthos*
- *Lathyrus sativa*
- *Lathyrus cicera*.

⁽¹⁾ KOM(1999) 426 endg.

⁽²⁾ ABl. L 206 vom 16.8.1996.

3.1. Die Verordnung (EG) Nr. 1577/96 legte eine Sondermaßnahme zugunsten bestimmter Körnerleguminosen fest. Es handelt sich dabei um die bedeutendsten Leguminosenarten, die für den menschlichen Verzehr und zu Tierfütterungszwecken angebaut werden und nicht unter die Eiweißpflanzen im Rahmen der allgemeinen Regelung für landwirtschaftliche Kulturpflanzen fallen. Bei dieser Regelung wurden einige Arten derselben Familie ausgeklammert, die bereits damals nur in relativ kleinem Umfang angebaut wurden. Dies hat nun zur Folge, daß diese in einigen Fällen überhaupt nicht mehr angebaut werden, weil sie mit sehr ähnlichen Anbaupflanzen, die von der Europäischen Union bezuschußt werden, nicht konkurrieren können.

3.2. De facto gibt es mehr beihilfefähige Arten von Körnerleguminosen als jene, die in der Verordnung (EG) Nr. 1577/96 aufgeführt werden. Und da diese nur in einem geringen Ausmaß vorkommen, sind sie für den Erhalt der Artenvielfalt und den Fortbestand des Erbguts ganz besonders wichtig. Eine Einbeziehung dieser Arten in die geänderte Verordnung würde in der Praxis kaum zu Buche schlagen, da es sich um Kulturpflanzen handelt, die nur in einem sehr geringen Umfang angebaut werden und auf jeden Fall an die Stelle der Wicken treten würden, die bereits unter diese Verordnung fallen.

Brüssel, den 8. Dezember 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 93/53/EWG zur Festlegung von Mindestmaßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung bestimmter Fischseuchen“

(2000/C 51/09)

Der Rat beschloß am 29. September 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 37 des EG-Vertrags mit dem vorgenannten Vorschlag zu befassen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 16. November 1999 an. Berichtersteller war Herr Muñoz Guardado.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung am 8. und 9. Dezember 1999 (Sitzung vom 8. Dezember) mit 113 gegen 3 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. In der Richtlinie 93/53/EWG des Rates zur Festlegung von Mindestmaßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung bestimmter Fischseuchen⁽¹⁾ sind die Maßnahmen festgelegt, die von den Mitgliedstaaten im Falle der möglichen Verbreitung der infektiösen Anämie des Lachses (ISA) getroffen werden müssen.

1.2. Im Mai 1998 brach die infektiöse Anämie des Lachses in Schottland aus. Die Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen durch die zuständige schottische Behörde hat ergeben, daß sie dahingehend verbessert werden können, daß sie die effiziente Bekämpfung der Seuche sicherstellen, gleichzeitig aber die Interessen der Seuchenstandorte soweit wie möglich gewahrt werden. In diesem Zusammenhang sind Verbesserungen möglich durch die Verlängerung des Zeitraums für die Entfernung der Fische aus den betroffenen Betrieben, den die zuständige Behörde in Abhängigkeit von der jeweiligen Situation vor Ort und unter Beachtung der allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie 93/53/EWG festsetzt. Mit diesem Vorschlag soll durch Änderung von Artikel 6 der Richtlinie eine solche Verbesserung eingeführt werden.

1.3. Darüber hinaus herrscht die Auffassung, daß Ausbrüche der infektiösen Anämie des Lachses durch eine Impfpolitik besser bekämpft werden könnten, wofür jedoch derzeit keine Möglichkeit besteht. Aus diesem Grund sind die Bestimmungen der Richtlinie 93/53/EWG durch Einführung eines Verfahrens anzupassen, das Impfungen und die Bedingungen für ihre Durchführung vorsieht (Änderung von Artikel 14 der Richtlinie).

2. Bemerkungen zum Kommissionsvorschlag

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß bewertet diese Maßnahmen positiv und billigt die vorgeschlagenen Änderungen.

3. Allgemeine Bemerkungen

Der Ausschuß unterstützt die angesichts einer Notlage in bestimmten Regionen vorgeschlagenen Maßnahmen, macht jedoch im folgenden einige allgemeinere Bemerkungen, insbesondere zur Entwicklung einer Gesundheitspolitik im Fischereisektor, die sich in den größeren Rahmen der Ernährungssicherheit einfügt.

3.1. Der Ausschuß nimmt die Fischseuche (die vor 14 Jahren in Norwegen auftrat, sich inzwischen auf Schottland und Kanada ausgeweitet hat und auch in Asien weit verbreitet ist) mit Sorge zur Kenntnis; von einer Übertragbarkeit der Krankheit auf den Menschen ist bislang nichts bekannt, aber die wirtschaftlichen Verluste haben bereits ein beeindruckendes Ausmaß angenommen (allein für Kanada 20 Mio. \$ pro Jahr).

3.2. Daher ist eine umfassende Gemeinschaftspolitik für dieses Produkt erforderlich, um ein hohes Qualitäts- und Sicherheitsniveau der nicht betroffenen Betriebe/Erzeugerländer zu gewährleisten, wobei die Importe und der Transport von Lebendfisch und Eiern streng kontrolliert und gleichzeitig alle erforderlichen Maßnahmen getroffen werden müssen, um die Verbreitung der Seuche zu stoppen. Es sollte ggf. die Ausarbeitung eines Verhaltenskodex für die Lachszucht und sonstige Aquakulturerzeugnisse erwogen werden, mit dem Ziel einer europäischen Produktqualitäts- und -sicherheitspolitik.

3.3. Es ist hierbei zu beachten, daß bei einer (kostspieligen) Impfkampagne, auch wenn sie dem Auftreten der Seuche vorbeugen kann, die Gefahr besteht, das Vorhandensein der Seuche vor Ort zu verlängern, da sie Träger hervorbringen kann, die keine Symptome aufweisen, aber sehr gefährlich sind, wenn sie in seuchenfreie Länder ausgeführt werden.

3.4. Erforderlich sind eine vorherige Überprüfung der Wirksamkeit der Impfstoffe auch zur Verhinderung der Existenz gesunder Träger, nicht nur im Labor, und ein stärkeres europäisches Forschungsengagement in diesem und damit verbundenen Bereichen (im 5. Rahmenprogramm Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration; durch Schlüsselaktionen im Fischereibereich; in der Zellgewinnung; im Bereich Gesundheit und Ernährung).

⁽¹⁾ ABl. L 175 vom 19.7.1993, S. 23.

3.5. Des weiteren muß eine umfassende internationale Datenbank über die Fischgesundheit aufgebaut werden, um alle in der Fischereiiindustrie und in entsprechenden nationalen Einrichtungen und Laboratorien vorhandenen Informationen über Fischseuchen, Krankheitserreger und Parasiten zusammenzutragen, um das Vertrauen der Öffentlichkeit wiederherzustellen und die mit der Seuche einhergehenden Gefahren angemessen zu handhaben.

3.6. Die Verpflichtung zur sofortigen Schlachtung aller für die Vermarktung bestimmten Fische der befallenen Betriebe erscheint gerechtfertigt, um die Ausbreitung der Seuche ein-

zudämmen. Der Prozeß der Schlachtung, des Ausweidens und der Vernichtung der Überreste muß jedoch unter strenger Veterinärkontrolle erfolgen.

3.7. Ein Dreijahresbericht über die Ausbreitung und Verbreitung der Seuche sollte dem WSA und dem Europäischen Parlament vorgelegt werden; darin sollte auch über etwaige Formen von Mikrobenresistenz berichtet werden, wie in der Initiativstellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Antibiotika-Resistenz — eine Bedrohung der Volksgesundheit“⁽¹⁾ gefordert.

⁽¹⁾ ABl. C 407 vom 28.12.1998.

Brüssel, den 8. Dezember 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 Änderung der Richtlinie 64/432/EWG zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen“⁽¹⁾

(2000/C 51/10)

Der Rat beschloß am 18. November 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 37 und 152 des 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 16. November 1999 an. Berichterstatter war Herr L. E. Nielsen.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung am 8. und 9. Dezember 1999 (Sitzung vom 8. Dezember) mit 114 gegen 1 Stimme bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Hintergrund

1.1. Die Richtlinie 64/432/EWG zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen⁽²⁾ wurde mehr als dreißigmal geändert, zuletzt durch die Richtlinie 98/99/EG⁽³⁾. Die Richtlinie behandelt eine Reihe von schweren ansteckenden Tierkrankheiten. Die vielen Änderungen veranschaulichen die Komplexität des Themas und die bedeutenden Probleme für die Tiergesundheit, die sich aus dem freien Verkehr von lebenden Tieren in der EU ergeben. Zu den ansteckenden Tierkrankheiten zählen Tuberkulose und Brucellose. Dies sind Zoonosen, die mit den von Tieren auf Menschen übertragbaren

Salmonellen-, Listeria-, E. coli-Infektionen usw. zu vergleichen sind. Nicht alle Mitgliedstaaten haben sich bislang als frei oder amtlich anerkannt frei von diesen beiden Krankheiten im Sinne der Richtlinie qualifiziert.

1.2. Durch die Richtlinie 95/25/EG⁽⁵⁾ wurde eine Ausnahmebestimmung eingeführt, derzufolge Rinder für die Fleischerzeugung von den Einzeluntersuchungen auf Tuberkulose und Brucellose im Handel zwischen Mitgliedstaaten mit demselben viehseuchenrechtlichen Status ausgenommen wurden. Mit der Richtlinie 98/99/EG beschloß der Rat jedoch, zum 1. Juli 1999 eine vollständige Aktualisierung der Bestimmungen der ursprünglichen Richtlinie 64/432/EWG vorzunehmen. Diese Änderungen heben die Ausnahme auf und ermöglichen es

⁽¹⁾ Der Titel der Richtlinie ist in einigen Sprachfassungen zu ändern, vgl. Ziffer 3.1.

⁽²⁾ ABl. L 121 vom 29.7.1964.

⁽³⁾ ABl. L 358 vom 31.12.1998, S. 107.

⁽⁵⁾ ABl. L 243 vom 11.10.1995, S. 16.

mehr Mitgliedstaaten, um die Anerkennung als amtlich tuberkulose- und brucellosefrei zu ersuchen. Sofern es sich nicht um Tiere aus einem Mitgliedstaat handelt, der amtlich anerkannt tuberkulose- und brucellosefrei ist oder über ein anerkanntes Überwachungssystem verfügt, sind somit Untersuchungen des einzelnen Tieres vor der Ausfuhr — u. a. in Mitgliedstaaten mit demselben Gesundheitsstatus — erforderlich.

1.3. In der Folge zeigte sich jedoch, daß es in der Praxis nicht möglich ist, in einigen betroffenen Mitgliedstaaten dem Erfordernis der Einzeluntersuchungen fristgerecht zu entsprechen.

1.4. Auf Ersuchen der betreffenden Mitgliedstaaten regt die Kommission deshalb nunmehr in ihrem Vorschlag eine begrenzte Wiedereinführung der Bestimmungen der Richtlinie 95/25/EG bis Ende des Jahres 2000 an. Gleichzeitig wird eine Aktualisierung der Verfahrensvorschriften vorgeschlagen, die es der Kommission gestatten, weitere Übergangsmaßnahmen im Einvernehmen mit dem Ständigen Veterinärausschuß zu ergreifen. Als neues Ausschußverfahren wird angeregt, daß das Europäische Parlament die Anwendung der Befugnisse der Kommission zur Einführung derartiger Übergangsmaßnahmen förmlich überwacht. Schließlich werden einige technische Vorschriften zur Erläuterung der Bestimmungen betreffend die Tuberkuloseuntersuchung und das System zur Kennzeichnung der Tiere aus den anerkannt seuchenfreien Mitgliedstaaten vorgeschlagen.

1.5. Neben der Agrarpolitik betrifft der Vorschlag auch die Gesundheitspolitik. Er stützt sich auf Artikel 37 und 152 des Vertrags. Mithin gelangen die Bestimmungen von Artikel 251 des Vertrags über das gemeinsame Beschlußfassungsverfahren zur Anwendung.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat wiederholt betont, daß die Harmonisierung des Viehseuchenrechts der EU auf höchstem Niveau erfolgen muß und die Ausnahmebestimmungen auf das strikte Minimum zu beschränken sind. Die jüngsten Ausbrüche von Schweinepest haben in aller Deutlichkeit gezeigt, daß mangelnde Aufmerksamkeit und unzureichende Gegenmaßnahmen beim Ausbruch ansteckender Tierkrankheiten ernste Folgen haben können.

2.2. Im Hinblick auf die Erweiterung der EU ist es überdies unverzichtbar, daß die jetzigen Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Übereinstimmung über dieses Ziel unter Beweis stellen, und zwar auch hinsichtlich seiner praktischen Auswirkungen für alle Betroffenen. Die Erweiterung wird das erhöhte Risiko einer Ausbreitung von Tierkrankheiten über größere Gebiete mit sich bringen. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) hat bereits in der jetzigen Situation vor den erhöhten Gefahren gewarnt, die verbunden sind mit langen Transporten, neuen Transportwegen zu oder von Nichtmitgliedstaaten, verstärkten Kontakten mit instabilen Ländern und der fortschreitenden Konzentration der Tierbestände in bestimmten Gebieten der EU.

2.3. Vor diesem Hintergrund fordert der WSA die betroffenen Mitgliedstaaten auf, schnellstens die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den freien und anschließend amtlich anerkannt freien Status für Tuberkulose und Brucellose zu erlangen. Der WSA hält es für selbstverständlich, daß die Kommission ihren größtmöglichen Beitrag dazu leistet. Die Ausmerzungen dieser Krankheiten wird es auch ermöglichen, sich intensiver für die Beherrschung anderer Zoonosen einzusetzen.

2.4. Als Vertreter der Interessen, die in der Praxis von EU-Beschlüssen betroffen sind, fordert der WSA die zuständigen Behörden auf, sich zu vergewissern, daß die einschlägigen Beschlüsse innerhalb der gesetzten Frist auch praktisch durchführbar sind. Für die Vertrauens- und Glaubwürdigkeit der EU ist es entscheidend, daß realistische Fristen festgesetzt und diese sowohl von den EU-Institutionen als auch von den einzelstaatlichen Behörden strikt eingehalten werden.

2.5. Im vorliegenden Falle werden die zuvor festgelegten Fristen nach einer Überschreitung von einem halben Jahr verlängert. Auch zeigt sich erst jetzt, daß die für den 1. Juli 1999 festgesetzte Frist den Handel schwer gestört hätte.

2.6. Eine der Ursachen des vorliegenden Problems ist offenbar, daß einige Mitgliedstaaten nur die zentralen Veterinärbehörden in das Beschlußfassungsverfahren einbeziehen und es versäumen, die Veterinärsachverständigen und die Behörden auf dezentraler Ebene zu konsultieren, die die praktischen Auswirkungen objektiver beurteilen können und denen auch Aufgaben in bezug auf die praktische Durchführung und Einhaltung der Regeln übertragen werden. Die Unübersichtlichkeit der Bestimmungen als Folge der zahlreichen Änderungen trug mit Sicherheit zu der entstandenen Situation bei.

2.7. Der Ausschuß hält jedoch in dieser besonderen Situation Flexibilität für geboten und kann mit vorstehendem Vorbehalt die Wiedereinführung der Ausnahmeregelung billigen. Im übrigen muß es eine absolute Vorbedingung sein, daß die Anwendung der Ausnahmeregelung die Zustimmung des Abnehmerlandes voraussetzt, daß die Tiere nicht als Nutztiere verwendet werden, keine Möglichkeit der Kontaminierung seuchenfreier Bestände gegeben ist und die Tiere auf keinen Fall in Mitgliedstaaten oder Regionen mit höherem Gesundheitsstatus eingeführt werden können.

2.8. Die Kommission soll im Einvernehmen mit dem Ständigen Veterinärausschuß weitere Übergangsmaßnahmen bis zu drei Jahren ergreifen können, sofern das Europäische Parlament in den einzelnen Fällen keine Überschreitung des Kommissionsmandats feststellt. Dieser Vorschlag ist bedenklich und wirft eine Reihe von grundsätzlichen Fragen auf. Er darf deshalb in Verbindung mit einem Dringlichkeitsproblem nicht automatisch gebilligt werden.

2.9. Das gemeinsame Beschlußfassungsverfahren ist zeitraubend und in konkreten Fällen wie dem vorliegenden unzweckmäßig. Der WSA hat deshalb volles Verständnis für den Wunsch der Kommission, daß ein einfacheres, flexibleres Verfahren angewandt wird. Im vorliegenden Falle sind die

Probleme, wie bereits erwähnt, darauf zurückzuführen, daß die Grundlage für den Ratsbeschluß von Dezember 1998 nicht ausreichend untersucht und durchdacht wurde, was aber an sich die Annahme eines neuen Ausschußverfahrens nicht rechtfertigt. Dadurch würde ferner ein Präzedenzfall für andere Bereiche geschaffen. Eine weitere Komplizierung der Ausschußverfahren sollte jedoch vermieden werden. Außerdem stellt sich die Frage nach der künftigen Begrenzung weiterer Übergangsmaßnahmen, vor allem im Falle der Wiederholung und der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten.

Brüssel, den 8. Dezember 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz — Anwendung der Gemeinschaftsmaßnahmen und neue Risiken“

(2000/C 51/11)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 29. April 1999 gemäß Artikel 23 Absatz 3 seiner Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zum vorgenannten Thema auszuarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 12. November 1999 an. Berichterstatter war Herr Beirnaert.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung am 8. und 9. Dezember 1999 (Sitzung vom 8. Dezember) mit 118 gegen eine Stimme bei einer Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Zu der so wichtigen Problematik der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz hat es in jüngster Zeit eine Reihe von europäischen Initiativen gegeben, die allesamt zu gründlichem Nachdenken Anlaß geben.

Folgende Initiativen seien erwähnt:

- Die Debatten des Europäischen Parlaments über den Bericht des Beratenden Ausschusses für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und über den Zwischenbericht der Kommission zu dem Programm 1996-2000 auf dem Gebiet der Sicherheit, der Arbeitshygiene und des Gesundheitsschutzes; die betreffenden Überlegungen wurden in dem Bericht von Frau Ojala vom 1. Februar 1999⁽¹⁾ festgehalten;

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Der Titel der Richtlinie 64/432/EWG und dessen dänische Übersetzung sollten bei passender Gelegenheit überarbeitet und z. B. mit dem englischen Wortlaut in Übereinstimmung gebracht werden, der sich auf „tiergesundheitliche“ und nicht auf „viehseuchenrechtliche“ Fragen bezieht.

- die jüngste Untersuchung (Bericht) der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, der sog. Agentur von Bilbao, über die wirtschaftlichen Aspekte von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union;

- das gemeinsame Kolloquium von Kommission und Agentur von Bilbao vom 19. bis 21. Oktober 1998 über die Veränderungen der Arbeitswelt sowie das Kolloquium des finnischen Ratsvorsitzes und der Agentur über Sicherheit, Gesundheitsschutz und Einsetzbarkeit vom 27. bis 29. September 1999;

- das Kolloquium über Managementsysteme für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz vom 18. und 19. März 1999 in Dortmund.

⁽¹⁾ P.E. 228.815/def.

1.2. Bei diesen Untersuchungen und Überlegungen haben sich drei Kernfragen herauskristallisiert:

- Wie können die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes wirksamer gestaltet werden?
- Wie können Einsetzbarkeit und Sicherheit/Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer stärker miteinander verknüpft werden?
- Wie ist auf die neuen Risiken für Sicherheit und Gesundheit zu reagieren?

1.3. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß möchte zu diesen seines Erachtens besonders wichtigen Überlegungen einen eigenen Beitrag leisten. Er hat schon immer ein vorrangiges Interesse an der Problematik der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes gehegt, die in den Augen des Ausschusses ein wichtiges Anliegen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer sein sollte.

In diesem Zusammenhang möchte er auf einige von ihm verabschiedete grundlegende Stellungnahmen zu dieser Thematik hinweisen:

- Stellungnahme vom 22.11.1995 zu der Mitteilung der Kommission über ein Gemeinschaftsprogramm für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (1996-2000) (1);
- Stellungnahme vom 30.6.1993 zum Thema „Unterweisung über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“ (2);
- Stellungnahme vom 3.7.1991 zu einem Aktionsprogramm zum Europäischen Jahr für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (1992) (3);
- Stellungnahme vom 27.9.1984 zum Thema „Arbeitsmedizin“ (4).

1.4. In der vorliegenden Stellungnahme möchte der Ausschuß die obenerwähnten Kernfragen (siehe Ziffer 1.2) behandeln. Hierzu ist allerdings eine Vorfrage zu stellen, nämlich welche Rolle übernimmt die Europäische Union auf dem Gebiet der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes?

Der gewählte Problemansatz ist entschieden zukunftsorientiert. So hat sich der Ausschuß für einen allgemeinpolitischen Ansatz entschieden, betont jedoch, wie wichtig es ist, daß sich dieser Ansatz auf wissenschaftlich-technische Arbeiten stützt. In diesem Zusammenhang hebt der Ausschuß den wertvollen Beitrag von Einrichtungen wie der Agentur von Bilbao hervor. Besondere Erwähnung verdient auch die Schlüsselrolle des dreigliedrigen Beratenden Ausschusses für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, der ein besonders geeignetes Forum der Konzertierung unter Einbeziehung der Sozialpartner ist. Um dieser Aufgabe voll gerecht zu werden, beabsichtigt der Beratende Ausschuß übrigens, seine Arbeitsmethoden zu verbessern. Ein Problem stellt dabei allerdings seine Mittelausstattung dar.

(1) ABl. C 39 vom 12.2.1996.

(2) ABl. C 249 vom 13.9.1993.

(3) ABl. C 268 vom 14.10.1991.

(4) ABl. C 307 vom 19.11.1984.

2. Welche Rolle übernimmt die EU auf dem Gebiet der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes?

2.1. Wie der Ausschuß in seiner Stellungnahme vom 22. November 1995 hervorgehoben hat, ist es wichtig, daß die Kommission eine ausgewogene Kombination legislativer und nichtlegislativer, zwingender und nichtzwingender Maßnahmen vorsieht.

2.2. Die legislative Aufgabe bleibt wichtig und ist sowohl aus Gründen des Sozialschutzes der Arbeitnehmer als auch des wirtschaftlichen Schutzes der Arbeitgeber gegen unlautere Wettbewerbspraktiken nach wie vor gerechtfertigt.

Auf dem Gebiet der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz besteht ein umfangreiches Regelwerk. Wie die Kommission in ihrem Zwischenbericht vom 3. September 1998 (5) betont, „geht es um die Beantwortung der Frage, ob die Rechtsvorschriften tatsächlich wirksam ihren Zweck erfüllen, angemessene Sicherheits- und Gesundheitsschutzbedingungen zu schaffen und aufrechtzuerhalten, oder ob sie verbesserungsbedürftig sind ... Die Kommission wird ihre Linie weiterverfolgen, die bestehenden Richtlinien zum Zwecke einer Modernisierung und Rationalisierung, sofern erforderlich, zu überarbeiten (6)“. Der Ausschuß begrüßt diesen Ansatz, denn seines Erachtens gehört es auch zur Aufgabe der Kommission, die Anwendung der Richtlinien zu bewerten und zu überwachen und die Rechtsvorschriften zu verbessern.

2.3. Nach Ansicht des Ausschusses müssen die nichtlegislativen Aktivitäten der Europäischen Union stärker gefördert und aufgewertet werden, unbeschadet — wie in Ziffer 2.1 betont — der legislativen Aufgabe.

So sollte die EU auch auf dem Gebiet der Sensibilisierung, Information und Dokumentation, der Ausbildung und des „Benchmarking“, d. h. der Herausstellung vorbildlicher Praktiken als Orientierungshilfen, tätig werden.

2.3.1. Die Kommission hat diesen Weg entschlossenen Schrittes eingeschlagen, indem sie die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, die sog. Agentur von Bilbao, errichtet und den Vorschlag für ein umfangreiches Programm nichtlegislativer Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheits- und Gesundheitsschutzbedingungen am Arbeitsplatz (SAFE) vorgelegt hat. Diese Orientierung findet die uneingeschränkte Zustimmung des Ausschusses.

Um so mehr bedauert es der Ausschuß, daß dieses so wichtige Programm immer noch nicht verabschiedet wurde, handelt es sich dabei doch um ein geeignetes Instrument, mit dem bei der Pflege des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit als wichtige Elemente einer guten Unternehmensführung Fortschritte erzielt werden können. In diesem Programm wird auch den KMU und den Kleinstunternehmen zu Recht besonderes Augenmerk gewidmet.

(5) KOM(1998) 511 endg.

(6) KOM(1998) 511 endg., S. 6.

2.3.1.1. Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß es unter anderem im Hinblick auf folgende Aspekte einer systematischen und verstärkten einschlägigen Information, Dokumentation, Sensibilisierung, Benchmarkingpolitik und Forschung als wichtiger Grundlage bedarf:

- Unterricht über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz schon ab der Grundschule. Dieser Aspekt ist ganz besonders wichtig und wurde in der Stellungnahme des Ausschusses vom 30. Juni 1993 zur Unterweisung über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz⁽¹⁾ thematisiert;
- Vorbereitung der mit diesem Unterricht betrauten Lehrer⁽¹⁾;
- einschlägige Berufs- und Hochschulausbildung für künftige Arbeitgeber und Arbeitnehmer;
- Mobilität/Pendeln zwischen Wohn- und Arbeitsort;
- Fragen der Volksgesundheit, vor allem die Verwendung von gefährlichen Stoffen und krebserregenden Erzeugnissen;
- Umweltvorschriften und ihre Auswirkungen auf die Risiken;
- spezifische Probleme der KMU und der Kleinunternehmen;
- Zusammenhang zwischen Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und geschlechtsspezifischer Arbeitsverteilung;
- besondere Aspekte im Zusammenhang mit Leiharbeit, Unterverträgen, Heimarbeit und Telearbeit;
- Förderung guter Beschäftigungsverhältnisse, die Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz gewährleisten;
- Sicherheits- und Gesundheitsbedingungen bei selbständiger Berufstätigkeit.

Ohne auf diesen Gebieten regelnd einzugreifen, muß die EU doch immer wieder untersuchen, wie mit diesen Problemfeldern und Zielsetzungen am besten umgegangen werden kann. In den Ziffern 4 und 5 dieser Stellungnahme wird hierauf noch näher eingegangen.

In diesem Zusammenhang erscheint die Agentur von Bilbao dem Ausschuß als ein nützliches Instrument.

2.3.2. Im Interesse der Wirksamkeit und Kohärenz der Maßnahmen ist ein möglichst breiter Ansatz vonnöten. Dies bedeutet, daß das Streben nach Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer in allen Bereichen der Gemeinschaftspolitik vorhanden sein muß und auch von den anderen zuständigen Stellen der Kommission bei ihren jeweiligen Initiativen geteilt werden sollte.

Dies ist bereits bei den Initiativen der GD III betreffend das Inverkehrbringen von sicheren Maschinen/Geräten, Arbeitsmitteln und persönlichen Schutzausrüstungen der Fall. Parallele, einander unterstützende Initiativen müssen in gegenseitigem Einvernehmen ergriffen werden, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

In diesem Zusammenhang wird in dem Zwischenbericht der Kommission mit Recht unterstrichen, daß auch andere Gemeinschaftspolitiken wie die Verkehrs- und die Umweltpolitik zu Verbesserungen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz beitragen. Der Ausschuß unterstützt voll und ganz die von der Kommission beabsichtigte Untersuchung der Auswirkungen dieser anderen Politiken auf die Sicherheit und den Gesundheitsschutz.

3. Wie kann die Gesetzgebung wirksamer gestaltet werden?

3.1. Mit dem Gemeinschaftsrecht werden zwei Ziele verfolgt: das soziale Ziel des Schutzes von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz und das wirtschaftliche Ziel der Gewährleistung, daß Geräte/Maschinen und Erzeugnisse, die in der EU frei verkehren, den Sicherheits- und Hygienevorschriften entsprechen.

In Artikel 118 a der Einheitlichen Europäischen Akte, der die Rechtsgrundlage für die meisten einschlägigen Sozialrichtlinien bildete, wird die Harmonisierung bei gleichzeitigem Fortschritt zum Ziel erklärt. Deshalb wurden in den Richtlinien „schrittweise anzuwendende Mindestvorschriften“ festgelegt, „die den in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen Rechnung tragen.“ Für den Ausschuß ist es wichtig auszuschließen, daß die für unabdingbar erachteten Schutzniveaus von einem Mitgliedstaat zum anderen und je nach Größe der Unternehmen variieren können.

3.1.1. Eine detaillierte und formalistische rechtliche Regelung ist der Harmonisierung allerdings nicht unbedingt zuträglich. Die Kommission hebt in ihrem Zwischenbericht hervor, daß es wichtig ist, nachprüfen zu können, ob die Rechtsvorschriften tatsächlich wirksam ihren Zweck erfüllen, angemessene Sicherheits- und Gesundheitsschutzbedingungen zu schaffen und aufrechtzuerhalten.

Bei dem Problem der Wirksamkeit stellt sich zunächst die Frage nach der Anwendbarkeit. In diesem Zusammenhang sei auf die Stellungnahme des dreigliedrigen Ausschusses vom 15. November 1998 zur wirtschaftlichen und sozialen Bewertung eines vorgeschlagenen Rechtsakts verwiesen. In dieser Stellungnahme betont dieser Ausschuß zu Recht, daß sozio-ökonomische Analysen für das Zustandekommen einer guten rechtlichen Regelung wichtig sein können. Diesen Analysen sollten die Politiker entnehmen können, welche Kosten in der Mehrzahl der Fälle auf die Unternehmen zukommen und mit welchen sozialen Vorteilen zu rechnen ist. Nach Ansicht dieses Ausschusses sollte diese Analyse in zwei Etappen vorgenommen werden. In der ersten Etappe sollten insbesondere die Zielsetzung, die für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz erhofften Vorteile und die auf die Unternehmen

⁽¹⁾ Stellungnahme des WSA vom 30.6.1993 — ABl. C 249 vom 13.9.1993.

in Form von fälligen Investitionen und Verwaltungskosten zukommenden Ausgaben untersucht werden und Hinweise auf eine unbeabsichtigte Beeinflussung der bestehenden Risiken gegeben werden. Eine zweite Analyse wäre fällig, wenn sich bei der ersten Analyse beträchtliche finanzielle Konsequenzen für die Unternehmen oder die Notwendigkeit einer gründlicheren Untersuchung der Vorteile herausstellen würde.

3.1.2. Die Frage der Wirksamkeit wird nachstehend unter zwei Gesichtspunkten behandelt. Wie kann das Verhältnis zwischen gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften optimal gestaltet werden? Hierbei geht es um die Rollenverteilung zwischen europäischer und einzelstaatlicher Ebene. Die zweite Frage betrifft die Abstimmung der Rechtsvorschriften auf die besondere Lage der KMU und der Kleinunternehmen.

3.2. Wie kann das Verhältnis zwischen den gemeinschaftlichen und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften so gestaltet werden, daß sie ihren Zweck besser erfüllen?

3.2.1. Die Verknüpfung zwischen gemeinschaftlichem und einzelstaatlichem Recht wirft verschiedene grundsätzliche Probleme auf:

- Die Umsetzung einer Gemeinschaftsrichtlinie in einzelstaatliches Recht muß zwar juristisch überprüft werden, doch darf sich die Kontrolle hierin nicht erschöpfen. Vielmehr gilt es auch, die Anwendung vor Ort und insbesondere in den einzelnen Sektoren zu überprüfen. Wenn nämlich (zwischenstaatliche) Unterschiede bestehenbleiben oder sich gar noch vergrößern, wie dies mitunter der Fall ist, werden Sicherheit und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer zu einem Wettbewerbsfaktor. Auf diesen Aspekt wird in Ziffer 3.2.4 noch eingegangen.
- Die Arbeitswelt ist mit neuen Herausforderungen konfrontiert, auf die anders als auf die klassischen Risiken für die Sicherheit und die Gesundheit am Arbeitsplatz reagiert werden muß. So etwa mit Problemen wie Streß am Arbeitsplatz und Beschwerden des Stützapparats (Muskeln und Knochen) u. v. m. Neue Arbeitsformen sind entstanden, die spezifische Fragen aufwerfen (vgl. hierzu Ziffer 5.6.1). Mit allen diesen Problemen kann nicht so umgegangen werden wie mit klassischen Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten. Da die diesbezüglichen Verhältnisse und Anschauungen in den einzelnen Ländern, Branchen und sogar je nach Region unterschiedlich sind, muß den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Umsetzungsmodalitäten ein größerer Handlungsspielraum, auch hinsichtlich der Übernahme der Verantwortung, zugestanden werden. In diesem Zusammenhang wäre an eine neue Art von Richtlinien zu denken, die Zielvorgaben enthalten, jedoch durch Anhänge mit einem Katalog von flankierenden Maßnahmen ergänzt werden, die den Mitgliedstaaten als Orientierungshilfen dienen sollen (siehe die Ziffern 3.2.2 und 3.2.3). In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß eine Vorauswahl und Verbreitung guter Beispiele sehr nützlich sein kann. Das „Benchmarking“ ist eine vom Ausschuß befürwortete nichtlegislative Maßnahme (siehe Ziffer 2.3).

3.2.2. Neben klassischen Richtlinien, in denen sowohl Ziele vorgegeben als auch Schutzmodalitäten festgelegt werden — einige Materien verlangen in der Tat noch einen umfassenderen Ansatz — spricht sich der Ausschuß für Richtlinien mit klaren europäischen Zielen aus, bei denen die Wahl der Durchführungsmaßnahmen den Mitgliedstaaten überlassen wird, sofern sichergestellt ist, daß sie die erforderlichen Evaluierungen und Kontrollen vornehmen.

Die Aufgabenverteilung könnte folgendermaßen aussehen:

Maßnahmen auf europäischer Ebene:

- Präzisierung des zu erreichenden Ziels;
- Festlegung der Modalitäten für die Kontrolle und Überprüfung der Erreichung des Ziels;
- Bestimmung der zur Verfügung stehenden Instrumente (Untersuchungen, praktische Lösungen, Informationskampagnen) unter Einbeziehung der betroffenen Sektoren;
- Bestimmung der Art und Weise der Einbeziehung der Sozialpartner.

Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene:

- Abstimmung bestimmter Durchführungsmodalitäten auf bestimmte Zielgruppen und Tätigkeiten mit Hilfe der betroffenen Sektoren;
- Festlegung der Kontroll- und Überwachungsmethoden und -mittel;
- Information und Sensibilisierung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern.

Mit ihrer Arbeit soll die Agentur von Bilbao sowohl der Europäischen Kommission als auch den Mitgliedstaaten Hilfestellung leisten, aber nicht an ihrer Stelle handeln.

3.2.3. Neben dem Erlaß von Richtlinien, in denen die zu erreichenden Ziele festgelegt sind, müssen deshalb zusätzliche Hilfsmittel in Form von Leitlinien zur Verfügung gestellt werden, die detaillierter als die verbindlichen Rechtsvorschriften sind. Gedacht ist an einen Leitfaden für die Unternehmen und nicht an ein Normenwerk. Die Beherrschung des Leitfadens soll nicht nachgewiesen werden müssen. Auch sind verschiedene Fassungen des Leitfadens denkbar, die auf die Eigenheiten der jeweiligen Wirtschaftssektoren und Unternehmen zugeschnitten sind. Die Sozialpartner sollen im Rahmen der Beratungen im dreigliedrigen Beratenden Ausschuß ein Mitspracherecht haben.

3.2.4. Wie bereits weiter oben betont, darf sich die Kontrolle der Umsetzung einer europäischen Richtlinie nicht in einer rein juristischen Überprüfung erschöpfen, d. h. es soll nicht nur geprüft werden, ob die betreffenden Vorschriften in einzelstaatliches Recht umgesetzt wurden. Vielmehr muß

außer der Überprüfung des Gesetzestextes eine praktische Überprüfung der Anwendung vor Ort durch die Mitgliedstaaten stattfinden, und zwar anhand von konkreten harmonisierten Kriterien. So könnten beispielsweise folgende Fragen zu beantworten sein: Wieviele Unternehmen befolgen die Vorschriften? Wie ist die Situation bei den großen / den kleineren Unternehmen? Warum werden die Vorschriften befolgt bzw. warum nicht? Mit welchem Ergebnis?

- Die Kommission muß die in ihrem Zwischenbericht vom 3. September 1998 angedeutete Absicht in die Tat umsetzen, gemeinschaftliche Indikatoren zur Beurteilung der einzelstaatlichen Politik festzulegen. Als Grundlage für diese Indikatoren können u. a. die Statistiken über Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten dienen. Um die Wirksamkeit der bestehenden Rechtsvorschriften laufend beurteilen zu können, würde es der Ausschuß in diesem Zusammenhang begrüßen, wenn die von der Kommission begonnenen Arbeiten zur Angleichung der europäischen Statistiken über Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten fortgeführt würden. Darüber hinaus hält der Ausschuß die Aufstellung einer gemeinschaftlichen Regelung für sinnvoll, durch die die Datenübermittlung von den Mitgliedstaaten an die Dienststellen der Gemeinschaft erleichtert wird. Außerdem ist er der Ansicht, daß die Statistiken Angaben zur geschlechtspezifischen Verteilung enthalten sollten.
- Der Beratende Ausschuß für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz hat unlängst eine Untersuchung über die Arbeit der multidisziplinären Vorsorgeeinrichtungen und die praktische Durchführung der Gesundheitsüberwachung durchgeführt. Dies ist ein Beispiel für Untersuchungen, die weiter unterstützt und ausgedehnt werden sollten. Sie sollten zu einem Austausch erfolgreicher Praktiken, einer besseren Überprüfung der praktischen Anwendung und der Ergebnisse der bestehenden Regelung sowie zu Korrekturvorschlägen im Hinblick auf eine Verbesserung des Sicherheitsniveaus am Arbeitsplatz führen.
- Die Untersuchungen der Dubliner Stiftung über die Arbeitsbedingungen, die verschiedenen Kategorien von Arbeitnehmern sowie die verschiedenen Arbeitsformen sollen die Prüfung der Wirksamkeit der europäischen Maßnahmen sowie die Feststellung, inwieweit deren Ziele erreicht wurden, erleichtern.

3.3. Anwendung auf die KMU und die Kleinstunternehmen: Es handelt sich keineswegs darum, je nach Unternehmensgröße mit zweierlei Maß zu messen, sondern vielmehr darum, der Besonderheit der KMU und ihrem größeren Informations- und Schulungsbedürfnis sowie der Tatsache Rechnung zu tragen, daß sie durch verwaltungsmäßige Komplikationen schneller in eine prekäre Lage geraten. In diesem Zusammenhang sei auf Artikel 118 a hingewiesen, dem zufolge die Richtlinien keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben sollen, die der Gründung und Entwicklung von Klein — und Mittelbetrieben entgegenstehen.

3.3.1. Das zu erreichende Ziel und das vorgeschriebene Sicherheits- und Gesundheitsschutzniveau müssen für alle Arbeitnehmer gleich sein. Allerdings richtet sich die Art und Weise, wie dies erreicht wird, wie dies kontrolliert wird und

vor allem wie die einschlägige Information und Anleitung den Arbeitnehmern und Unternehmen zu vermitteln sind, eindeutig danach, ob es sich um große oder kleine Unternehmen handelt.

3.3.2. Aus Kreisen mittelständischer Unternehmen wird Kritik an Rechtsvorschriften geübt, deren Anwendung in kleineren Unternehmen realistischere nicht erwartet werden kann. Gemeint sind dabei meist bürokratische Auflagen, durch die die Vorschriften unnötig verschärft werden und die von den meisten Unternehmen nicht zu erfüllen sind.

Die detaillierteren technischen Leitlinien, von denen in Ziffer 3.2.3 die Rede ist, können sowohl für kleine und mittlere Unternehmen selbst wie auch für die Überprüfung der Befolgung der Vorschriften in kleineren Unternehmen eine große Hilfe sein.

3.3.3. Dieser Ansatz ist für mittelständische und Kleinstunternehmen allerdings erst dann von Vorteil, wenn die Texte:

- unkompliziert und anpassungsfähig sind;
- praktische Lösungen enthalten;
- in einem Konzertierungsprozeß und vor allem in Zusammenarbeit mit KMU-Organisationen ausgearbeitet werden;
- über Wege bzw. von Stellen verbreitet werden, die den mittelständischen Unternehmen vertraut sind;
- auf die jeweiligen Branchen (z. B. Autowerkstatt, Möbelhersteller oder Gaststättengewerbe) zugeschnitten sind.

3.3.4. Die Informations- und Überwachungsinstrumente müssen durch spezifische Unterstützungsprogramme und Pilotprojekte ergänzt und in der Berufsausbildung behandelt werden (Programm LEONARDO).

4. Verhältnis von Einsetzbarkeit und Sicherheits- und Gesundheitsschutzbedingungen der Arbeitnehmer — Kosten für die Wirtschaft

4.1. Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten und sonstige gesundheitliche Beeinträchtigungen stellen zunächst für die unmittelbar Betroffenen ein ernstes menschliches und soziales Problem dar, sind aber auch für die Allgemeinheit und das betroffene Unternehmen mit erheblichen Kosten verbunden.

Die Agentur von Bilbao hat sich in einer Untersuchung mit den wirtschaftlichen Aspekten von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union auseinandergesetzt. Einige Staaten schätzen die Kosten der arbeitsbedingten Krankheiten auf 2,6 bis 3,8 % ihres Bruttoinlandsprodukts. Allerdings sei auf die Unterschiedlichkeit der Berechnungsmethoden hingewiesen, die Vergleiche erschweren. Der Ausschuß betont, wie ungeheuer wichtig es ist, über verlässliche und vergleichbare Daten zu verfügen, denn erst dann können auch die wirksamsten Systeme ermittelt werden.

4.2. Eine wirksame Sicherheits- und Gesundheitsschutzpolitik ist nicht nur im offensichtlichen Interesse der Menschen sowie angesichts der Kosten von Unfällen und Krankheiten für die Wirtschaft sinnvoll, sondern auch deshalb, weil sie die Einsetzbarkeit und Produktivität der Arbeitnehmer verbessert und der Beschäftigung förderlich ist. Deshalb meint der Ausschuß, daß die Sorge um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in Zukunft Gegenstand einer der Leitlinien für die Beschäftigungspolitik sein sollte. Eine solche Leitlinie sollte entsprechend dem „Benchmarking“, auf das sich die derzeitigen Leitlinien stützen, durch Beispiele vorbildlicher Praktiken untermauert werden. Untersucht werden sollte ferner, wie sich die Beschäftigungspolitik auf die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz auswirkt. Im Hinblick auf die Beschäftigungsbedingungen für Männer und Frauen sollte nicht in Vergessenheit geraten, daß ein Schwerpunkt der beschäftigungspolitischen Leitlinien darin besteht, den Eintritt oder die Rückkehr von Frauen in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Dieser Aspekt wird im übrigen auch in der Stellungnahme des Ausschusses zu den „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2000 — Vorschlag“⁽¹⁾ herausgestellt.

4.3. Hierzu sind sowohl Maßnahmen gegenüber den Arbeitgebern als auch gegenüber den Arbeitnehmern erforderlich.

4.4. Der Arbeitgeber, der über die Organisation des Unternehmens bestimmt, ist auch für die Auswirkungen seiner Entscheidungen auf die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer verantwortlich. Die Wahrnehmung dieser Verantwortung, um die es in der Rahmenrichtlinie vom 12. Juni 1989 geht, verlangt vom Arbeitgeber, daß er in der Lage ist, die für sein Unternehmen geeignetsten Vorbeugemaßnahmen und die Organisationsart zu wählen, die es ihm gestattet, sowohl die Sicherheit und den Gesundheitsschutz seiner Beschäftigten zu gewährleisten als auch möglichst wettbewerbsfähig zu sein, ohne dabei durch eine unpassende Regelung behindert zu werden.

4.4.1. Gute Arbeitsbedingungen sind ein wesentliches Element bei der Herstellung guter Erzeugnisse und der Erbringung guter Dienstleistungen. Arbeitsunfälle und andere Beeinträchtigungen der Gesundheit und Sicherheit stellen in erster Linie ein menschliches und soziales Problem dar, sind aber auch für das Unternehmen ein Kostenfaktor in puncto Fehlzeiten, Sozialversicherungsbeiträge, Produktionsverluste, Nichtverfügbarkeit von Know-how usw.

Es müssen deshalb Maßnahmen und Instrumente entwickelt werden, mit deren Hilfe

- die Unternehmer davon überzeugt werden können, daß gute Sicherheits- und Gesundheitsschutzbedingungen zur Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität des Unternehmens beitragen und daß eine gute Sicherheits- und Gesundheitsschutzpolitik von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zeugt;
- die Unternehmer für die Einbeziehung der Sicherheits- und Gesundheitsschutzpolitik als integrale Bestandteile eines umfassenden Ansatzes sensibilisiert werden können;

- die Schlüsselrolle der Arbeitsorganisation bei der Förderung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz klargemacht wird;
- die ganze Bedeutung der Einrichtungen für die Gesundheitsvorsorge und die Überwachung der Gesundheit der Arbeitnehmer herausgestellt wird; in diesem Zusammenhang verweist der Ausschuß auf den wichtigen Beitrag der Arbeitsmedizin zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz⁽²⁾. Die für Gesundheitsvorsorge und -aufsicht zuständigen Einrichtungen werden im Rahmen ihrer Aufgaben den Informations- und Schulungsbedarf, der je nach den am Arbeitsprozeß beteiligten Personen variiert, berücksichtigen müssen.

Zu diesem Zweck gilt es,

- eine Bestandsaufnahme vorbildlicher Praktiken in den Unternehmen durchzuführen und leistungsfähige Systeme herauszustellen. Untersuchungen haben nämlich den Vorbildcharakter gezeigt von:
 - Systemen zur regelmäßigen Bewertung der Sicherheitsbedingungen gepaart mit Anreizen zur Belohnung guter Ergebnisse der Unternehmensabteilungen;
 - in ein Gesamtkonzept integrierten Systemen des Sicherheits- und Gesundheitsschutzmanagements;
 - sowie von Maßnahmen zur Anpassung der Arbeitsplätze von älteren oder behinderten Arbeitnehmern;
 - Kriterien für gute Praktiken sowie Evaluierungsmethoden für eine Politik und entsprechende Maßnahmen zu entwickeln und zur Verfügung zu stellen;
- die Vorteile einer guten Politik zu verdeutlichen; eine bessere Bezifferung der Kosten und des Nutzens erleichtert denen, die Beschlüsse zu fassen haben, die Orientierung; sowohl eine genauere Analyse als auch die Ausarbeitung einfacher und praktischer Instrumente für eine objektive Kosten-Nutzen-Analyse sind als Voraussetzungen für bessere und bewußtere Entscheidungen vordringlich vonnöten.

4.4.2. Die Arbeitnehmer und/oder ihre Vertreter müssen bei dieser Vorgehensweise systematisch einbezogen werden:

- Einbeziehung in die Vorbereitung, Durchführung, Evaluation und Anpassung der einschlägigen Gemeinschaftspolitik im Rahmen der bestehenden Beratungsgremien, insbesondere des Beratenden Ausschusses für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz;
- Information, Konsultation und Beteiligung, wie sie in der Rahmenrichtlinie vom 12. Juni 1989 und in den Einzelrichtlinien vorgesehen sind;

⁽¹⁾ ABl. C 368 vom 20.12.1999.

⁽²⁾ ABl. C 307 vom 19.11.1984.

— Behandlung von Sicherheitsaspekten in Erziehung, Bildung, Ausbildung und Schulung; diesbezüglich ist der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Dok. 070/2/97) zuzustimmen; auch sei in diesem Zusammenhang an die WSA-Stellungnahme vom 30. Juni 1993 zum Thema „Unterweisung über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“ erinnert:

- der Schüler als künftiger Bürger;
- der künftige Arbeitnehmer;
- der Arbeitnehmer bei Antritt seiner Tätigkeit im Unternehmen;
- die Hierarchie;
- Arbeitnehmervertreter mit besonderen Aufgaben auf dem Gebiet der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz.

4.4.3. Bei dieser wichtigen Untersuchungs-, Sensibilisierungs- und Informationsaufgabe der Europäischen Kommission, die mit den vergleichenden Analysen vorbildlicher Praktiken fortfahren sollte, kann ihr die Agentur von Bilbao behilflich sein, indem sie die Vorarbeiten für die Untersuchung und Bestandsaufnahme von sowie die Information über erfolgreiche Verfahrensweisen, Ausbildungsprogramme usw. leistet. Die Mitgliedstaaten sind ihrerseits für die Verbreitung der betreffenden Informationen über die geeigneten Kanäle verantwortlich.

5. Wie ist auf die neuen Risiken zu reagieren?

5.1. Die Arbeitswelt war und ist vielfältigen Veränderungen unterworfen, und die Arbeitsorganisation ist differenzierter geworden. So bestehen in ein und demselben Unternehmen unterschiedliche Arbeitsweisen mit unterschiedlichen Arbeitszeiten nebeneinander. Durch die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung haben sich Arbeitsinhalte und Arbeitsmethoden geändert. Auch gibt es inzwischen verschiedene Arten von Arbeitsverhältnissen: So finden Teilzeit-, Zeit- und Leiharbeit immer mehr Verbreitung. Telearbeit und Nebearbeit (Arbeit auf Abruf) nehmen ebenfalls zu. Außerdem hat sich die Zusammensetzung der Arbeitnehmerschaft geändert. Die weibliche Erwerbstätigkeit hat stark zugenommen. Zudem ist eine Überalterung der Arbeitnehmerschaft festzustellen. Infolge des Aufschwungs der Dienstleistungen liegt ein immer größerer Anteil der Arbeitsplätze im Tertiärsektor. Viele Firmen haben sich auf ihr „Kerngeschäft“ zurückgezogen und haben eine Reihe von Tätigkeiten ausgelagert und vor allem an mittelständische Unternehmen vergeben. Der Anteil der KMU an der Gesamtzahl der Unternehmen wächst stetig. Außerdem wurden in den Unternehmen dezentralisiertere Managementmethoden eingeführt. All diese Veränderungen haben sich auf die Arbeitsweise und infolgedessen auch auf die Sicherheits- und Arbeitshygienebedingungen am Arbeitsplatz ausgewirkt.

5.1.1. In einigen Ländern nimmt die Schwarzarbeit ohne Rücksicht auf die Anforderungen der Sicherheit und des

Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz besorgniserregende Ausmaße an. Mit dieser Entwicklung hat sich insbesondere die Kommission in einer Mitteilung zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit auseinandergesetzt. Sie plädiert für eine Strategie zur Bekämpfung dieses Phänomens, die der Ausschuß in seiner am 27. Januar 1999 verabschiedeten Stellungnahme⁽¹⁾ vorbehaltlos befürwortet.

5.2. Die unter 5.1 skizzierten Veränderungen lediglich als Risikofaktoren zu betrachten, wäre allzu einfach und einseitig. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zwingen die Unternehmen zu einer ständigen Modernisierung und Anpassung ihres Managements und ihrer Arbeitsorganisation. Dabei gehen die Investitionen in neue Technologien häufig Hand in Hand mit einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Was die neuen Arbeitsformen anbelangt, so können sie den Flexibilitätsbedürfnissen sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer entgegenkommen.

5.3. Zwar können die genannten Veränderungen nicht einfach mit Risiken gleichgesetzt werden, doch haben sie unzweifelhaft für die Arbeitnehmer neue Risiken mit sich gebracht. Es handelt sich dabei nicht um die herkömmlichen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. So wird immer häufiger über psychosoziale Probleme geklagt. Stresssituationen nehmen auch auf der Führungs- und Managementebene zu. „Ausgebrannte“ Arbeitnehmer sind den neuen Anforderungen nicht mehr gewachsen.

5.3.1. Jugendliche, Behinderte⁽²⁾, Wanderarbeitnehmer und ungelernete Arbeitskräfte befinden sich häufiger als andere Arbeitnehmer in einer prekären Lage und werden auf dem Arbeitsmarkt zuweilen als Risikogruppen betrachtet.

5.4. Auf neue Arbeitssituationen und neue Arbeitsformen angewandte herkömmliche Maßnahmen sind weniger wirksam. Es geht darum herauszufinden, wie die Arbeitnehmer wirksam geschützt werden können und welche praktischen Lösungen zur Erreichung der Ziele zur Verfügung stehen, so u. a.

- Sammlung von Daten, Objektivierung der Problematik und Vergleich der Indikatoren;
- Entwicklung geeigneter Hilfsmittel, die auf die jeweilige Zielgruppe, Tätigkeit und Arbeitsform abgestimmt sind.

5.5. Ein allgemeingültiges rechtliches Rahmenwerk mit Zielsetzungen liegt auf europäischer Ebene fest. Wie bei den neuen Arbeitsformen, der veränderten Bevölkerungsstruktur und den neuen Risiken Ergebnisse erzielt werden können, muß immer wieder neu untersucht und in der Praxis überprüft werden.

⁽¹⁾ ABl. C 101 vom 12.4.1999.

⁽²⁾ In diesem Zusammenhang bezieht sich der Ausschuß auf das Kompendium vorbildlicher Praktiken für die Beschäftigung von behinderten Personen, das auf Initiative der europäischen Sozialpartner, der UNICE, des EGB und der CEEP mit Unterstützung der Europäischen Kommission veröffentlicht wurde. Dieses Kompendium enthält insbesondere Beispiele für die berufliche Wiedereingliederung.

Zunächst gilt es, die technischen Aspekte der bestehenden Regelung ständig im Auge zu behalten und nötigenfalls anzupassen, so u. a. im Hinblick auf

- neue Erzeugnisse und Verfahren;
- neue Lehren, die aus den Auswirkungen bestehender Erzeugnisse und Verfahren (z. B. organisches Psychosyndrom (OPS) und Mineralfasern) zu ziehen sind, sowie
- neue Lehren, die aus bestimmten Gesundheitsbeschwerden wie Muskel- und Gliederschmerzen (RSI) zu ziehen sind,

um die angestrebten Ziele, vor allem was die Grenzwerte anbelangt, an die Entwicklung von Wissenschaft und Technik anzupassen.

5.6. Als nächstes muß geprüft werden, ob es bei der Anwendung der Rahmenregelung auf die neuen Arbeitsformen Durchführungsprobleme gibt und welche Hilfen und Lösungen angeboten werden können. Betroffen sind u. a.

- die Gesundheitsüberwachung;
- die Information und Ausbildung der Arbeitnehmer;
- die Beobachtung etwaiger Risiken neuer Erzeugnisse und Verfahren.

5.6.1. In diesem Zusammenhang ist der Leiharbeit, den kurz befristeten Zeitverträgen und den in Subunternehmenschaft ausgeführten Arbeiten besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Hier handelt es sich um besondere Situationen, die die Eingliederung des Arbeitnehmers in die Arbeitswelt aus folgenden Gründen erschweren:

- Die Verantwortung für die Arbeitsbedingungen und die Kontrolle der Arbeitsbedingungen sind auf mehrere Arbeitgeber aufgeteilt;
- die Arbeitnehmer wechseln häufiger den Arbeitsplatz und müssen sich jedesmal schnell an die neue Arbeitsumgebung anpassen.

Um das notwendige Schutzniveau zu erreichen, müssen situationgerechte und praktikable Maßnahmen auf folgenden Gebieten ergriffen werden:

- Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Arbeitgebern und dem Arbeitnehmer über die mit der jeweiligen Arbeit verbundenen Risiken und Erfordernisse;
- sehr klare spezifische Anweisungen für jeden Arbeitseinsatz;
- ständige Fortbildung;
- medizinische Überwachung und Weiterverfolgung der Exposition von Arbeitnehmern gegenüber gefährlichen Agenzien oder Erzeugnissen;
- epidemiologische Forschung.

Die Lehren, die in verschiedenen Mitgliedstaaten aus gängigen Praktiken, Erfahrungen und Untersuchungen gezogen werden konnten, sollten ausgetauscht werden, um zur Verbesserung des Lösungsansatzes beizutragen.

5.7. Starke Fluktuationen und hohe Fehlzeiten von Arbeitnehmern sind häufig ein Signal für schlechte Arbeitsbedingungen, die jedoch meist nicht allein an diesen Verhältnissen schuld sind. Dagegen haben psychosoziale Probleme, Streß und Erschöpfungszustände häufiger etwas mit den Arbeitsumständen zu tun. Die Auseinandersetzung mit diesen Problemen ist Bestandteil eines guten Managements. Allerdings ist die Rolle und Verantwortlichkeit des Unternehmens bei diesen Risiken nicht so eindeutig wie bei herkömmlichen Risiken am Arbeitsplatz. So haben die Situation im Privatleben (Familie, Aufgabenverteilung innerhalb der Familie), die Bildungsgrundlagen, die Fortbildungschancen und die Beschäftigungsmöglichkeiten einen Einfluß auf die Symptome. Die von den Unternehmen und den Arbeitnehmern verlangten Anstrengungen müssen mit Maßnahmen in anderen Bereichen Hand in Hand gehen, damit die Bemühungen der Unternehmen nicht durch das Fehlen eines Gesamtkonzepts zunichte gemacht werden.

Diese Maßnahmen müssen am Arbeitsplatz, im häuslichen und schulischen Umfeld und anderswo ergriffen werden und erfordern somit auch einen globalen Ansatz seitens der Kommission (siehe Ziffer 2.3.2). Unzusammenhängende Einzelmaßnahmen sind weniger wirksam.

5.8. Zur Auseinandersetzung mit den neuen Risiken und Arbeitsformen gibt es in den einzelnen Mitgliedstaaten etliche Initiativen, in deren Rahmen bestimmte Lösungen in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern getestet werden.

Zur Illustration des Engagements der Sozialpartner mögen folgende Beispiele dienen⁽¹⁾:

- In den Niederlanden werden die Sozialpartner in der „Agenda 2002“, in der die Sozialpartner die thematischen Verhandlungsschwerpunkte in den kommenden Jahren festgelegt haben, aufgerufen, sich vorrangig den Problemen des Stresses und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu widmen. Daraufhin wurden zahlreiche branchenspezifische Kollektivvereinbarungen geschlossen. Interessant sind in diesem Zusammenhang auch die Vereinbarungen gegen bestimmte Sonderrisiken, die zwischen den staatlichen Stellen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern geschlossen wurden.
- In Belgien haben die Sozialpartner am 30. März 1999 eine sektorenübergreifende Kollektivvereinbarung über die Politik zur Vorbeugung gegen Streß am Arbeitsplatz geschlossen, wonach der Arbeitgeber den Ausschuß für Sicherheit und Arbeitshygiene zu der von ihm geplanten Politik konsultiert. Des weiteren haben die branchenspezifischen Sozialpartner die Einrichtung „Prévention et Intérim“ gegründet mit dem Ziel, die Unternehmen im Bereich der Prävention zu sensibilisieren und zu beraten.

⁽¹⁾ Vgl. auch die Beispiele für vorbildliche Praktiken auf der Website der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in Bilbao (<http://www.eu-osh.es>).

- In Dänemark wurde zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebervereinigungen ein landesweites Abkommen über die Verringerung eintöniger und sich ständig wiederholender Arbeit geschlossen.
- In Schweden haben die Sozialpartner eine Vereinbarung über die Bestellung von für einen bestimmten Bezirk zuständigen Vorsorgebeauftragten getroffen.

Unter den neueren Initiativen der Mitgliedstaaten ist das von Portugal eingeleitete Programm zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz hervorzuheben, das insbesondere Anreize für Arbeitgeber vorsieht, die bemerkenswerten Anstrengungen in diese Richtung unternommen haben, die einen Vorbildcharakter aufweisen.

5.9. Anhand der Bestandsaufnahme dieser Maßnahmen, der dokumentierten guten Praktiken und des Ergebnisses erfolgreicher Initiativen kann die Kommission in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern eine Evaluierung vornehmen, nötigenfalls die bestehenden Regelungen anpassen sowie weitere Hilfsmittel konzipieren, darüber informieren und in bestehende und neue Unterstützungsprogramme integrieren.

6. **Schlußfolgerungen**

- Die Förderung von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz muß ein vorrangiges Anliegen der staatlichen Stellen, Sozialpartner, Arbeitgeber und Arbeitnehmer sein. Eine solche Mobilisierung erscheint um so dringlicher, als die Arbeitswelt tiefgreifenden Wandlungsprozessen unterworfen ist. Am besten läßt sich dieses vorrangige Ziel wohl dadurch erreichen, daß alle betroffenen Parteien

— auf Unionsebene ebenso wie auf nationaler, sektoraler, regionaler und kommunaler Ebene — stärker in die Verantwortung genommen werden.

- Unbeschadet der legislativen Funktion, die auch in Zukunft wichtig sein wird und sowohl aus sozialen wie aus wirtschaftlichen Gründen gerechtfertigt ist, muß die nicht-legislative Funktion der Europäischen Union stärker gefördert werden und durch Informations-, Sensibilisierungs-, Bildungs- und Ausbildungs- sowie Benchmarkingaktionen Auftrieb erhalten.
- Der Wirksamkeit der Rechtsvorschriften förderlich ist es, wenn bei ihrer Abfassung auf eine bessere Rollenverteilung zwischen europäischer und einzelstaatlicher Ebene geachtet wird, für die gemeinschaftliche Ebene klare Ziele festgelegt werden und den einzelstaatlichen Stellen die Durchführung bei Gewährleistung von Kontrollen übertragen wird.
- Um die Einsetzbarkeit der Arbeitnehmer besser mit den Anliegen der Sicherheit und Arbeitshygiene am Arbeitsplatz zu verbinden, sind sowohl für die Arbeitgeber als auch die Arbeitnehmer Sensibilisierungs- und Ausbildungsmaßnahmen erforderlich.
- Die Anwendung der Rechtsvorschriften auf die neuen Risiken verlangt eine ständige Evaluierung der Wirksamkeit der darin vorgesehenen Maßnahmen, und die Anpassung der Vorschriften muß unter Zugrundelegung der Ergebnisse einer Analyse vorbildlicher Praktiken in den Mitgliedstaaten erfolgen. Im Rahmen des Benchmarking sollten die nachahmenswertesten Beispiele und insbesondere die von den Sozialpartnern angewandten Praktiken herausgestellt werden.

Brüssel, den 8. Dezember 1999.

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen über einen Aktionsplan der Europäischen Union zur Drogenbekämpfung (2000-2004)“

(2000/C 51/12)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 8. Juli 1999 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung auszuarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 12. November 1999 einstimmig an. Berichterstatterin war Frau Hassett.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung am 8. und 9. Dezember 1999 (Sitzung vom 8. Dezember) mit 117 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

Am 25. Januar 1995 verabschiedete der Wirtschafts- und Sozialausschuß eine Initiativstellungnahme zur „Bekämpfung des Drogenmißbrauchs“⁽¹⁾ (Berichterstatterin: Frau Guillaume), in der er sich unter anderem zu dem Aktionsplan äußerte, der gegenwärtig in Kraft ist (1995-1999). Die jetzige ergänzende Stellungnahme baut auf den in diesem Zusammenhang durchgeführten Arbeiten auf.

1.1. Die Mitteilung der Kommission über einen Aktionsplan der Europäischen Union zur Drogenbekämpfung (2000-2004) enthält:

- ein Programm mit auf allen Ebenen koordinierten Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Drogen,
- die Forderung, der Prävention höchste Priorität; einzuräumen,
- Vorschläge zur Verstärkung des Austauschs von Erfahrungen und bewährten Verfahrensweisen, („best practice“);
- Vorschläge zur Eindämmung der Versorgung mit illegalen Drogen;
- die Forderung nach einer Bündelung der drogenbezogenen Aktivitäten im Rahmen des Schengener Abkommens mit der Umsetzung des Aktionsplans der EU zum organisierten Verbrechen;
- Pläne zur Förderung der Aufnahme von Klauseln über die Kontrolle illegaler Drogen in internationale Handels- und Entwicklungsabkommen.

1.2. Die Ziele des Aktionsplans der EU sind:

- sicherzustellen, daß die Drogenbekämpfung auch künftig eine vorrangige Stellung bei den internen und externen Maßnahmen der EU einnimmt;
- den integrierten, ausgewogenen Ansatz zur Drogenbekämpfung, bei dem Angebots- und Nachfragereduzierung sich gegenseitig verstärken, weiterzuführen;

- die Lieferung objektiver, verlässlicher und vergleichbarer Daten zum Stand des Drogenproblems in der EU zu gewährleisten;
- die internationale Zusammenarbeit voranzubringen und
- zu betonen, daß angemessene Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen und Präventivmaßnahmen die höchste Priorität gebührt.

In der Mitteilung werden auch eine Reihe neuer Probleme und Aufgaben genannt, wie z. B. die zunehmende Verbreitung synthetischer Drogen, die Beziehung zwischen Drogen und Großstadtkriminalität sowie drogenbedingter Probleme in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Strafrecht. Ferner wird auf das dringende Erfordernis hingewiesen, das nötige methodische Instrumentarium zu entwickeln, mit dessen Hilfe die Maßnahmen zur Drogenbekämpfung auf EU-Ebene systematisch bewertet werden können.

1.3. Der Drogenbekämpfung wird sowohl in der Europäischen Union als auch in den einzelnen Mitgliedstaaten weiterhin eine hohe Dringlichkeit beigemessen. Bekanntermaßen ist es schwierig, verlässliche Daten in diesem Bereich — Verbreitung des Konsums illegaler Drogen, Drogentote, Drogenunfälle, Krankheits-/Infektionsfälle, Verbrechen usw. — zu erlangen, um sich ein richtiges Bild vom Stand des Problems machen zu können. Trotz dieser Schwierigkeiten ist dem Jahresbericht 1998 der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) unmißverständlich zu entnehmen, daß kein Grund zur Zufriedenheit besteht.

1.4. Seit Mitte der achtziger Jahre haben die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Gemeinschaft weitreichende gemeinsame Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs und des illegalen Drogenhandels sowie zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet getroffen. Ziel der Aktivitäten der EU auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung, für die im wesentlichen die einzelnen Mitgliedstaaten zuständig sind, ist es, bestimmte Anstrengungen in Bereichen, in denen ein Tätigwerden der Union zusätzlichen Gewinn bringen kann, zu unterstützen und zu koordinieren. Nachfrage- und Angebotsreduzierung sowie internationale Zusammenarbeit sind die Grundpfeiler der derzeitigen Drogenbekämpfungsstrategie der EU.

(1) ABl. C 102 vom 24.4.1995.

1.5. Für die Europäische Union ist die Drogenbekämpfung ein Teilziel, das mit dem im Vertrag von Amsterdam festgeschriebenen Ziel der Schaffung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ untrennbar verbunden ist. Die Aktion zur Drogenbekämpfung wird zugleich als eine Priorität des Gesundheitswesens (Titel XIII Artikel 152 des EU-Vertrags), eine Priorität der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (Titel VI EUV) und eine Priorität der internationalen Zusammenarbeit (Titel V EUV) angesehen.

1.6. Auf EU-Ebene können wirksame Maßnahmen und Strategien nur auf der Grundlage der oben erwähnten und angestrebten „objektiven, verlässlichen und vergleichbaren Daten“ zum Stand der Drogenproblematik festgelegt werden. Für die Lieferung solcher Informationen wurden zwei Einrichtungen geschaffen, die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) und die Europol-Drogenstelle (EDU). Die EBDD sammelt und verbreitet nichtvertrauliche Daten über Drogenmißbrauch, von denen ausgehend Bekämpfungsstrategien entwickelt werden. Die Kommission hebt zudem hervor, daß eine systematische Evaluierung und Bewertung sowie Follow-up-Mechanismen notwendig sind. Die Arbeit der beiden vorerwähnten Einrichtungen trägt zur Verbesserung der Kenntnisse über das Ausmaß und die Tragweite des Drogenproblems in der Union bei.

1.7. Die internationale Dimension der Drogenbekämpfung erfordert angesichts des Ernstes der Problematik und der Tatsache, daß sie sowohl entwickelte Länder als auch Entwicklungsländer bedroht, eine intensivere Zusammenarbeit.

1.8. Im Hinblick auf die Erweiterung ist es auch sinnvoll, die Lage in den Beitrittsländern zu untersuchen. Dem Jahresbericht 1998 der EBDD zufolge haben die meisten mittel- und osteuropäischen Länder mit wachsenden Problemen im Zusammenhang mit dem Handel mit und dem Transit von illegalen Drogen sowie mit dem Anstieg des Drogenkonsums zu kämpfen⁽¹⁾. Um diesen beunruhigenden Trend umzukehren, bedarf es der kontinuierlichen Unterstützung durch die EU, beispielsweise im Rahmen des PHARE-Mehrländerprogramms zur Drogenbekämpfung.

2. Die WSA-Stellungnahme von 1995 zur „Bekämpfung des Drogenmißbrauchs“⁽²⁾

2.1. In seiner damaligen Initiativstellungnahme vertrat der Ausschuß die Auffassung, daß „trotz aller Bemühungen europäischer Regierungen, die illegale Herstellung, den illegalen Handel und das illegale Angebot aller Drogen unter Einsatz erheblicher finanzieller Mittel zu bekämpfen, in diesem Bereich nicht die gewünschte Wirkung erzielt wurde“ und „daß das Problem des Drogenmißbrauchs mit strafrechtlichen Mitteln und Maßnahmen gegen das Angebot allein nicht zu lösen ist“.

2.2. Er befürwortete zwar Maßnahmen zur Koordinierung der Verfolgung von Personen, die in Herstellung, Vertrieb und Angebot illegaler Drogen verwickelt sind, meinte jedoch, daß ebenso großer Wert auf die Förderung von Maßnahmen zur Reduzierung der Nachfrage gelegt werden sollte. Hierzu sollten folgende Elemente gehören:

- angemessene Mittel für Behandlungs-, Rehabilitierungs- und Aufklärungsprogramme für Drogengefährdete;
- Aufklärungs- und Vorbeugungsprogramme für Risikogruppen hinsichtlich des illegalen Drogenkonsums.

2.3. Das Ausmaß des Problems verlange eine europaweite Präventionspolitik, doch müßten auch die Einstellungen verändert werden. Kein Mitgliedstaat sollte Gefahr laufen müssen, als „Drogenparadies“ betrachtet zu werden, weil er innovative Maßnahmen ergreife. Keine einzelne Region, Stadt, Gemeinde oder Schule sollte sich um ihren Ruf sorgen müssen, weil sie eine aktive Präventionspolitik gegen Drogenmißbrauch betreiben wolle. Eine koordinierte, präventive Vorgehensweise würde dazu beitragen, das Problem ans Tageslicht zu bringen, und den Bürgern in jeder Gemeinde helfen, ihre individuelle und kollektive Verantwortung einzugestehen.

2.4. Der Ausschuß vertrat die Auffassung, daß die Politik der Europäischen Union wesentlich klarer und viel stärker koordiniert sein müßte.

2.5. Auf lokaler und regionaler Ebene müßten integrierte Netze eingerichtet werden, die auf den Koordinierungsgruppen beruhten und folgende Gruppen einbezögen:

- Gemeinde- und andere örtliche Behörden;
- Fachpersonal mit angemessener Ausbildung in der Vorbeugung von Drogenmißbrauch;
- Ärzte und Angehörige arztähnlicher Berufe;
- Polizeibeamte;
- Lehrpersonal;
- Arbeitgeber und Arbeitsvermittlungsstellen;
- Eltern;
- Familienverbände, Selbsthilfegruppen und gemeinnützige Einrichtungen;
- die lokale Presse, Fernseh- und Radiosender;
- hauptberufliche Koordinatoren;
- Koordinierung von Gesundheitsdiensten, örtlichen Behörden, Arbeitsvermittlungsstellen und Sozialpartnern.

2.6. Auf nationaler Ebene empfahl der Ausschuß dringend die Einsetzung von Koordinationszentren, die für die Aufsicht über die lokalen und regionalen Koordinationsgruppen, erforderlichenfalls für die spezifische Unterstützung sowie für die Querverweisung und eine strukturierte Antwort auf Drogenmißbrauch zuständig wären.

(1) Jahresbericht über den Stand des Drogenproblems in der Europäischen Union — Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, Seite 61 (englische Fassung).

(2) ABl. C 102 vom 24.4.1995.

2.7. Auf europäischer Ebene schlug der Ausschuß vor, folgende Aktionen ins Auge zu fassen:

Aktionen (1995-1999)	Erfolgsbilanz 1999
— Einsatz einer nationalen Drogenkoordinatorengruppe, ergänzt durch ein multidisziplinäres Team, das alle „drei Pfeiler“ der EU vertritt	Teilerfolg
— Einrichtung eines ständigen EU-Ausschusses zur Drogenprävention	erfolgt
— aktive Umsetzung von Artikel 129 EGV durch Förderung der „Zusammenarbeit“ und „Koordination“ zwischen den Mitgliedstaaten im Gesundheitswesen einschließlich „Drogenabhängigkeit“ sowie Unterstützung des Initiativrechts der Kommission in diesem Bereich	erfolgt
— Unterstützung der Bemühungen der Kommission, eine aktivere Rolle bei der Förderung, Veröffentlichung und Verbreitung der bewährtesten Vorgehensweisen zu übernehmen	EBDD
— Veranstaltung von Europäischen Wochen der Suchtprävention	erfolgt
— Durchführung von EG-bezuschußten Bildungs- und Ausbildungsinitiativen im Bereich der Drogenprävention	erfolgt
— rasche Umsetzung der spezifischen Vorschläge des Aktionsplans der Kommission für Ausbildung und Austausch von Fachkräften	erfolgt
— Durchführung von Sensibilisierungskampagnen der EU sowie eines Informationsaustauschs	erfolgt
— Durchführung von EG-bezuschußten Pilotprojekten in Zielgebieten zur Errichtung eines europaweiten Koordinationsnetzes	Teilerfolg

(1) Auf der Studiengruppensitzung vom 9. September 1999 wurde die Europäische Kommission gebeten, die Erfolgsbilanz des Aktionsplans 1995-1999 grob zu skizzieren.

Der Ausschuß nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, daß Maßnahmen ergriffen wurden, die den in ihrer Stellungnahme von 1995 geäußerten Empfehlungen weitgehend Rechnung tragen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt den von der Kommission vorgeschlagenen Aktionsplan zur Drogenbekämpfung (2000-2004) außerordentlich und möchte insbesondere auf die Einzelziele des Aktionsplans in den folgenden fünf Aktionsbereichen eingehen:

1. Information
2. Maßnahmen zur Nachfragereduzierung
3. Konsolidierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes („acquis communautaire“)
4. Maßnahmen auf internationaler Ebene
5. Koordinierung, Integration und Vereinfachung.

3.2. Im Einklang mit der politischen Erklärung der Sondersitzung der UN-Vollversammlung (UNGASS) über die Drogenbekämpfung bekennt sich der Ausschuß zu den Grundsätzen gemeinsame Verantwortung, Einbeziehung der Drogenbekämpfung in die Förderung der sozioökonomischen Entwicklung, ausgewogenes Konzept für die Reduzierung von Angebot und Nachfrage, Achtung der Menschenrechte und Unterstützung multilateraler Konzepte.

3.3. Der Ausschuß teilt die Auffassung, daß bei den nachfragereduzierenden Maßnahmen dem Gesundheitswesen, dem Bildungswesen, den Forschungs- und Ausbildungstätigkeiten sowie den Instrumenten zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung höchste Priorität eingeräumt wird, damit die beiden Hauptziele

- die deutliche Verringerung des illegalen Drogenkonsums bei den überwiegend unter 18-jährigen innerhalb von fünf Jahren und
- die wesentliche Senkung der Zahl der Drogentoten innerhalb von 5 Jahren

erreicht werden können. Diese Ziele werden normalerweise durch Programme erreicht, die die Gesamtbevölkerung im Auge haben, d. h. durch allgemeine Aktivitäten, die auf die Alltagsbedürfnisse der Bevölkerung abzielen. Die gesundheitliche Versorgung kann durch eine Evaluierung der Bedürfnisse der jeweiligen Bevölkerungsgruppen gewährleistet werden; Bildung kann über die schulischen Lehrpläne, gesonderte Jugendbildungswerke und spezifische Einrichtungen der Gemeinden vermittelt werden; spezifische Forschungsarbeiten sollten Teil breiter angelegter Untersuchungen der Bevölkerung sein, und Ausbildung kann im Rahmen einer allgemeineren Vorbereitung auf das Arbeitsleben erfolgen.

3.3.1. Der Ausschuß teilt die von der Kommission vertretene Auffassung, daß u. a. eine effiziente Anwendung der neuen Medien (vor allem des Internets) bei der Entwicklung, Umsetzung und Evaluierung pädagogischer Präventionsprogramme in den Bereichen Erziehung und Sensibilisierung von Nutzen sein kann.

3.4. Die Kommission legt einen besonderen Schwerpunkt auf den staatlichen und den halbstaatlichen Sektor. Aus Erfahrung weiß der Ausschuß jedoch, wie wichtig es ist, auch an die in vielen Mitgliedstaaten bestehenden breiter angelegten Modelle der Sozialpartnerschaft zu denken. In dem Dokument wird die Notwendigkeit der Nutzung sowohl des öffentlichen Gesundheitswesens als auch des Schulwesens betont, die in erster Linie in der Hand kommunaler und regionaler Behörden liegen; auf die wichtige Rolle der gegenseitigen Erziehung durch Gleichaltrige („peer education“), der nichtstaatlichen Organisationen und der Gesellschaft im allgemeinen wird aber nur am Rande eingegangen. Kaum erwähnt werden auch bereits bestehende Partnerschaften, wie z. B. in bezug auf Verbrechen und Störung der öffentlichen Ordnung, auf dem Gebiet der Neubelebung der Wirtschaft, der Verbesserung der Gesundheit und der Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Kommunalverwaltung.

3.5. Der Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung verlangt einen integrierten ausgewogenen Ansatz. Hierzu ist es unerlässlich, die im Rahmen der Sozialpartnerschaft verfügbaren Ressourcen zu nutzen. Der Ausschuß möchte hervorheben, daß auf verschiedenen Gebieten Partnerschaften im Wege von Vereinbarungen geschlossen werden sollten, angefangen mit der Prävention am Arbeitsplatz, und daß eine Zusammenarbeit beispielsweise zwischen Verkehrsunternehmen und Zollbehörden in die Wege geleitet werden sollte.

3.6. Es muß unbedingt dafür gesorgt werden, daß die aus dem Drogenpräventionsprogramm 1996-2000 gewonnenen Erkenntnisse in die Umsetzung des vorgeschlagenen Aktionsplans einfließen. Die Ergebnisse sollten gegebenenfalls ausgetauscht, weiterentwickelt und auf breiter Basis berücksichtigt werden. Erfolge werden oft herausgestrichen, doch ist es gleichzeitig von ganz entscheidender Bedeutung, daß auch die Mißerfolge analysiert werden. Bei der Konzipierung neuer Maßnahmen müssen Lehren aus den bisherigen Erfahrungen gezogen werden. Dies unterstreicht die Notwendigkeit eines multidisziplinären und multidimensionalen Vorgehens auf lokaler, nationaler und globaler Ebene.

3.7. Ein probeweiser Erstkonsum findet im allgemeinen dann statt, wenn im Freundes- oder Bekanntenkreis Drogen angeboten werden. Die Prävention muß deshalb auf dieser Ebene („peer group“) intensiviert werden. Hinsichtlich dieser Notwendigkeit herrscht weitgehende Einigkeit. Die Jugend muß von Beginn an in die Gestaltung von Präventionsprogrammen einbezogen werden.

3.8. Die zwischen Drogen, Alkohol und Tabak bestehenden Verbindungen sind vielschichtig. Bei bestimmten Konstellationen ist es offensichtlich, daß der Konsum eines dieser Stoffe den Konsum eines zweiten Stoffes zur Folge hat. In anderen Situationen ist dies weniger augenfällig. Die unterschiedliche Einstufung durch den Gesetzgeber sorgt für zusätzliche Komplikationen. Präventive Strategien für Tabak und Alkohol könnten sich ebenfalls auf den Erstkonsum illegaler Drogen auswirken. Die Verdeutlichung der Gefahren des gleichzeitigen Konsums mehrerer Suchstoffe, wie etwa Alkohol und Drogen, ist unabdingbar. Bei dieser Strategie ist allerdings dem Umstand Rechnung zu tragen, daß die Verkettung durch die Mitglieder

der „peer group“ zustande kommt und nicht durch die genannten Stoffe als solche. Hauptgrund für den Konsum dieser Stoffe ist oft deren Verfügbarkeit. Der Ausschuß stellt fest, daß die Gesundheitsrisiken nicht auf illegale Drogen beschränkt sind und daß viele der neuen synthetischen Drogen in den Mitgliedstaaten noch keiner Kontrolle unterliegen.

3.9. Um eine wirksame Strategie zur Reduzierung des Angebots zu gewährleisten, muß unbedingt dafür gesorgt werden, daß die von der EU gebilligte Umsetzung der UN-GASS-Aktionspläne stattfindet. Dadurch wird es noch wichtiger, daß die internationale Zusammenarbeit der EU im Bereich der Drogenbekämpfung in den umfassenderen Zielkatalog der EU-Außenbeziehungen eingebettet wird. Der Ausschuß weist darauf hin, daß der Vertrag durch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Raum für nachdrücklichere und umfassende außenpolitische Maßnahmen gegen das Drogenproblem bietet.

3.10. Es herrscht mittlerweile ein allgemeiner Konsens darüber, daß sich das Problem des illegalen Drogenkonsums und der Drogenabhängigkeit in allen Mitgliedstaaten stellt. Während die Rauschgiftbekämpfung, die mit einer Harmonisierung des Strafenkatalogs einhergehen sollte, aufrechterhalten werden muß, ist gleichzeitig ein dynamischer Rahmen für die europäische Präventionspolitik erforderlich, der sich auf konkrete, vom Europäischen Rat zu beschließende konkrete Maßnahmen stützt. Die neuen Bestimmungen des Vertrags ermöglichen die Verfolgung eines koordinierten und umfassenden Politikansatzes, wieder zur Reduzierung von Angebot und Nachfrage benötigt wird. In Anbetracht der Tatsache, daß den Vereinten Nationen zufolge 8 % des Welthandels auf den Drogenhandel entfallen, unterstreicht der Ausschuß die Notwendigkeit einer konsequenten Politik der Europäischen Union zur Bekämpfung von Drogenherstellung und -handel. Die Koordinierung in den Bereichen Justiz/Inneres und Außenpolitik muß auf eine breitere Basis gestellt werden. Das politische Tätigwerden auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene ist deshalb wichtig, weil es den nachgeordneten Gebietskörperschaften im Bedarfsfall Instrumente an die Hand gibt, die langfristige Problemlösungen ermöglichen. Ohne eine einzelstaatliche Politik besteht häufig die Gefahr, daß die subnationalen Gebietskörperschaften emotional und subjektiv an die Probleme herangehen.

3.11. Der Ausschuß befürwortet die gemeinschaftlichen Maßnahmen im Bereich der synthetischen Drogen. Zweck dieser Gemeinsamen Maßnahme() ist die Schaffung eines Mechanismus für einen raschen Informationsaustausch über neue synthetische Drogen und die Bewertung der mit diesen verbundenen Risiken, damit die in den Mitgliedstaaten für psychotrope Stoffe geltenden Kontrollmaßnahmen gleichermaßen auf neue synthetische Drogen angewandt werden können.

(1) Gemeinsame Maßnahme vom 16. Juni 1997 — vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen — betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen synthetischen Drogen, 97/396/JI, ABl. L 167 vom 25.6.1997.

3.12. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß die Europäische Union eine wesentlich klarere und stärker koordinierte Politik in bezug auf die Bedingungen für den Beitritt der Bewerberstaaten benötigt. Er ist der Überzeugung, daß mit den betreffenden Staaten Protokolle vereinbart werden sollten, in denen sie dazu verpflichtet werden, die durch ihr Hoheitsgebiet in die EU gelangenden Drogenmengen zu reduzieren, Programme zur Reduzierung der Nachfrage nach illegalen Drogen aufzustellen und sich an internationalen Maßnahmen zu beteiligen. Vereinbarungen über die Kontrolle von Ausgangsstoffen (die z. B. bei der Amphetamin-Herstellung eine wichtige Rolle spielen) müssen hier ebenfalls einbezogen werden. Der Ausschuß rät dazu, dem *acquis* innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (u. a. dem *acquis* bei der Drogenbekämpfung) hohe Priorität einzuräumen.

3.12.1. Gleichzeitig sollten die Bewerberstaaten dazu ermuntert werden, von der Teilnahmemöglichkeit an Pilotvorhaben im Rahmen der Programme OISIN und FALCONE Gebrauch zu machen.

3.13. Das Problem des Dopings im Sport hat in den letzten Jahren immer größere Ausmaße angenommen. Es geht dabei häufig nicht um den Gebrauch illegaler Drogen, sondern um den Mißbrauch legaler Drogen. Ein eindeutiger und präziser Rechtsrahmen und eine engere internationale Zusammenarbeit sind dringend erforderlich. Der Ausschuß begrüßt deshalb die Entscheidung der Europäischen Kommission, der Aufforderung des Internationalen Olympischen Komitees Folge zu leisten und mit diesem Gremium Gespräche über eine Beteiligung an der Einrichtung und dem anschließenden Betrieb einer weltweiten Anti-Doping-Behörde zu führen. Die Notwendigkeit, sowohl im Bereich des Sports als auch in der Öffentlichkeit Vertrauen zurückzugewinnen, wird immer akuter.

3.14. Die Kommission weist auf die Beschäftigungsinitiativen und die allgemein- und berufsbildenden Programme der EU hin. Obwohl diese Programme ursprünglich nicht auf die Bekämpfung des Drogenproblems ausgerichtet waren, bildeten sie den Ausgangspunkt für eine Reihe ausgezeichneten Vorhaben. Aus diesem Grunde müssen die Leitlinien und Politiken weiterentwickelt und in die Programme als ein Instrument integriert werden, das bei sämtlichen Aspekten, die mit Drogen und drogenverwandten Problemen verknüpft sind, zur Unterstützung herangezogen werden kann. Der Ausschuß ist der Meinung, daß umfangreichere Ressourcen bereitgestellt werden müssen, um die für ein erfolgreiches Zurückdrängen der Drogennachfrage erforderliche Koordinierung zu erleichtern.

3.15. Europaweit sind erhebliche Anstrengungen zur Drogenbekämpfung unternommen worden. Es ist jedoch offensichtlich, daß diese Maßnahmen vielfach im Alleingang (ohne Einbindung in eine umfassende und systematische Strategie) und dazu oft in unzusammenhängender und spontaner Weise ergriffen werden. Der Ausschuß bedauert den Mangel an engagierten Jugendarbeitern, vor allem für die Sozialarbeit auf der Straße. Im Rahmen der europäischen Koordinierung der einschlägigen Anstrengungen sollte die Jugendarbeit stärker in den Vordergrund gerückt werden.

3.16. Die präzisere Erfassung des Drogenproblems ist ein wichtiges Ziel. Die Kommissionsmitteilung enthält nur geringe

Informationen über Ausmaß und Beschaffenheit des Problems. Ein großer Schwachpunkt des Dokuments ist die Tatsache, daß das Drogenproblem nahezu ausschließlich als ein städtisches Phänomen gesehen wird. Gesicherten Erkenntnissen zufolge ist das Problem in ländlichen Gemeinden, die über keine Infrastruktur für wirksame Gegenmaßnahmen verfügen, ebenso akut.

4. **Schlußfolgerungen/Empfehlungen**

4.1. Die Mitteilung der Kommission über einen Aktionsplan der Europäischen Union zur Drogenbekämpfung (2000-2004) ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Entwicklung eines umfassenden Ansatzes. Der Ausschuß stellt jedoch mit großer Sorge fest, daß keine Angaben zu den finanziellen Mitteln gemacht wurden, mit denen dieser Aktionsplan verwirklicht werden soll. Eine erfolgreiche Umsetzung des Plans setzt die Bereitstellung ausreichender Finanzmittel voraus. Wenn die Kommission den Plan umsetzt, muß sie die verfügbaren Ressourcen berücksichtigen und einen in bezug auf Senkung der Nachfrage und Reduzierung des Angebots ausgewogenen Ansatz unter gebührender Anwendung der diesbezüglichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten gewährleisten.

4.2. Der Ausschuß unterstreicht die Notwendigkeit einer vollständigen Umsetzung von Titel VI des Vertrags von Amsterdam. Dort wird konkret darauf hingewiesen, daß das Drogenproblem in mehrerer Hinsicht eine Bedrohung für die Sicherheit der Allgemeinheit und des Einzelnen darstellt und häufig, wenn auch nicht immer, mit der organisierten Kriminalität verknüpft ist. Grundgedanke ist die gemeinsame Verantwortung der Verbraucher- und Erzeugerstaaten. Es ist klar, daß der Einsatz aller verfügbaren Rechtsprechungs- und Strafverfolgungsressourcen gegen Händler und kriminelle Organisationen eine zentrale Rolle innerhalb dieses globalen Rahmens spielen muß. Das diesbezügliche Eingreifen muß unbedingt verstärkt werden. Es ist nicht hinnehmbar, daß bestimmte Viertel der europäischen Großstädte in die Hände von Drogenhändlern geraten, die die Abhängigen in aller Öffentlichkeit mit Drogen versorgen, ohne daß die Polizei einschreitet und das Tun der Dealer unterbindet. Die Notwendigkeit der Festlegung von Tatbestandsmerkmalen für kriminelle Handlungen und Mindeststrafen erfordert eine umfassendere Koordinierung, wobei der Harmonisierung der Rechtsvorschriften und der Zusammenarbeit zwischen Gerichten, Zollbehörde und Polizei besonderes Augenmerk zu widmen ist. Ferner ist unbedingt ein konzertiertes präventives Vorgehen von Polizei, Bildungseinrichtungen und Rehabilitationsdiensten erforderlich.

4.3. Der Ausschuß nimmt die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere zur Kenntnis, namentlich die Empfehlungen in bezug auf die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Ebenfalls zur Kenntnis nimmt er die Änderungen der Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche, zu denen er gegenwärtig eine Stellungnahme vorbereitet. Bei der Erarbeitung der vorliegenden Stellungnahme zu dem Aktionsplan zur Drogenbekämpfung geht der Ausschuß davon aus, daß er die auf dem Gipfeltreffen von Tampere aufgeworfenen Fragen in weiteren Stellungnahmen erörtern wird.

4.4. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, eine umfassendere Situationsanalyse vorzulegen. Der Drogenkonsum in den Mitgliedstaaten ist zwar bereits anhand umfangreichen Datenmaterials und ebenso detaillierter Forschungsergebnisse dokumentiert, doch müssen auch die Auswirkungen der Drogen analysiert und erfaßt werden. Einschlägige Evaluierungen werden häufig auf einer rein analytischen Grundlage vorgenommen. Der Ausschuß fordert die Durchführung einer Studie, in der die sozioökonomischen Faktoren, die sich auf die Entwicklung des Drogenkonsums auswirken, analysiert werden. Häufig wird überhaupt nicht aufgezeigt, was sich tatsächlich vor Ort abspielt. Bessere Analysen, die mit einer Bewertung guter und schlechter Verfahrensweisen verknüpft sind, werden der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten bei der Umsetzung einer wirksamen Strategie helfen.

4.5. Der Ausschuß stellt fest, daß sich das Internet im Zusammenhang mit der Drogenproblematik einer wachsenden Beliebtheit erfreut, und zwar sowohl angebots- als auch nachfrageseitig. Er fordert die Kommission deshalb auf, den Aktionsplan zur Förderung der sicheren Nutzung des Internet() umzusetzen, zu dem der WSA im April 1998 eine Stellungnahme() verabschiedete.

4.6. Die Kommission verweist auf die positiven Auswirkungen, für die bestimmte Teile der jugendpolitischen Rahmenpro-

(1) Entscheidung Nr. 276/1999/EG, ABl. L 33 vom 6.2.1999.

(2) ABl. C 214 vom 10.7.1998.

gramme und die Beschäftigungsinitiativen bei der Drogenbekämpfung gesorgt haben. Der Ausschuß empfindet es als bedenklich, wenn diese Programme als ein informeller ausbildungsspezifischer Zweig des Aktionsplans der Kommission betrachtet werden. Sie zielen zwar — wie viele andere EU-Programme auch — auf junge Menschen ab, werden jedoch nicht zwangsläufig die mit dem Aktionsplan anvisierte Zielgruppe erreichen. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, die für präventive und nachfragereduzierende Maßnahmen verfügbaren Ressourcen aufzustocken.

4.7. Wenn das Drogenproblem in den Mittelpunkt gerückt wird, kommt es häufig dazu, daß größere Problembereiche wie Ausgrenzung und Isoliertheit vernachlässigt werden. Im Rahmen des hier erörterten Aktionsplans ist es notwendiger denn je, diese Phänomene zu erfassen und zu verstehen. Viele Jugendliche fühlen sich ausgegrenzt und isoliert, und der Drogenkonsum ist oft ein Symptom für diese Gefühlslage. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß die Kommission nach Wegen suchen muß, die es ermöglichen, diese Jugendlichen zu erreichen und Verbindungen zu ihnen aufzubauen. Es ist durchaus möglich, daß ein junger Mensch erst dann mit dem staatlichen Gesundheitswesen in Berührung kommt, wenn er sich bereits in einer kritischen Lebensphase befindet. Er kann aber durchaus in Kontakt mit dem lokalen Beschäftigungsprogramm oder lokalen Gruppen kommen. Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen im Kinder- und Jugendbereich tätigen Diensten auf den einzelnen Ebenen bis hin zur europaweiten Ebene ist eindeutig verbesserungsbedürftig.

Brüssel, den 8. Dezember 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr“

(2000/C 51/13)

Der Rat beschloß am 29. September 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 12. November an. Alleinberichterstatter war Herr Retureau.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung am 8. und 9. Dezember 1999 (Sitzung vom 8. Dezember) mit 117 Ja-Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Rechtsgrundlage, Inhalt und Tragweite des Vorschlags

1.1. In dem Vorschlag sind die Rechtsgrundlage und die Begründung des Verordnungsvorschlags klar dargelegt. Er dient der Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG⁽¹⁾ vom 24. Oktober 1995 für die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaften in bezug auf ihre Tätigkeit bei der Verarbeitung und Übertragung personenbezogener Daten.

1.2. Die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft — und insbesondere die Kommission — verarbeiten im Rahmen ihrer Tätigkeit ständig personenbezogene Daten. Die Kommission tauscht personenbezogene Daten mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, für die Verwaltung der Zollverfahren, der Strukturfonds und im Rahmen anderer Gemeinschaftspolitiken aus.

1.3. Zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie 95/46/EG haben sich die Kommission und der Rat verpflichtet, die Richtlinie einzuhalten; sie haben die übrigen Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft aufgefordert, diesem Beispiel Folge zu leisten (am 24. Oktober 1995 veröffentlichte gemeinsame Erklärung). In der Praxis werden die Bestimmungen der Richtlinie seitdem in den Gemeinschaftsorganen bereits angewandt.

1.4. Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags enthält der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nunmehr eine spezifische Bestimmung, Artikel 286, in dem festgelegt ist, daß ab 1. Januar 1999 die im wesentlichen in den Richtlinien 95/46/EG und 97/66/EG⁽²⁾ enthaltenen gemeinschaftlichen Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten auf die durch den EG-Vertrag errichteten Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Anwendung finden. Er sieht zudem die Errichtung einer unabhängigen Kontrollinstanz gemäß dem Verfahren des Artikels 251 vor, die für die Überwachung der Anwendung dieser Rechtsakte verantwortlich ist; dieser Punkt ist die wichtigste Neuerung in dem Verordnungsvorschlag.

1.5. Mit dem vorliegenden Verordnungsvorschlag soll (mit einer gewissen Verzögerung gegenüber dem im EU-Vertrag vorgesehenen Termin für die Anwendung) dieses zweifache Ziel erreicht werden.

1.6. Mehrere wichtige Fragen lassen sich jedoch anhand der jetzigen Fassung des Vorschlags nur schwer klären.

1.7. Das betrifft u. a. die Festlegung der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, für die die Verordnung gelten soll; in dem im Anhang des Vorschlags aufgeführten Verzeichnis ist Europol eindeutig von den geplanten Bestimmungen ausgeschlossen. Was soll beispielsweise mit dem Schengen-Informationssystem und seiner spezifischen Kontrollbehörde geschehen? Sind diese zu trennen oder kann eine Zusammenlegung ins Auge gefaßt werden? Das gleiche gilt für die sonstigen Einrichtungen des dritten Pfeilers.

1.8. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist, daß die Beamten und im weiteren Sinne alle von den Organen und Einrichtungen der Gemeinschaften beschäftigten Personen ebenfalls unter diesen Vorschlag fallen, die Verknüpfung der vorgeschlagenen Bestimmungen mit den Bestimmungen des Statuts für den Europäischen Öffentlichen Dienst jedoch nicht klar ersichtlich ist (wenngleich eine Beteiligung der Personalausschüsse im Anhang vorgesehen ist); sind die Personalvertreter gehört worden? Müßte die Verarbeitung personenbezogener Daten über das Personal nicht in getrennten, spezifischen Bestimmungen geregelt werden, um die Privatsphäre und die Rechte der von den Gemeinschaften beschäftigten Personen so wirksam wie möglich zu schützen, beginnend mit dem Fragebogen bei der Einstellung und während der gesamten Laufbahn bzw. der Dauer des Vertrags und anläßlich etwaiger Verlängerungen?

1.9. Schließlich zielt der Vorschlag nur auf natürliche Personen und spiegelt damit die Grenzen der Richtlinie von 1995 wider, die juristische Personen de jure oder de facto ausschließt, über die jedoch Daten erhoben und verarbeitet werden. Juristische Personen sind jedoch insofern von der Richtlinie von 1995 betroffen, als sie personenbezogene Daten von natürlichen Personen verarbeiten bzw. verwahren. Der jetzige Vorschlag betrifft jedoch ausschließlich die Verarbeitung und Verbreitung von Daten durch die Gemeinschaftsorgane, die natürliche oder juristische Personen betreffen können; der geplante Schutz erstreckt sich aber nur auf natürliche Personen.

(1) ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

(2) ABl. L 24 vom 30.1.1998, S. 10.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Dem Rat steht zweifellos frei, einen Schlußtermin für die Abgabe der Stellungnahme festzulegen. Er hat dem Wirtschafts- und Sozialausschuß jedoch eine sehr knapp bemessene Frist für diese Stellungnahme zu einem Vorschlag gesetzt, der eine komplexe und bedeutende Verordnung betrifft, denn in ihr wird der Schutz von Menschenrechten bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und dem Verkehr mit diesen Daten geregelt.

2.1.1. Der Ausschuß hätte es gewünscht, über mehr Zeit zu verfügen und mithin eingehender an einem Rechtsetzungsprozeß beteiligt werden zu können, der unter das Mitentscheidungsverfahren fällt und unmittelbar zahlreiche Mitglieder der von ihm vertretenen wirtschaftlichen und sozialen Organisationen betrifft.

2.2. Der Ausschuß mußte sich bereits in der Vergangenheit äußern in einer Stellungnahme⁽¹⁾

- a) zu zwei Vorschlägen für Richtlinien des Rates betreffend
- den Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten;
 - den Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre in öffentlichen digitalen Telekommunikationsnetzen;
- b) sowie zu einem Vorschlag für einen Beschluß des Rates auf dem Gebiet der Informationssicherheit.

2.3. Die vom Ausschuß in der genannten Stellungnahme aufgestellten allgemeinen Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten und für die unerläßlichen Garantien zur Wahrung individueller Rechte und der Privatsphäre behalten ihre Aktualität und Gültigkeit in bezug auf den vorliegenden Verordnungsvorschlag. Sie stehen im Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 108 des Europarats⁽²⁾, das als Richtschnur bei der Bewertung des Verordnungsvorschlages in Verbindung mit der Gesetzgebung und der Rechtspraxis der Mitgliedstaaten und der Richtlinien von 1995 gelten muß.

2.3.1. Der Ausschuß ersucht den Rat nachdrücklich, sich auf die in der Stellungnahme von 1991 und in dieser Stellungnahme enthaltenen Grundsätze und Vorschläge zu beziehen und sie umfassend zu berücksichtigen, um gegenüber der Richtlinie von 1995 weitestgehend Fortschritte im Rahmen der Zwänge zu erzielen, die durch die Rechtsgrundlage vorgegeben sind, und diese in jedem Falle bei der Überprüfung für eine etwaige Neufassung der Richtlinie im Jahr 2001 mit heranzuziehen.

2.3.2. So ist der Ausschuß der Auffassung, daß die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft das höchste Schutzniveau

und die besten Garantien bei der Verarbeitung personenbezogener Daten bieten und sich dabei auf die fortgeschrittensten internationalen Normen sowie die fortgeschrittensten Gesetzgebungen und die besten Praktiken in den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet stützen müssen, um so mit gutem Beispiel voranzugehen und eine fortschrittliche Harmonisierung zu fördern, denn der Vorschlag betrifft ja neben der Verarbeitung auch den freien Verkehr der Daten und der Produkte ihrer Verarbeitung in der Union, aber auch außerhalb ihrer Grenzen.

2.4. Die rasche Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien, die gestiegenen Möglichkeiten einer dauerhaften Speicherung von Daten auf unterschiedlichen Trägern, die wachsende Verfeinerung der Verarbeitungs- und Verknüpfungstechniken sowie die Entwicklung der Mittel für die Übermittlung und den Zugang zu Informationen lassen es um so dringlicher erscheinen, das Schutzniveau und die Garantien für die betroffenen Personen angesichts des Grundsatzes des freien Verkehrs der Daten zu verbessern.

2.4.1. Die Entwicklung der Technologien und Verfahren bietet jedoch auch neue Möglichkeiten für den Schutz gegen unerlaubten Zugriff, für die Übermittlungssicherheit, den Schutz der Privatsphäre und die Wahrnehmung der Rechte der natürlichen Personen, einschließlich der Rechte auf Zugang, Berichtigung und Widerspruch gegen eine Verwendung oder Verbreitung der sie betreffenden Daten. Dabei ist vorrangig auf die jeweils verfügbaren Techniken Bezug zu nehmen und nicht auf deren Kosten, es sei denn, die Kosten wären angesichts des zu realisierenden Sicherheitsniveaus unangemessen.

2.4.2. Der Schutz der Rechte von Personen und das ihnen gebotene Schutzniveau müssen umfassend in die Konzeption der Instrumente und Verfahren für die Erhebung, Verarbeitung, Verwendung und Übermittlung von Daten einbezogen werden; alle an den einzelnen Stadien — von der Erhebung bis zur endgültigen Zweckbestimmung — beteiligten Personen müssen höchsten Ansprüchen hinsichtlich Fachkunde und Vertraulichkeit genügen; für den Fall der Verletzung dieser Kriterien sind Sanktionen mit ausreichender Abschreckungswirkung vorzusehen. Der Vorschlag zielt im wesentlichen in diese Richtung und ist nach Ansicht des Ausschusses ein Text, der Schutz bietet und zufriedenstellende Garantien, Zugangsmöglichkeiten und Rechtsbehelfe vor den Verwaltungsbehörden und Gerichten enthält.

2.4.3. Gegenüber der Richtlinie von 1995 lassen sich Fortschritte feststellen, u. a. die Unentgeltlichkeit des Zugangs zu den Daten; zudem erfolgt die Umsetzung der Richtlinie durch genaue und klare Bestimmungen wie die Definition sensibler Daten und um das Verbot bestimmter Verarbeitungen, die genaue Definition dessen, was unter einem „angemessenen“ Schutzniveau bei der Übermittlung von Daten in Staaten oder an Organe zu verstehen ist, die nicht der Richtlinie von 1995 unterworfen sind, die Berücksichtigung aller möglichen Formen einer Verarbeitung von Daten oder auch die Einrichtung unabhängiger Kontrollbehörden in allen gemeinschaftlichen Organen und Einrichtungen, die eine Kontrolle im Vorfeld ermöglicht und so die Rechte und Freiheiten und das Privatleben der Menschen besser schützt, als eine nachträgliche Kontrolle.

(1) ABl. C 159 vom 17.6.1991, S. 38.

(2) Europarat — STE Nr. 108) Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten. Dieses Übereinkommen wurde mittlerweile von allen Mitgliedstaaten ratifiziert; dies gilt nicht für die meisten Beitrittskandidaten.

2.4.4. Mehrere Bestimmungen sollten jedoch verbessert werden, wobei sich der Ausschuß bewußt ist, daß die von der Kommission erstellte Fassung nicht über den Rahmen der 1995er Richtlinie hinausgehen kann — der Ausschuß hatte bereits auf mehrere Schwächen der Richtlinie hingewiesen. Insbesondere sollten für juristische Personen und auch für Vereinigungen, die keine juristische Person sind, besondere Schutzbestimmungen aufgenommen werden, wie auch hinsichtlich der Vertraulichkeit und der Wahrung des Images für Unternehmen. In jedem Falle sollte ein solcher Schutz gewährleistet und versucht werden, die geeigneten Mittel zu seiner Realisierung zu finden. Verbessert werden sollten auch die vorgeschlagenen Bestimmungen über die unabhängigen Kontrollbehörden — die Rechtsetzungskompetenz von Rat und Europäischen Parlament gilt hier uneingeschränkt.

2.5. Nach Ansicht des Ausschusses sollten alle geplanten Maßnahmen — von der Erhebung bis zur Verarbeitung und Übermittlung — auf genau festgelegten und zuvor kontrollierten Zweckbestimmungen fußen, für die die in dem Vorschlag zu Recht aufgeführten Kriterien der Rechtmäßigkeit erfüllt sein und die für die Tätigkeit der Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft unerlässlich sein müssen.

2.6. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß für die bei den Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft Beschäftigten der Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten und ihrer Privatsphäre in einem besonderen Kapitel geregelt werden müßte. Dieses Kapitel müßte zumindest dem zu ernennenden europäischen Datenschutzbeauftragten die Möglichkeit geben, nach Anhörung der Personalvertretungen die bei der Einstellung nicht zu stellenden Fragen insbesondere im Bereich Gesundheit festzulegen und die den Frauen gestellte Frage zu verbieten, ob sie schwanger seien, sowie abschließend festzulegen, was die Personalakte der einzelnen Beschäftigten enthalten darf. Es erscheint zweckmäßig, einschlägige Anregungen der Sammlung praktischer Leitlinien der IAO für den Schutz personenbezogener Daten der Arbeitnehmer sowie der Empfehlung Nr. 171 der IAO betreffend die betriebsärztlichen Dienste zu entnehmen.

2.7. Zu den betroffenen Organen und Einrichtungen stellt der Ausschuß fest, daß der Vorschlag tatsächlich alle Gemeinschaftseinrichtungen umfaßt, und billigt mithin die Auslegung von Artikel 286 des Vertrags betreffend den alle Einrichtungen erfassenden Anwendungsbereich; eine restriktive Auslegung, bei der etwa Euratom oder die EGKS aus dem Anwendungsbereich ausgeschlossen worden wären, wäre unsachgemäß gewesen und würde den verfolgten Zielen zuwiderlaufen.

2.8. Wegen der zunehmenden Vergemeinschaftung des dritten Pfeilers (der nicht unter die Richtlinie von 1995 fällt) und der Notwendigkeit, über ein bereichsübergreifendes Instrument zu verfügen, das auch für die im Rahmen der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit erhobenen, verarbeiteten und übermittelten Daten gilt, regt der Ausschuß an, die Zuständigkeit des europäischen Datenschutzbeauftragten ab sofort auf das Schengen-Informationssystem und schrittweise auf alle Übereinkünfte des dritten Pfeilers auszuweiten, in denen derzeit der Datenschutz unabhängig mit spezifischen Normen und Kontrollorganen geregelt ist, wenn gleich diese auf gemeinsamen Grundsätzen fußen. Im übrigen

muß ein solcher Schutz für die justizielle Zusammenarbeit erst noch geschaffen werden, da er hier noch nicht vorgesehen ist. Aufgrund dieses Vorschlags müßten gegebenenfalls für die genannten Übereinkünfte Zusatzprotokolle unterzeichnet werden.

2.9. Ausgehend von diesen allgemeinen Bemerkungen und unter Berücksichtigung aller neuen Aspekte und Entwicklungen, die seit seiner früheren Stellungnahme eingetreten sind, stellt der Ausschuß zahlreiche positive und interessante Ansätze fest, formuliert jedoch in seinen besonderen Bemerkungen noch genauere und eingehendere Anregungen und Empfehlungen, wobei er der Reihenfolge der Kapitel und Anhänge des Vorschlags folgt.

3. Besondere Bemerkungen und Empfehlungen

3.1. Artikel 2 Buchstabe c) — Begriffsbestimmungen. Die Datei wird definiert als „strukturierte Sammlung personenbezogener Daten“; die Daten müssen nicht notwendigerweise strukturiert sein, um verarbeitet und genutzt werden zu können. Daher wäre es ausreichend, von einer Sammlung personenbezogener bzw. individueller Daten zu sprechen.

3.2. Artikel 4 Buchstabe d) — Qualität der Daten. Es sind alle angemessenen Maßnahmen zu treffen, damit im Hinblick auf die Zwecke, für die sie weiterverarbeitet werden, nicht zutreffende oder unvollständige Daten gelöscht oder berichtigt werden; es müßte heißen „alle möglichen Maßnahmen“.

3.2.1. Artikel 5 Buchstabe d) — Zulässigkeit der Verarbeitung. Der Ausschuß billigt diese Kriterien für die Rechtmäßigkeit, ist jedoch der Ansicht, daß an dieser Stelle von „Einwilligung nach Unterrichtung“ die Rede sein sollte.

3.3. Artikel 6 — Änderung der Zweckbestimmung. Werden die Daten für andere Zweckbestimmungen als die, für die sie erhoben wurden, verarbeitet, so sollten die betroffenen Personen über diese Möglichkeit zuvor bei der Erhebung oder aber in dem Zeitpunkt unterrichtet werden, in dem die neue Verarbeitung beschlossen wird.

3.4. Artikel 9 — Datenübermittlung.

3.4.1. Absätze 1 bis 4: Werden die Daten an Personen oder Organe übermittelt, die nicht der Richtlinie 95/46/EG unterworfen sind, bzw. an Staaten, die das Übereinkommen 108 des Europarates nicht ratifiziert haben, so sollte zuvor überprüft werden, ob das Schutzniveau äquivalent ist (und nicht nur „angemessen“, aber dies ist der Wortlaut der Richtlinie). Der Ausschuß stellt jedoch fest, daß die praktischen Bestimmungen für die Gewährleistung eines angemessenen Schutzniveaus einen hohen Schutz bieten.

3.4.2. Absätze 5 und 6: der europäische Datenschutzbeauftragte (EWSB) sollte im voraus über abweichende Fälle informiert werden, damit er gegebenenfalls Widerspruch einlegen kann.

3.5. Artikel 10 Absatz 1 — Verbot der Verarbeitung. Diese Formulierung geht weiter als die Formulierung des Artikels 6 des Übereinkommens Nr. 108 des Europarats, ausgenommen die strafrechtlichen Verurteilungen, die in Ziffer 10.5 restriktiver gehandhabt werden (deren Verarbeitung ist nicht gänzlich untersagt). Der Ausschuß würde eine detailliertere Formulierung vorziehen. „Die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen die klassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen und generell alle Überzeugungen oder Meinungen, die nach internationalem Recht nicht als Verbrechen gelten, oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie die Verarbeitung von Daten über Gesundheit, das Erbgut oder Sexualleben sind verboten“. Der Begriff des Erbguts müßte eigentlich im Begriff Gesundheit inbegriffen sein; es erscheint zweifellos angebracht, bei einer Neufassung der Richtlinie die Formulierung der verbotenen Verarbeitungen erneut zu prüfen.

3.6. Artikel 17 — Mitteilung an Dritte. Die Möglichkeit einer Befreiung von der Verpflichtung, Berichtigungen oder die Sperrung von Daten mitzuteilen, ist zu vage und zu weit gefaßt.

3.7. Artikel 23 Absatz 1 — Sicherheit der Verarbeitung. Der für die Verarbeitung Verantwortliche sollte bei der Verarbeitung und Übermittlung der Daten das höchste Sicherheitsniveau gewährleisten, das beim Stand der verfügbaren Technik möglich ist, sofern die Kosten nicht unangemessen angesichts des zu realisierenden Sicherheitsniveaus sind.

3.8. Artikel 25 — Datenschutzbeauftragte(r) und Anhänge I und II:

3.8.1. Zentrale Frage ist die Unabhängigkeit und Qualifikation der Personen, die von den Organen und Einrichtungen bestellt werden, die personenbezogene Daten erheben, verarbeiten und übermitteln.

3.8.2. Die vorgesehenen Bestimmungen schützen diese Personen gegen ungerechtfertigten Druck jeder Art seitens der Anstellungsbehörden, die identisch sind mit ihren Dienstvorgesetzten, und denen gegenüber sie in einem Unterstellungsverhältnis stehen.

3.8.3. Die Beauftragten sollten jedoch ausdrücklich von diesem Unterstellungsverhältnis hinsichtlich ihrer Aufgaben betreffend den Datenschutz befreit werden und dürfen in dieser Hinsicht nur dem europäischen Datenschutzbeauftragten unterstehen⁽¹⁾. Die Funktion des Datenschutzbeauftragten dürfte nicht der Bewertung bzw. Beurteilung durch die Dienstvorgesetzten unterliegen und auch die Laufbahn bei Konflikten mit den Vorgesetzten über Fragen des Datenschutzes nicht negativ beeinflussen. Die Dauer ihres Mandats sollte länger sein, damit ihre Unabhängigkeit gewährleistet ist und sie in der Lage sind, nachhaltig und aus einer sicheren Position heraus zu arbeiten.

3.8.4. Der angesetzte Anteil der für den Datenschutz aufzuwendenden Arbeitszeit der beauftragten Personen (allgemein

5 %, in Sonderfällen 10 %) sowie die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel erscheinen von vornherein sehr begrenzt. Diese Personen sollten über genügend Freiraum und Flexibilität verfügen, um ihre Funktionen umfassend erfüllen zu können; je nach Bedarf sollten ihnen die geeigneten Personalressourcen und Arbeitsmittel bewilligt werden.

3.9. Artikel 28 — Vorabkontrolle durch den europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB).

3.9.1. Hier sollte der Grundsatz aufgestellt werden, daß Verarbeitungen, die besondere Risiken für die Rechte und Freiheiten der Betroffenen aufweisen, Gegenstand einer Vorabkontrolle durch den Beauftragten sein sollten. Die Einleitung und Durchführung „sensibler“ Verarbeitungen erfordern in der Tat eine eingehende Analyse im Vorfeld und das Tätigwerden einer unabhängigen Stelle, wie sie zu Recht in dem Vorschlag vorgesehen ist, denn es handelt sich um eine Grundsatzgarantie.

3.9.2. Bestimmte Bearbeitungen sollten dem geplanten Verzeichnis hinzugefügt werden, und in jedem Falle sollte der EDSB vorab folgende Situationen prüfen:

- Verarbeitungen, bei denen vorhandene Technologien auf neue Art genutzt werden;
- die vom Ausschuß für Artikel 10 vorgeschlagenen zusätzlichen Punkte;
- Verarbeitungen in den Bereichen Polizei, Sicherheit, Strafrecht, Zuwanderung und Aufenthalt von Personen aus Drittstaaten (u. a. Visaausstellungen und Rechtmäßigkeit des Aufenthalts);
- Verarbeitungen, bei denen Kennungen mit allgemeiner Bedeutung verwendet werden;
- Verknüpfungen zwischen Dateien mit unterschiedlichen Zweckbestimmungen;
- Verarbeitungen von Daten, die für andere Zweckbestimmungen erhoben wurden;
- Bedingungen für die Durchführung von Verarbeitungen, bei denen von den Grundsätzen des Schutzes der Personen abgewichen wird;
- Verarbeitungen, bei denen Daten an Einrichtungen außerhalb der EU übermittelt werden, bzw. für die eine solche Übermittlung erforderlich ist;
- obligatorische statistische Untersuchungen und Untersuchungen zu ganzen Teilen der Bevölkerung bzw. ganzen Berufsgruppen.

3.10. Artikel 32 — Sicherheit im Rahmen der internen Telekommunikationsnetze, Ende des ersten Absatzes. Der Ausschuß empfiehlt, die Formulierung wie folgt zu ändern: „... unter Berücksichtigung des Standes und der Entwicklung der Technik, und gegebenenfalls der Kosten ihrer Durchführung, sofern diese Kosten gegenüber den verfolgten Zielen unangemessen wären, ein Sicherheitsniveau gewährleisten, das angesichts des bestehenden Risikos angemessen und ständig an dessen Entwicklung angepaßt ist.“

(1) Bestimmungen dieser Art sind beispielsweise in dem Übereinkommen Nr. 81 der IAO über die Arbeitsaufsicht enthalten.

3.11. Kontrollbehörde

3.11.1. Artikel 38 — Der EDSB. In Absatz 1 sollte angegeben werden, daß eine unabhängige Kontrollbehörde eingerichtet wird.

3.11.2. Artikel 39 — Ernennung. Der Vorschlag sieht die Ernennung des EDSB „im Einverständnis“ von Kommission, Rat und Europäischem Parlament für eine Dauer von vier Jahren mit der Möglichkeit der Wiederernennung (wie oft?) vor.

3.11.3. Der Ausschuß verweist erneut nachdrücklich auf die Notwendigkeit der Unabhängigkeit des EDSB; er sollte daher nicht von den Organen ernannt werden, die wie die Kommission oder der Rat häufig personenbezogene Daten zu verarbeiten bzw. zu verarbeiten lassen haben und für die Verbreitung oder Übermittlung sorgen müssen. Wie beim Bürgerbeauftragten erschiene es angemessener und technisch praktischer, die Ernennung dem Europäischen Parlament in Konsultation mit der Kommission und dem Rat zu übertragen. Eine deutlich längere Amtszeit (beispielsweise das Doppelte der vorgesehenen Dauer), die jedoch nicht verlängert werden könnte, könnte eine zusätzliche Garantie für die Unabhängigkeit bieten.

3.11.4. Die Aufgaben des EDSB sind besonders umfangreich und weit gefächert; die budgetären Angaben im Anhang zu dem Vorschlag erscheinen recht zurückhaltend angesichts der gestellten Anforderungen.

3.11.5. Mittel in ausreichender Höhe für die künftige Behörde und die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Beschäftigten mit hoher Fachkenntnis sind für den Ausschuß absolute Erfordernisse.

4. Schlußfolgerungen

4.1. Der Ausschuß hätte es gewünscht, die ihm zur Stellungnahme vorgelegten Bestimmungen in einem Vorschlag für eine für den Schutz der Rechte und Freiheiten von Personen gegenüber der Gemeinschaftsverwaltung so bedeutsame Verordnung umfassend und eingehender prüfen zu können.

4.2. Das sehr arbeitsaufwendige Vorhaben ist wegen der vorgeschlagenen umfangreichen Schutzmaßnahmen zu begrüßen. Es stößt vorrangig an die Grenzen der Richtlinie von 1995. Der Ausschuß ist sich der Fortschritte und Neuerungen des vorliegenden Vorschlags bewußt, unterbreitet jedoch die allgemeinen und besonderen Bemerkungen dieser Stellungnahme dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission und hofft, daß er somit dazu beitragen kann, die Garantien für die Wahrnehmung der Freiheiten und Rechte des einzelnen im Gemeinschaftsraum und darüber hinaus zu stärken.

4.3. Auf jeden Fall wird der Ausschuß auf der Grundlage der für das Jahr 2001 vorgesehenen Bewertung der Durchführung der Richtlinie und gestützt auf die ihm dann eventuell unterbreiteten konkreten Vorschläge für eine Neufassung zum gegebenen Zeitpunkt eingehende und umfassende Vorschläge in bezug auf Art und Umfang der von ihm gewünschten Änderungen an dem derzeitigen Wortlaut vorlegen.

Brüssel, den 8. Dezember 1999.

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates über das Europäische Jahr der Sprachen 2001“

(2000/C 51/14)

Der Rat beschloß am 30. November 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 149 und 151 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat beschlossen, Herrn Rupp zum Hauptberichtersteller für die Vorbereitung seiner Stellungnahme zu bestellen.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung (Sitzung vom 8. Dezember 1999) mit 67 Ja-Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Artikel 149 und 151 des EG-Vertrages bilden die rechtliche Grundlage für das vorgeschlagene Europäische Jahr der Sprachen 2001, wobei Artikel 149 die „Entwicklung der Europäischen Dimension im Bildungswesen, insbesondere durch Erlernen und Verbreitung der Sprachen der Mitgliedstaaten“ aufführt.

1.2. Im Bereich der fremdsprachlichen Bildung und der Ausbildung bestehen angeschlossene und neu angelaufene Gemeinschaftsmaßnahmen:

1.2.1. Im Rahmen von SOKRATES wurden Unterstützungsmaßnahmen für die Aus- und Weiterbildung von Sprachlehrern sowie die Entwicklung neuartiger Unterrichtsmittel und gemeinsamer Bildungsprojekte angeboten.

1.2.2. LEONARDO DA VINCI förderte den Ausbau berufsbezogener Sprachkenntnisse durch transnationale Pilotprojekte und Austauschprogramme.

1.2.3. In der im Jahre 2000 anlaufenden zweiten Phase von LEONARDO II wird der Spracherwerb weiter verstärkt und der sprachlichen Vielfalt und der Verbesserung der Qualität des Sprachunterrichts besondere Aufmerksamkeit geschenkt⁽¹⁾. Die Zielsetzung lautet „Förderung einer quantitativen und qualitativen Verbesserung der Kenntnis der Sprachen der Europäischen Union, insbesondere der weniger verbreiteten und weniger häufig unterrichteten Sprachen“.

1.2.4. LEONARDO DA VINCI II (2000 beginnend) soll die Sprachen in der Öffentlichkeit stärker herausstellen. Der Beschluß des Rates vom 26.4.1999 stellt insbesondere die „Förderung der Sprachenkompetenz, auch von weniger verbreiteten und seltener erlernten Sprachen und des Verständnisses für andere Kulturen in Zusammenhang mit der Berufsbildung — Sprachenkompetenz“ heraus⁽¹⁾.

1.2.5. Weitere wesentliche Aussagen zur Sprachenfrage und zur Bildungsproblematik finden sich in dem Weißbuch von 1995 zur allgemeinen und beruflichen Bildung „Lehren und Lernen auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“⁽²⁾.

1.2.6. Besondere Beachtung verdient auch das Grundbuch über „Allgemeine und berufliche Bildung-Forschung: Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität“⁽³⁾.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlages

2.1. Das analog zu dem sehr erfolgreichen Jahr des lebensbegleitenden Lernens (1996) konzipierte Europäische Jahr der Sprachen 2001 verfolgt vier wesentliche Zielsetzungen:

- Vertiefung des Bewußtseins, welchen Reichtum die sprachliche Vielfalt in der Europäischen Union darstellt;
- möglichst vielen Menschen soll nahegebracht werden, welche Vorteile die Kenntnis mehrerer Sprachen mit sich bringt;
- es soll zur lebensbegleitenden Aneignung von Sprachkenntnissen und sprachbezogenen Fähigkeiten angeregt werden;
- es sollen Informationen gesammelt werden, die den Sprachunterricht und das Erlernen von Fremdsprachen betreffen.

2.2. Im europäischen Jahr finden Informations- und Förderungsmaßnahmen zum Thema Fremdsprachenerwerb statt. Man will die in Mitgliedstaaten lebenden Menschen zum Erlernen von Sprachen anhalten, wobei auf die Bedeutung der Sprachkenntnisse für Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit besonders aufmerksam gemacht werden soll.

⁽¹⁾ Abl. L 146 vom 11.6.1999 — Stellungnahme des WSA: Abl. C 410 vom 30.12.1998.

⁽²⁾ KOM(95) 590 endg. — Stellungnahme des WSA: Abl. C 295 vom 7.10.1996.

⁽³⁾ Grundbuch über „Allgemeine und berufliche Bildung-Forschung: Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität“, KOM(96) 462 endg. — Stellungnahme des WSA: Abl. C 133 vom 28.4.1997.

2.3. Die fünf folgenden Schritte stellen Maßnahmen zur Verdeutlichung der Zielsetzung dar:

- Verwendung eines gemeinsamen Logos und Slogans,
- gemeinschaftsweite Informationskampagne,
- Treffen und Veranstaltungen auf allen Ebenen (Gemeinschaft, transnational, national, regional und lokal),
- Wettbewerbe und Preisvergaben,
- finanzielle Unterstützung von Initiativen.

3. Folgerungen

3.1. Der WSA begrüßt grundsätzlich, daß die Europäische Kommission den Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates zum Europäischen Jahr der Sprachen angenommen hat. Mit diesem Beschluß wird das Jahr 2001 zum Jahr der Sprachen erklärt. Die Tatsache, daß dieses Jahr am Anfang des neuen Millenniums liegt, ist für den WSA von großer symbolischer Bedeutung.

3.2. Für das Gelingen des Vorhabens „Jahr der Sprachen 2001“ ist, wie zu Recht im Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates betont wird, eine „angemessene Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit dem Europarat“ erforderlich. Dies kommt auch in Abschnitt 9 der Begründung zum Ausdruck. Artikel 10 der Beschlußvorlage wird jedoch in seiner abstrakten Formulierung diesem Anspruch nicht gerecht.

Der WSA befürwortet eine konkretere Beschreibung der Kooperation mit dem Europarat, etwa durch Einsetzen gemeinsamer Arbeitsgruppen oder regelmäßiger Treffen der jeweils Verantwortlichen.

3.3. Sehr deutlich muß herausgestellt werden, daß der Begriff „Sprache“ nicht auf Grammatik, Wortschatz und korrekte Aussprache reduziert wird und werden darf, sondern die kulturellen Werte das eigentliche Thema sind.

Ziel ist es, den Weg zu anderen Kulturen über die Sprache zu finden. Europa verfügt über gemeinsame Wurzeln seiner Geschichte und lebt von der Vielfalt seiner Kulturen und Sprachen. Insofern trägt Sprachenlernen zur Identitätsfindung der europäischen Bürger bei. Sprachenlernen ist nicht das Ziel, sondern Mittel und Weg, kulturelle Werte zu vermitteln. Es sollte auch betont werden, daß Sprache soziale Gemeinschaft schafft. Dies sollte in Artikel 2 und im Finanzbogen konkreter ausgeführt werden.

3.4. Eine große Chance der Anwendung europäischer Sprachen ergibt sich insbesondere in den grenzüberschreitenden Regionen Europas, in denen in besonderer Weise das gemeinsame Spracherleben gefördert und weiterentwickelt werden sollte. In Gebieten ohne Nähe zu Nachbarstaaten ist Sprachen mindestens die gleiche Aufmerksamkeit und Förderung zu widmen. Für bedauerlich hält der WSA, wenn Minderheitensprachen ausgenommen werden sollen. Dies widerspräche den Zielsetzungen ebenso wie den unter 6.4 genannten Zielgruppen.

3.5. Der WSA regt an, auch im Rahmen des Jahres der Sprachen die Frage der Nachhaltigkeit der Aktivitäten anzusprechen. Hier sind vielleicht Erfahrungen aus anderen Jahren wertvoll. Aus einer entsprechenden Analyse und Auswertung der bisher durchgeführten „Jahre“ sollten Fehler bzw. Probleme bei dem Jahr der Sprachen 2001 weitgehend vermieden werden.

3.6. Wie bei ähnlichen Veranstaltungen (z. B. Europäisches Jahr für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz) fordert der WSA seine unmittelbare Beteiligung an der Arbeit des beratenden Ausschusses.

3.7. Der WSA bekundet seine Bereitschaft zur aktiven Zusammenarbeit mit der Kommission und sein Interesse an der Mitarbeit bei einer geeigneten Initiative im Jahre 2001, die gemeinsam mit der Kommission und anderen Institutionen durchgeführt werden sollte.

3.8. Der WSA geht davon aus, daß das Jahr der Sprachen 2001 nach einer entsprechenden Vorbereitungsphase einen wesentlichen Beitrag zum Sprachenverständnis durch eine gute Zusammenarbeit auf allen Ebenen leisten kann. Damit könnte ein wesentlicher Beitrag zur europäischen Entwicklung und ihrer Bürgergesellschaft geleistet werden.

Brüssel, den 8. Dezember 1999.

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Weißbuch über die Modernisierung der Vorschriften zur Anwendung der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag — Arbeitsprogramm der Kommission Nr. 99/027“

(2000/C 51/15)

Die Kommission beschloß am 10. Mai 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zum vorgenannten Weißbuch zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 25. November 1999 an. Berichterstatler war Herr Bagliano, Mitberichterstatler Herr Lustenhouwer.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung (Sitzung vom 8. Dezember 1999) mit 68 Ja-Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

Vorbemerkung

1. Im Bereich des auf Unternehmen anwendbaren Wettbewerbsrechts sieht der EG-Vertrag allgemeine, für wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen (Artikel 81) sowie für Mißbräuche marktbeherrschender Stellungen (Artikel 82) geltende Wettbewerbsregeln vor⁽¹⁾.

Der Rat ist aufgrund des Vertrages ermächtigt, die in diesen Artikeln niedergelegten Grundsätze zu verwirklichen (Artikel 83).

2. 1962 verabschiedete der Rat die Verordnung Nr. 17 als erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 81 und 82. Die Verordnung sieht ein Überwachungssystem und Verfahren zur Durchführung der erwähnten Rechtsnormen vor, die die Kommission seit über 35 Jahren ohne signifikante Änderung anwendet.
3. Die Verordnung Nr. 17 verleiht der Kommission die Zuständigkeit für die unmittelbare Anwendung der in Artikel 81 und 83 enthaltenen Verbote.

Des weiteren wird der Kommission darin die ausschließliche Befugnis verliehen, auf Antrag („Anmeldung“) der Betroffenen das in Artikel 81 Absatz 1 enthaltene Verbot für nicht anwendbar zu erklären, wenn die in Artikel 81 Absatz 3 genannten Voraussetzungen vorliegen.

4. Mit anderen Worten (EG-Terminologie) verleiht die Verordnung Nr. 17 der Kommission die Befugnis, die Durchführung von Vereinbarungen oder Praktiken, die von den Betroffenen zu diesem Zweck „notifiziert“ wurden (weil diese ihres Erachtens unter das Verbot fallen könnten, jedoch in den Genuß der „Freistellung“ gelangen sollten, weil die in Artikel 81 Absatz 3 genannten Voraussetzungen gegeben sind), zu „genehmigen“, indem sie eine „Freistellung“ von dem Verbot gewährt.

⁽¹⁾ Im Text der Stellungnahme werden diese Artikel nach der Nummerierung der konsolidierten Fassung der EU-Verträge angegeben, die seit 1. Mai 1999 gilt. [Anm. d. Ü.: Art. 81-83 neu = Art. 85-87 alt].

5. Der Kommission wird auch die ausschließliche Befugnis verliehen, auf Antrag der Betroffenen eine „Negativbescheinigung“ auszustellen, die besagt, daß die Voraussetzungen für die Anwendung der Verbote in Artikel 81 Absatz 1 und Artikel 82 nicht vorliegen.

1. Die im Weißbuch vorgeschlagene „Reform“

1.1. Gründe

1.1.1. Dem Weißbuch zufolge ist eine radikale Reform des durch die Verordnung Nr. 17 eingeführten Systems erforderlich.

1.1.2. Das Hauptmotiv des „Reform“-Vorschlags ist, daß in der derzeitigen Phase der wirtschaftlichen Entwicklung und europäischen Einigung und mit Blick auf die neuen Herausforderungen, die sich der EU stellen — insbesondere hinsichtlich der EU-Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Staaten und Zypern —, das durch die Verordnung eingeführte zentralistische System der Zuständigkeitsbereiche überwunden werden soll.

Um künftig eine effiziente Anwendung der EU-Wettbewerbsvorschriften zu gewährleisten, sollte die Kommission von der Bürde befreit werden, die sich aus ihrem „Monopol“, die „Freistellung“ nach Artikel 81 Absatz 3 zu gewähren, ergibt.

1.1.3. Diese Entscheidung geht auch auf zahlreiche andere Motive zurück.

Vor allem heißt es, die Belastung der Kommission durch ihre alleinige Zuständigkeit sei nicht mehr gerechtfertigt und beanspruche immer mehr Zeitaufwand und Mittel. Im übrigen sei die Kommission aufgrund dieser Belastungen nicht mehr in der Lage, ihre Freistellungsbefugnis effizient auszuüben und ihre Anstrengungen auf die großen Monopole und multinationalen Kartelle zu konzentrieren.

1.1.3.1. Die Belastung der Kommission sei heute nicht mehr gerechtfertigt, da inzwischen ein System geschaffen wurde, das auf den Präzedenzfällen und auf Vorschriften beruhe und durchaus in der Lage sei, den Unternehmen jene Rechtssicherheit zu gewährleisten, die anfangs nur durch die Freistellungsentscheidungen nach der Verordnung Nr. 17 gegeben war, um der Auslegungsunsicherheit und mangelnden Erfahrung entgegenzutreten.

1.1.3.2. Die Ineffizienz des bisherigen Systems zeige sich in der abnormen Dauer der Freistellungsverfahren und in der geringen Zahl von Fällen, die mit einer endgültigen Entscheidung abgeschlossen werden, und dies trotz aller Maßnahmen, die zur Lösung dieses Problems ergriffen wurden.

1.1.3.3. Ein weiteres Motiv für die „Reform“ ist laut Weißbuch, daß die einzelstaatlichen Behörden und Gerichte häufig besser in der Lage sind, effizienter als die Kommission zu intervenieren, und im allgemeinen auch über die dazu erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen verfügen.

1.2. Ziele

1.2.1. Die im Weißbuch vorgeschlagene „Reform“ besteht darin, zu einem dezentralisierten System der Anwendung von Artikel 81 und 82 überzugehen, bei dem folgendes gewährleistet ist:

- Verringerung der ungerechtfertigten und zu kostspieligen Belastung der Kommission nach dem bisherigen System;
- sich daraus ergebende Möglichkeit der Kommission, angemessene Anstrengungen und Kapazitäten der Erfüllung ihrer wesentlichen institutionellen Pflichten im Bereich der Wettbewerbspolitik zu widmen;
- effektive Einbeziehung der einzelstaatlichen Behörden und Gerichte bei der Anwendung der auf Unternehmen anwendbaren Wettbewerbsregeln;
- Beibehaltung der leitenden, orientierenden, kontrollierenden und intervenierenden Rolle der Kommission zur Gewährleistung einer effizienten und kohärenten Anwendung des Gemeinschaftsrechts und seiner erforderlichen Weiterentwicklung;
- Behebung der (nach Erfahrung der Kommission bestehenden) Gefahr des Mißbrauchs der „Anmeldung“ für die „Freistellung“ lt. Artikel 81 Absatz 3⁽¹⁾.

1.2.2. Ein weiteres Ziel ist die Anwendung der Wettbewerbsregeln nach stärker wirtschaftlich und weniger formalistisch geprägten Kriterien als in der Vergangenheit unter

(1) Dem Weißbuch zufolge wird die „Anmeldung“ in der Praxis auch als Verzögerungstaktik eingesetzt, um die in der Verordnung Nr. 17 vorgesehenen Geldstrafen zu vermeiden und eine Einstellung etwaiger Strafverfahren auf einzelstaatlicher Ebene zu erreichen, bis die Kommission einen Beschluß faßt. Die „Notifizierung“ einer Vereinbarung ermöglicht nämlich die Aufhebung der Geldstrafen für die Durchführung der Vereinbarung selbst und führt zu einer Art Immunität gegenüber den Kartellvorschriften.

besonderer Berücksichtigung der Notwendigkeit, etwaige wettbewerbsschädigende Auswirkungen des Verhaltens oder der Vereinbarungen von Unternehmen mit starker Marktstellung zu bekämpfen.

1.3. Übergang von einem „Genehmigungssystem“ zu einem System der „gesetzlichen Ausnahme“

1.3.1. Der Kommission zufolge muß zur Erreichung der gesteckten Ziele das derzeitige „Freistellungssystem“ durch ein System der „gesetzlichen Ausnahme“ ersetzt werden.

Mit anderen Worten ist nach der vorgeschlagenen „Reform“ im Einzelfall keine Genehmigung durch die Kommission mehr erforderlich, um die Nichtanwendung des Verbots wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und Praktiken unter den in Artikel 81 Absatz 3 genannten Voraussetzungen zu erreichen.

Die Möglichkeit, die Nichtanwendbarkeit des Verbots geltend zu machen, soll sich nämlich „ipso jure“ (von selbst) ergeben (wenn die Voraussetzungen nach Artikel 81 Absatz 3 gegeben sind), sobald die Vereinbarung oder das Verhalten, die/das Artikel 81 Absatz 1 verletzen könnte, verwirklicht wird.

Dieses neue System wird als „System der gesetzlichen Ausnahme“ bezeichnet, weil sich die „Freistellung“ in jedem konkreten Fall unmittelbar aus dem Vorliegen der gesetzlich festgelegten Voraussetzungen ergibt.

1.3.2. Die einzige Ausnahme von der neuen Regel soll sein, daß die Kommission die Befugnis behält, „Gruppenfreistellungsverordnungen“ und spezifische Freistellungen für Vereinbarungen von „Produktionsgemeinschaftsunternehmen“ zu erlassen.

Die Kommission beabsichtigt nämlich, häufig Gruppenfreistellungen einzusetzen, indem sie Verordnungen mit einem breiteren Anwendungsbereich als früher erläßt, die eher auf der Berücksichtigung wirtschaftlicher als formalrechtlicher Aspekte beruhen⁽²⁾.

Vereinbarungen über „Produktionsgemeinschaftsunternehmen“ werden zwar derzeit als „Vereinbarungen“ betrachtet — die als solche verboten oder nach Artikel 81 freigestellt sind —, sollen aber im Rahmen der „Reform“ nach dem in der Fusionskontrollverordnung vorgesehenen Verfahren behandelt werden.

1.4. Mögliche Auswirkungen der im Weißbuch vorgeschlagenen „Reform“

1.4.1. Vereinbarungen, die die in Artikel 81 Absatz 3 aufgeführten Voraussetzungen erfüllen, können vom Zeitpunkt ihres Abschlusses an als gültig betrachtet werden.

(2) Dieser Ansatz wird schon in der bevorstehenden allgemeinen Verordnung über „vertikale Beschränkungen“ angewandt. ABL C 270 vom 24.9.1999.

Da keine Genehmigung durch die Kommission erforderlich ist, steht der Anwendung von Artikel 81 in seiner Gesamtheit durch die zuständigen einzelstaatlichen Behörden und Gerichte nichts im Wege.

Auch die einzelstaatlichen Behörden und Gerichte können somit eine Bewertung der ihnen unterbreiteten Handlungen und Fakten vornehmen, ohne ihr Verfahren einstellen zu müssen, bis die Kommission Stellung bezogen hat (wodurch die Gefahr möglicher, bedauernswerter Mißbräuche vermieden wird).

Unter diesem Aspekt stellt der Vorschlag des Weißbuchs daher die unerläßliche Ergänzung der Mitteilungen über die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Gerichten und Behörden der Mitgliedstaaten⁽¹⁾ für eine engmaschige und dezentrale Anwendung von Artikel 81 dar.

1.4.2. Nach der Logik der vorgeschlagenen „Reform“ sind die „Dezentralisierung“ und das „System der gesetzlichen Ausnahme“ daher eng miteinander verbunden; die Anwendung eines dieser beiden Elemente erfordert auch das Vorhandensein des anderen.

Somit wäre keine effektive und dezentrale Anwendung von Artikel 81 möglich, wenn die einzelstaatlichen Gerichte und Behörden lediglich den Tatbestand des Verstoßes gegen die Vorschrift feststellen und nicht auch prüfen könnten, ob die Voraussetzungen für die „Freistellung“ gegeben sind (Artikel 81 Absatz 3).

Wenn bei Beschwerden Dritter vor dem einzelstaatlichen Gericht und der einzelstaatlichen Behörde (denen es im Rahmen der Dezentralisierung obliegt festzustellen, ob ein Verstoß vorliegt) nicht die „gesetzliche Ausnahme“ geltend gemacht werden könnte, würde andererseits das Recht der betroffenen Unternehmen auf Verteidigung gefährdet, da sich diese nach der „Reform“ nicht mehr durch die „Anmeldung“ einer Vereinbarung schützen können.

1.5. Die im Weißbuch vorgesehenen „sonstigen Maßnahmen“

1.5.1. Das Weißbuch sieht verschiedene sonstige Maßnahmen vor bzw. bezeichnet es als erforderlich, diese zu prüfen.

Diese Maßnahmen zielen vor allem darauf ab, die ordentliche Umsetzung der Reform zu ermöglichen und die verschiedenen einander ergänzenden Ziele (s. o., Ziffer 1.2.1) zu erreichen.

1.5.2. Einige Maßnahmen fallen in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten.

Dazu zählt vor allem, daß in den Mitgliedstaaten, in denen dies noch nicht der Fall ist, die jeweiligen Wettbewerbsbehörden zur Anwendung von Artikel 81 und 82 ermächtigt werden. Hingegen ist es nicht erforderlich, den einzelstaatlichen Gerichten eine solche Befugnis zu erteilen, da sie diese gemäß der Auslegung des Gerichtshofs bereits aufgrund des Vertrags besitzen.

⁽¹⁾ „Bekanntmachungen“ der Kommission vom 13.2.1993 und 15.10.1997.

1.5.3. Weitere Maßnahmen zielen hingegen darauf ab, die Führungsrolle und Kontrollfunktion der Kommission beizubehalten und sicherzustellen.

In dieser Hinsicht wird anerkannt, daß die Führungsrolle sowohl durch die Verabschiedung allgemeiner Maßnahmen wie „Mitteilungen“ und „Verordnungen“ als auch durch spezifische Interventionen ausgeübt wird. Unter den spezifischen Interventionen wird die Befugnis der Kommission genannt, „Entscheidungen“ mit Bezug auf die relevantesten oder neue Wettbewerbsproblematiken aufwerfende Fälle zu erlassen.

1.5.4. Die Interventionsmöglichkeiten sowie die sonstigen Maßnahmen und Grundsätze werden auch die sehr wichtige Funktion haben, eine Koordinierung und Verbindung zwischen den Maßnahmen der einzelstaatlichen Behörden herzustellen, wobei die Führungsrolle der Kommission gewahrt bleibt.

Im Weißbuch (Ziff. 91) der Kommission heißt es:

„Nach 35-jähriger Anwendung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln scheint es nunmehr geboten, die Fähigkeit der staatlichen Behörden und der Kommission, sich gegenseitig zu ergänzen, besser zu nutzen und die Anwendung der Wettbewerbsregeln durch ein Netz von Behörden zu fördern, deren Tätigkeit durch gemeinsame Grundsätze und eine enge Zusammenarbeit gekennzeichnet ist.“

1.5.4.1. Die Möglichkeit der Koordinierung hängt auch von einem Informationssystem über anhängige Fälle und getroffene Entscheidungen ab, an dem außer der Kommission auch die Gerichte und Wettbewerbsbehörden jedes Mitgliedstaates beteiligt sind. Die Initiative zur Koordinierung liegt in erster Linie im Zuständigkeitsbereich der Kommission.

Der Erfolg hängt jedoch von der Mitarbeit der übrigen Mitglieder des „Netzes“ ab.

1.5.4.2. Darüber hinaus ist vorgesehen, daß die Koordinierung zwischen den „Entscheidungen“ der Kommission und jenen der Wettbewerbsbehörden durch den „Beratenden Ausschuß“ gewährleistet werden kann (in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind); dieser erhielte dadurch eine neue, markantere Rolle.

1.5.4.3. Die Interventionen der Kommission können sowohl vor als auch — wenn die Kommission nicht einverstanden ist oder die Kohärenz des Systems erhalten werden muß — nach den endgültigen Entscheidungen erfolgen.

U. a. kann die Kommission ein bei einer anderen Behörde anhängiges Verfahren an sich ziehen oder ein Verfahren von einer zu einer anderen nationalen Behörde verweisen.

Stellt die Kommission fest, daß die Auswirkungen eines bestimmten Falls einen Mitgliedstaat besonders betreffen, soll sie die Möglichkeit haben, den Fall an die zuständige Behörde des betreffenden Staates zu verweisen.

1.5.4.4. Analog dazu sollte eine nationale Behörde, die zu der Schlußfolgerung gelangt, daß ein bestimmter Fall gemeinschaftsweite Ausmaße hat und eine Intervention der Kommission erfordert, ihrerseits die Möglichkeit haben, den Fall an die Kommission zu verweisen.

1.5.4.5. Dem Weißbuch zufolge muß die Verweisung eines Falls von einer Behörde zur anderen auch die Übergabe der von der ersten Behörde gesammelten Beweisstücke an die zweite Behörde umfassen.

1.5.5. Weitere Maßnahmen zielen darauf ab, den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem einzelstaatlichen Wettbewerbsrecht sowie die Kohärenz der von den verschiedenen Behörden und Gerichten getroffenen Entscheidungen zu gewährleisten (s. u., 2.3.5).

1.5.5.1. Zu diesem Zweck ist vorgesehen, in die Durchführungsverordnung zu dieser „Reform“ eine allgemeine Bestimmung aufzunehmen, der zufolge die einzelstaatlichen Entscheidungen und Vorschriften im Wettbewerbsrecht nicht verhindern dürfen, daß die künftig von der Kommission verabschiedeten „Gruppenfreistellungsverordnungen“ uneingeschränkt umgesetzt werden.

Nicht ausdrücklich genannt ist hingegen das Thema der Wahlmöglichkeit zwischen Gemeinschafts- und einzelstaatlichem Recht in Fällen, in denen beide anwendbar sind, und die etwaige Beschränkung dieser Wahlmöglichkeit durch eine nationale Behörde/ein nationales Gericht.

1.5.5.2. Zur „Kohärenz“ heißt es im Weißbuch (Ziff. 103): „Es könnte sich auch als notwendig erweisen, das Prinzip zu stärken, wonach die Anwendung des nationalen oder des Gemeinschaftsrechts durch die staatlichen Behörden oder Gerichte kohärent sein muß mit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, die die Kommission [... vornimmt.“ Die Gerichte müssen sich an die vom Europäischen Gerichtshof festgelegten und in der „Mitteilung“ (s. Fußnote 1, S. 57) aufgeführten Grundsätze halten, um die Kohärenz der Entscheidungen zu gewährleisten.

Im Weißbuch wird mehrmals die Möglichkeit angesprochen, bei Auslegungsschwierigkeiten und zur Vermeidung von Widersprüchlichkeiten den Gerichtshof anzurufen.

1.5.5.3. Es darf jedoch nicht das Problem übersehen werden, daß ein Kollisionsrisiko besteht zwischen einer Entscheidung, in der auf einen bestimmten Tatbestand die „gesetzliche Ausnahme“ nach Artikel 81 Absatz 3 angewandt wird und einer Entscheidung, in der auf denselben Tatbestand eine strengere einzelstaatliche Vorschrift angewandt wird. Es bleibt nur zu hoffen, daß allgemein gefaßte Mechanismen eingeführt werden, um Kollisionen zwischen Entscheidungen zu vermeiden.

Die Kommission kann in den Verfahren vor den ordentlichen Gerichten als „amicus curiae“ (unparteiischer Ratgeber) auftreten.

1.5.6. Aufgrund des Ziels, der Bekämpfung von Kartellen und des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung mehr Ressourcen zu widmen, sieht das Weißbuch weitere Maßnahmen zur Erleichterung der Ermittlungsverfahren und der Beweisaufnahme vor.

Die Verstärkung der Ermittlungsbefugnisse sollte auch die Pflicht der Unternehmen umfassen, die Fragen der Kommissionsbeamten bei Nachprüfungen vollständig zu beantworten. Durch die „Reform“ wird der Bereich der Meldungen und

Beschwerden umfassender geregelt, damit diese effizienter gestaltet und von den Unternehmen bereitwilliger genutzt werden. Vorgesehen ist auch eine Verschärfung der Geldstrafen.

2. Bemerkungen

Die Verabschiedung des Weißbuchs durch die Kommission stellt angesichts der allgemein empfundenen Erfordernisse eine mutige und stark innovative Initiative dar.

2.1. Die Bedeutung der im Weißbuch vorgeschlagenen „Reform“

2.1.1. Gegenstand des Vorschlags ist die Änderung einer über 37 Jahre alten Verfahrensverordnung, deren Reform schon seit geraumer Zeit im Gespräch war. Inhalt und Auswirkungen des Dokuments gehen jedoch weiter.

2.1.2. Der Ersatz des „Genehmigungssystems“ durch ein „System der gesetzlichen Ausnahme“ kann nämlich nicht als bloße Verfahrensänderung betrachtet werden, durch die die „uneingeschränkte“ Zuständigkeit — d. h. die Anwendung von Artikel 81 in seiner Gesamtheit — nicht nur auf die zuständigen einzelstaatlichen Behörden, sondern auch auf die nationalen Gerichte ausgedehnt wird.

Die vorgeschlagene „Reform“ geht weit über eine Verfahrensänderung hinaus und muß aus dieser Sicht betrachtet werden.

2.1.3. Der Übergang von einem „Genehmigungssystem“ zu einem „System der gesetzlichen Ausnahme“ bringt zwar, wie die Kommission betont, keine Veränderung des Vertrags mit sich, hat jedoch auch in allgemeinerer Hinsicht erhebliche Bedeutung.

Denn eine wirklich aktive Beteiligung der nationalen Behörden und Gerichte, nicht nur an der Verwaltung, sondern in gewissem Maße auch an der Erarbeitung der EU-Wettbewerbspolitik, ist eine Neuerung, die auf Dauer sicherlich tiefgreifende Auswirkungen hat.

2.1.4. Die Ausübung einer Genehmigungsbefugnis läßt — im Gegensatz zur Entscheidung eines Richters — einen breiten Spielraum der bei der Bewertung.

Der Inhalt einer „Freistellungsentscheidung“ und jener eines „Urteilsspruchs“ über eine „Ausnahme“ aufgrund von Artikel 81 Absatz 3 können nicht miteinander übereinstimmen. (Beispielsweise müssen bei der Freistellungsentscheidung die Dauer der Freistellung und die etwaigen Bedingungen, an die die Freistellung geknüpft ist, angegeben werden. Gerichtsurteile müßten sich hingegen darauf beschränken, die Unanwendbarkeit des Verbots festzustellen.) Dies könnte zu einer zunehmenden Differenzierung der Tragweite und Auswirkung dieser Akte führen.

2.1.5. Der breite Spielraum bei den bislang von der Kommission aufgrund von Artikel 81 Absatz 3 vorgenommenen Bewertungen kann nur im Rahmen einer „Wettbewerbspolitik“ gesehen werden.

Nicht nur im Rahmen der Abfassung von „Gruppenfreistellungsverordnungen“ sondern auch bei einzelnen „Freistellungsentscheidungen“ hat die Kommission eine gewisse „Differenzierung“ bei der Anwendung der Wettbewerbspolitik in Übereinstimmung mit anderen Gemeinschaftspolitiken durchgeführt (s. u., Ziff. 2.3.6.8). So wird z. B. in der Antwort der Kommission auf die Stellungnahme des WSA zum XXVI. Bericht über die Wettbewerbspolitik von 1995⁽¹⁾ ausdrücklich eingeräumt, daß die Kommission bei der Analyse von Einzelfällen im Lichte der Bestimmungen in Artikel 81 Absatz 3 und unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips versucht, die Wettbewerbsbeschränkungen, die eine Vereinbarung verursachen kann, und die erreichbaren ökologischen Ziele gegeneinander abzuwägen.

Ein weiteres Beispiel ist der analoge Bereich der Fusionskontrolle, wo verschiedene Bewertungskriterien angewandt werden, die jedoch in der Substanz übereinstimmen müssen.

In Erwägungsgrund 13 der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 über die Fusionskontrolle ist ausdrücklich vorgesehen: „Die Kommission muß sich bei ihrer Beurteilung an dem allgemeinen Rahmen der Verwirklichung der grundlegenden Ziele des Vertrages gemäß dessen Artikel 2, einschließlich des Ziels der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 130a des Vertrages orientieren.“

2.2. Vorteile, die sich aus der „Reform“ ergeben

Die „Reform“ kann nach Dafürhalten des Ausschusses eine wesentliche Verbesserung der Anwendung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsvorschriften mit sich bringen. Der Ausschuß unterstützt die Vorschläge zwar grundsätzlich, jedoch müssen die unter Ziffer 2.3 vorgebrachten Anliegen auf zufriedenstellende Weise gelöst werden, bevor jedwede Reformen umgesetzt werden können.

Der Vorschlag einer „Reform“ entspricht objektiven Notwendigkeiten hinsichtlich der Effizienz der Umsetzung der Vorschriften wie auch hinsichtlich der spezifischen Interessen der KMU und der Unternehmertätigkeit im allgemeinen.

2.2.1. Verbesserung der Effizienz des gemeinschaftlichen Wettbewerbs-schutzes

2.2.1.1. Unter Berücksichtigung der Beweggründe, Ziele und wahrscheinlichen Auswirkungen der Reform ist der Ausschuß der Auffassung, daß diese — sofern sie den Erfordernissen der Rechtssicherheit für die Unternehmen genügt (s. u., Ziffer 2.3.6) — einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung und Weiterentwicklung des europäischen Einigungsprozesses leisten kann.

2.2.1.2. In dieser Hinsicht ist das Ziel des Weißbuchs von großer Bedeutung:

— Verstärkung der Anstrengungen und der Effizienz der Bekämpfung wettbewerbsbeschränkender Kartelle und Mißbräuche marktbeherrschender Stellungen sowie

— Ausschaltung der Gefahr, daß ein Tatbestand oder eine Verhaltensweise allein aufgrund des Rückgriffs auf die „Anmeldung“ de facto „immun“ gegen die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften werden kann.

Dies kommt allen zugute — kleinen, mittelständischen und Großunternehmen, den Verbrauchern und allen, die direkt oder indirekt mit der Unternehmenstätigkeit verbunden sind, einschließlich vor allem der Arbeitnehmer.

2.2.1.3. Durch die Abschaffung der „Anmeldung“ — und somit einer wesentlichen Verringerung der Zahl der Verfahren — führt das vorgeschlagene System zu einer Reduzierung der Lasten und Kosten der Verwaltung des Wettbewerbsschutzes auf Gemeinschaftsebene.

Durch die Abschaffung des Systems der „Anmeldungen“ für die „Freistellung“ entfällt eine Arbeit, die als vorwiegend „bürokratisch“ bezeichnet werden kann und heute ein schwerwiegendes Hindernis für einen wirksamen Wettbewerbsschutz darstellt.

Die „Dezentralisierung“ führt somit nicht zu einer Lastenverschiebung von der Kommission auf die einzelstaatlichen Behörden und Gerichte und beansprucht nicht deren Ressourcen, die für ihre eigentlichen institutionellen Aufgaben gedacht sind.

Vielmehr können sich dadurch alle betroffenen Behörden und Einrichtungen auf die schwersten Problemfälle konzentrieren.

2.2.1.4. Auch die Abschaffung der formaljuristischen Auslegungskriterien — die bislang die Anwendung des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts erschwert haben — führt zu einer Reduzierung der Zahl der Verfahren, ein weiterer Vorteil der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des geplanten Systems.

Durch den Einsatz vorwiegend wirtschaftlicher Auslegungskriterien dürfte es keine Interpretationen mehr geben, die mehr dem Wortlaut als dem Geist des Verbots in Artikel 81 Absatz 1 entsprechen und bislang den Anwendungsbereich dieses Verbots und somit auch jenen der Freistellung ausgedehnt haben.

Die Vorteile, die sich aus der Reduzierung der Zahl der allen betroffenen Behörden unterbreiteten Fälle ergeben werden, kompensieren bei weitem den Aufwand für den Informationsaustausch zwischen den einzelstaatlichen Einrichtungen untereinander sowie zwischen diesen und der Kommission; dieser „Austausch“ ist ein wesentliches Element für das ordnungsgemäße Funktionieren des Systems.

2.2.1.5. Der Übergang von einem „Genehmigungssystem“ zu einem „System der gesetzlichen Ausnahme“ erfordert zwingend eine radikale Änderung der Haltung der Unternehmen gegenüber der Wettbewerbsproblematik.

Räumt man ein, daß das bisherige System der „vorherigen Anmeldung“ den Unternehmen gewissermaßen die Verantwortung entzogen hat, so kann man der Kommission dahingehend zustimmen, daß die Unternehmen nach diesem „Übergang“ stärker in die Verantwortung genommen werden.

⁽¹⁾ SEK(97) 628.

Denn die Unternehmen werden gründlich zu erwägen haben, ob ihre Vereinbarungen und Initiativen Wettbewerbsprobleme verursachen und/oder zu Strafen führen können.

Die Analysen, die die Unternehmen durchführen werden müssen, um diese Einschätzung vorzunehmen, können mit der Zeit ihrerseits den „Nährboden“ für die Stärkung einer Wettbewerbskultur darstellen, die in der Tat die wichtigste Garantie für die Wirksamkeit eines Wettbewerbsschutzsystems darstellt.

2.2.1.6. Einer der wichtigsten Aspekte der „Reform“: die „Dezentralisierung“

In dieser Hinsicht muß eingeräumt werden, daß die einzelstaatlichen Gerichte und insbesondere die staatlichen Behörden die Institutionen sein sollten, die wirksamer und frühzeitiger einschreiten können, um lokale, aber deswegen nicht unbedeutende wettbewerbsbeschränkende Auswirkungen zu verhindern.

Die größtmögliche Beteiligung dieser Institutionen an der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts kann dann auch einen wichtigen Beitrag zur Erreichung des Ziels einer harmonischen Entwicklung in der Gemeinschaft und einer wirksamen Konsolidierung des Wettbewerbssystems leisten.

2.2.1.7. Eine häufigere Anwendung von Artikel 81 auf einzelstaatlicher Ebene dürfte ihrerseits einen Anreiz auch für die Anwendung von Artikel 82 („mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung“) auf dieser Ebene darstellen, da die Ziele dieser beiden Artikel komplementär sind.

All dies dürfte somit zu einer engmaschigeren und weiter verbreiteten Anwendung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsvorschriften führen, wodurch das gesamte System schrittweise verstärkt würde.

2.2.2. Vorteile für die KMU

Die „Reform“ ist von besonderem Nutzen für die KMU.

2.2.2.1. Mit der Einführung der „gesetzlichen Ausnahme“ sind die Vereinbarungen von Anfang an erlaubt, und es kommt nicht zu äußerst langwierigen Verfahren mit unvorhersehbaren Risiken. Dies führt zu einer erheblich verbesserten Rechtssicherheit und Transparenz der Verfahren, was für KMU besonders wichtig ist.

Der Wegfall eines Freistellungserfordernisses nach Artikel 81 Absatz 3 reduziert darüber hinaus die Belastungen und Kosten, die durch die laut Verordnung Nr. 17 zur Erlangung der Freistellung erforderliche Anmeldung entstehen.

2.2.2.2. Die durch das neue System erzielte Vereinfachung kann den Schutz der Rechte der Unternehmen erleichtern, die sich durch einen wettbewerbsschädigenden Tatbestand geschädigt sehen. Dadurch wird es nämlich leichter, Schadenersatz zu erlangen, da nicht mehr die Gefahr besteht, daß die Verfahren eingestellt werden, und da die Unsicherheit darüber entfällt, ob die Kommission für die umstrittenen Vereinbarungen eine „Freistellung“ gewährt.

2.2.2.3. Die „Dezentralisierung“ ermöglicht es den KMU (und deren etwaigen Anwälten) grundsätzlich, unmittelbar bei den einzelstaatlichen Instanzen (Wettbewerbsbehörden und Gerichte) Berufung einzulegen.

2.2.2.4. Dies hat im Vergleich zur bisherigen Lage seinerseits zahlreiche Vorteile, die insbesondere kleineren Unternehmen zugute kommen:

- Das Verfahren findet im allgemeinen in der Landessprache statt;
- die Kosten des Verfahrens, einschließlich Logistik und Rechtsbeistand, sind erheblich geringer;
- die Verfahren sind leichter zu handhaben;
- erleichtert werden auch die Darstellung von und das Verständnis für lokale Problematiken; dies ist oftmals unerlässlich für eine genauere Einschätzung der Auswirkungen von Vereinbarungen und Verhaltensweisen von KMU auf die Wettbewerbsslage.

2.2.2.5. Auch der Einsatz wirtschaftlicher Bewertungskriterien, insbesondere die Bewertung der Marktmacht, auf die sich künftig die Wettbewerbsbewertung konzentrieren dürfte, könnte für die KMU von großem Nutzen sein.

Die Mehrzahl dieser Unternehmen dürfte in den Genuß der neuen „Gruppenfreistellungsverordnungen“ gelangen, wodurch sie von der Pflicht entbunden werden, die Zulässigkeit der Vereinbarungen selbst einzuschätzen, wie es nach dem System der „gesetzlichen Ausnahme“ vorgeschrieben ist.

2.2.3. Vorteile für Unternehmen im allgemeinen

2.2.3.1. Die gesamte Unternehmenstätigkeit gelangt in den Genuß der oben beschriebenen Vorteile. Denn die Reform kommt einer Notwendigkeit entgegen, die von allen Betroffenen als solche empfunden wird.

Daher hat die Kommission in den letzten Jahren verschiedene Initiativen ergriffen, die alle das Ziel haben, das System wirksamer zu gestalten.

2.2.3.2. Trotz dieser Bemühungen bleiben die Hauptprobleme weiter bestehen. Kostspielige und langwierige Verfahren, Rechtsunsicherheit: Die Unternehmen sind meistens gezwungen, ihre Vereinbarungen zu treffen, bevor die Kommission diese eingehend geprüft haben kann.

All dies läuft gerade den Zielen zuwider, die die Legislative der Gemeinschaft mit der 1962 eingeführten „vorherigen Genehmigung“ verfolgte.

2.2.3.3. Im übrigen haben die „Verwaltungsschreiben“ („comfort letters“), mit denen die Kommission die bedauerlichen Funktionsstörungen zu beheben versucht hat, keine Rechtsverbindlichkeit, wie die Kommission und der Gerichtshof mehrmals eingeräumt haben. Diese Verwaltungsschreiben stellen de facto lediglich eine erste Antwort oder besser

eine Grundhaltung dar. Sie können die Unternehmen gegen Interventionen der Kommission absichern (sofern keine neuen Bewertungselemente hinzukommen). Anders als die Freistellungsentscheidungen können die „comfort letters“ den Unternehmen jedoch keinen wirksamen Schutz vor einer Bestreitung der Gültigkeit ihrer Vereinbarungen durch Dritte (wie auch durch ihre Partnerunternehmen) bei einem nationalen Gericht/einer staatlichen Behörde bieten.

Trotz des Mittel- und Zeitaufwandes, den auch die „comfort letters“ verursachen, können diese dennoch keinerlei Beitrag zu einem System leisten, das den Unternehmen die nötige Rechtssicherheit bietet. Die „comfort letters“ sind nämlich mit einem Vorbehalt versehen und umfassen meistens keine Begründung.

Aus all diesen Gründen stellen sie keinen geeigneten Prototyp dar, den es weiterzuentwickeln gälte oder der zur Entwicklung des Systems beitragen könnte, wie es hingegen von Anfang an bei den „Entscheidungen“ im Sinne der Verordnung Nr. 17 der Fall war.

2.3. Maßnahmen zur Überwindung der Schwierigkeiten und Risiken bei der Durchführung der Reform

2.3.1. Erforderliche Verabschiedung vorheriger und/oder flankierender Maßnahmen

Der Ausschuß hält es für geboten, die Schwierigkeiten und Risiken bei der Durchführung der im Weißbuch vorgeschlagenen Reform hervorzuheben, die auftreten, wenn keine geeigneten vorherigen Maßnahmen getroffen werden, auch wenn sich die Reform — deren Dringlichkeit zwar anerkannt wird — dadurch verzögert.

Der Reformentwurf muß durch ein detailliertes Programm vorheriger und/oder flankierender Maßnahmen flankiert werden, die einerseits den Weg ebnen und andererseits eine erste Antwort auf die dringlichsten Erfordernisse darstellen sollen.

2.3.2. Erforderliche Maßnahmen zur Einbeziehung der einzelstaatlichen Gerichte in die Durchführung der Reform

2.3.2.1. Es muß insbesondere die Frage gestellt werden, ob die Voraussetzungen gegeben sind, um von einem zentralisierten Genehmigungssystem wie dem bestehenden zu einem System überzugehen, das die einzelstaatlichen Gerichte stark einbeziehen wird.

2.3.2.2. An den Fortschritten der „Wettbewerbskultur“ in der Gemeinschaft waren zwar Unternehmen und Behörden, aber vielleicht nur in beschränktem Maße (und sicherlich auf unterschiedliche Weise) einzelstaatliche Gerichte beteiligt.

Die Vorschriften und Entscheidungspraktiken der Gerichte wie auch die Fristen und Verfahren unterscheiden sich von Land zu Land. Ein weiterer Unterschied besteht darin, daß es in

einigen Ländern Gerichte gibt, die auf zivil- und handelsrechtliche Fragen spezialisiert sind. Die Einstellung der Gerichte zu Gemeinschaftsfragen ist in den einzelnen EU-Staaten jedoch unterschiedlich weit entwickelt.

Nach heutigem Stand ist es kaum oder nicht vorstellbar, daß die gemeinschaftlichen Gerichte in den Mitgliedstaaten auf die Reform weitgehend einheitlich reagieren, wenn keine geeigneten Initiativen ergriffen werden. Es besteht nämlich die Gefahr, daß die Reform nicht im gesamten Gemeinschaftsgebiet einheitlich umgesetzt werden kann und dadurch die Einheitlichkeit des Systems gefährdet wird.

2.3.2.3. Die von Land zu Land unterschiedliche Lage kann auch zu inkonsequenten und divergierenden Auslegungen führen, die die flexibelsten (und in den Ländern mit den günstigsten Voraussetzungen angesiedelten) Unternehmen zu Lasten der anderen Unternehmer wie auch der Kohärenz des gesamten Systems ausnutzen könnten.

2.3.2.4. Die zivil- und handelsrechtlichen Verfahrensvorschriften in den verschiedenen Mitgliedstaaten erfordern des weiteren Fristen, die oft mit der Zügigkeit und Dringlichkeit unvereinbar sind, die Wettbewerbsprobleme erfordern. Wenn nicht radikale Änderungen vorgenommen werden, kann ein Verfahren mit mehreren Berufungsinstanzen längere Fristen erfordern als die — ebenfalls langwierigen — Gemeinschaftsprozeduren, aufgrund derer die Reform ja gerade erforderlich ist.

Im übrigen sind die Vorschriften über Zuständigkeits- und Tätigkeitsbereiche der Richter oft sehr starr und im allgemeinen nur schwer mit der Flexibilität der Beziehungen und Kontakte zu vereinbaren, die für das Funktionieren des im Weißbuch vorgeschlagenen Systems als erforderlich betrachtet wird.

2.3.2.5. Die oben aufgezeigten Gefahren verdienen zwar größte Aufmerksamkeit, können jedoch als sicherlich überwindbar gelten, wenn ihnen rechtzeitig mit geeigneten Maßnahmen begegnet wird.

Der Ausschuß ist auch davon überzeugt, daß viele Maßnahmen zur Ausschaltung oder Eindämmung dieser Gefahren unmittelbar von den Mitgliedstaaten ergriffen werden müssen.

Zur Erreichung dieses Ziels kann und muß jedoch eine große Anstrengung auf allen institutionellen Ebenen von der Europäischen Union ausgehen.

2.3.2.6. Insbesondere erscheint es als unverzichtbar, daß die zuständigen Behörden und Rechtsprechungsorgane unmittelbar in die Konsultationen einbezogen werden, die die Kommission zu diesem Projekt durchführt. Aus diesen Konsultationen können sich nämlich wichtige Antworten auf einige präjudizielle Fragen ergeben, die konkrete Antworten verlangen, so z. B.:

- die wahren Gründe für die beschränkte Anwendung der gemeinschaftlichen Wettbewerbsvorschriften durch die einzelstaatlichen Gerichte;
- die besonderen Hindernisse, die zu dieser Lage geführt haben, abgesehen von Fällen, in denen Artikel 81 Absatz 3 nicht angewandt werden kann;

- die Notwendigkeit einer einschlägigen Vorbereitung der Richter;
- die Möglichkeiten und Chancen besonderer Formen der Zusammenarbeit und der Verteilung der Zuständigkeitsbereiche zwischen Gerichten und Wettbewerbsbehörden zur Nutzung der Komplementarität ihrer jeweiligen Ressourcen und Kompetenzen.

2.3.2.7. Zweitens muß ein gegliedertes Programm zur Sensibilisierung und Unterrichtung der Richter über ihre neuen Aufgaben und zu behandelnden Themen realisiert werden. Zur Intensivierung der Ausbildungs- und Informationsarbeit müssen schon jetzt auch die Universitäten und sonstigen Einrichtungen mit kulturellen, wirtschaftlichen und rechtlichen Zielsetzungen einbezogen werden.

2.3.2.8. Und drittens ist eine weitere, besondere Anstrengung erforderlich, um die Politik der Harmonisierung der Rechtsakte voranzutreiben, ggf. auch durch Mitteilungen, Empfehlungen, Entscheidungen. Insbesondere bringt der Ausschuß die Hoffnung zum Ausdruck, daß die verschiedenen Aspekte harmonisiert werden können, die die Gefahr des „forum shopping“ in sich bergen.

Beispielsweise müßten ganz generell (in Einklang mit den Grundsätzen von Helsinki) die Verfahrensdauer und Gerichtsinstanzen möglichst mit den Erfordernissen der Unternehmertätigkeit vereinbar und in der ganzen Gemeinschaft einheitlich sein. Analog dazu sollten die Ermittlungsinstrumente und Entscheidungsbefugnisse der Richter einheitlich sein.

Nach Ansicht des Ausschusses wird auch die Einsetzung spezialisierter Richter (oder von Fachkammern) zur Behandlung wettbewerbsrechtlicher Fragen erheblich zur Effizienz des neuen Systems beitragen.

2.3.3. Maßnahmen zur stärkeren Einbeziehung der einzelstaatlichen Wettbewerbsbehörden

2.3.3.1. Die Einbeziehung der einzelstaatlichen Wettbewerbsbehörden bringt, wenn auch in unterschiedlichem Maße, ähnliche Risiken und Erfordernisse mit sich wie die oben erwähnte Einbeziehung der Richter.

Die Probleme „kultureller“ Natur und jene, die mit mangelnder Erfahrung zusammenhängen, sind jedoch wohl geringer. Die Wettbewerbsbehörden sind auch eher daran gewöhnt und aus institutioneller Sicht weniger daran gehindert, mit der Kommission zusammenzuarbeiten.

2.3.3.2. Jedoch bestehen auch zwischen den Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten starke Unterschiede hinsichtlich ihrer Erfahrung, Ressourcen und Verfahrensweisen.

In erster Linie bestehen starke Unterschiede hinsichtlich der Gewohnheit, das EG-Recht anzuwenden. Bekanntlich sind nicht alle einzelstaatlichen Wettbewerbsbehörden befugt, das EG-Recht unmittelbar anzuwenden. Darüber hinaus verfügen sie über unterschiedliche Befugnisse und eine unterschiedlich starke Unabhängigkeit von der Regierung.

Nur in einigen Rechtsordnungen sind bislang rechtliche Grundsätze oder Maßnahmen eingeführt worden, die eine mit dem EG-Recht substantiell konforme Anwendung des einzelstaatlichen Wettbewerbsrechts vorsehen.

2.3.3.3. Aufgrund der obigen Ausführungen müssen zunächst ähnliche Maßnahmen wie die für die Richter vorgesehenen getroffen werden, um das „Netz“ zu schaffen, von dem der Erfolg des neuen Systems zum großen Teil abhängen wird.

2.3.4. Voraussetzungen und Bedingungen für die Verabschiedung von „Mitteilungen“ und „Gruppenfreistellungsverordnungen“ auch im neuen System

2.3.4.1. Der Ausschuß billigt die Rolle, die das Weißbuch den „Auslegungsmitteilungen“ und den „Gruppenfreistellungsverordnungen“ zuschreibt, die zu verabschieden sich die Kommission vorbehält.

Es scheint jedoch von wesentlicher Bedeutung zu sein, daß die (bisher immer vorhandene) enge Verbindung zwischen der Verabschiedung dieser allgemeingültigen Rechtsakte und der Entscheidungsbefugnis der Kommission im Einzelfall fortbesteht. Eines der wesentlichen Merkmale des EG-Wettbewerbsrechts, das zur Effizienz und zum Erfolg der Arbeit der Kommission beigetragen hat, war nämlich die Befugnis der Kommission, Entscheidungen im Einzelfall zu treffen.

Auch bei der Verabschiedung der allgemeingültigen Rechtsakte hat sich die Kommission stets auf die bei der Behandlung von Einzelfällen gereifte Erfahrung bezogen, und so soll es auch bleiben.

2.3.4.2. Alle Unternehmen sollten grundsätzlich die Möglichkeit haben, die mit der Anwendung des Wettbewerbsrechts gesammelte Erfahrung und die in den „Mitteilungen“ und „Gruppenfreistellungsverordnungen“ enthaltenen Angaben zu nutzen.

Wenn die Anwendung des Wettbewerbsrechts auf vorwiegend wirtschaftlichen Kriterien beruhen soll, müssen diese für jede Art von Unternehmen die gleichen sein, sofern nicht nachgewiesen ist, daß die Auswirkungen auf den Wettbewerb wirklich unterschiedlich sind.

2.3.5. Wahrung der Einheitlichkeit und Kohärenz des Systems und Vorrang des Gemeinschaftsrechts (s. Ziffer 1.5.5.)

2.3.5.1. Angesichts der Natur des Kommissionsvorschlags ist der Aspekt, der die größten Risiken in sich birgt und daher auch die größte juristische Vorstellungskraft erfordert, um die geeignetsten vorherigen und flankierenden Maßnahmen ausfindig zu machen, die Wahrung der Einheitlichkeit und Kohärenz des Systems.

Der Übergang von einem stark zentralistischen zu einem dezentralisierten System birgt immer die Gefahr in sich, daß die Einheitlichkeit verlorengeht.

Dies gilt um so mehr, wenn dieser „Übergang“ in einem sehr uneinheitlichen Rechtssystem erfolgt, wie es heute in der Gemeinschaft vorhanden ist. Dazu kommt, daß noch nicht alle nationalen Organe, die das dezentralisierte System umsetzen sollen, geeignet oder gewillt sind, die Verantwortung zu übernehmen, die das neue dezentralisierte System allen institutionell betroffenen Einrichtungen auferlegt. Die Erweiterung der EU um die mittel- und osteuropäischen Länder wirft in dieser Hinsicht sehr schwerwiegende und dringliche Probleme auf.

2.3.5.2. Die Gefahr des Verlustes der Einheitlichkeit wird noch dadurch vergrößert, daß die „Dezentralisierung“ zusammen mit einem Übergang von einem „Genehmigungssystem“ zu einem System der „gesetzlichen Ausnahme“ erfolgen soll.

Dadurch entfallen nämlich Maßnahmen, die „erga omnes“ wirken (die Freistellungsentscheidungen nach Artikel 81 Absatz 3), und dadurch ist es nicht mehr wie bisher rechtlich unmöglich, daß verschiedene Organe dieselbe Vereinbarung unterschiedlich beurteilen.

2.3.5.3. Noch komplizierter wird der Rahmen durch die unterschiedliche Natur, die unterschiedlichen Befugnisse und Interventionsinstrumente der Wettbewerbsbehörden und Richter, die an der Anwendung des neuen Systems beteiligt sein sollen.

2.3.5.4. Die Gefahr der Uneinheitlichkeit und Inkohärenz besteht des weiteren dadurch, daß alle betroffenen Organe häufig die Möglichkeit haben werden, unterschiedliche Rechtsordnungen, nämlich die einzelstaatliche und die gemeinschaftliche, anzuwenden, die nicht immer miteinander übereinstimmen.

2.3.5.5. Noch komplizierter wird die Sache durch die Natur der Tatbestände, die Gegenstand von Entscheidungen sein sollen.

Ein „ökonomischer“ Ansatz im Bereich des Wettbewerbs bedeutet nämlich, daß die Bewertung auf den Auswirkungen einer Vereinbarung auf einen bestimmten Markt beruht, unabhängig vom Ort, an dem sie getroffen wurde oder an dem die Betroffenen ansässig sind. Im Rahmen eines „ökonomischen“ Ansatzes kann es auch gleichgültig sein, wann die Vereinbarung getroffen wurde oder die Verhaltensweise erfolgte. So wie dieselbe Vereinbarung oder Verhaltensweise auf verschiedenen Märkten unterschiedliche Auswirkungen haben kann, ist es auch denkbar und kommt es auch häufig vor, daß sich die Auswirkungen mit der Zeit ändern.

All dies wirkt sich unvermeidlich auf die Feststellung aus, welches Recht anwendbar ist und welche Organe für die Bewertung zuständig sind. Wenn die Auswirkungen eines Tatbestands gleichzeitig die Märkte verschiedener Staaten betreffen, sind theoretisch die Gesetze all dieser Staaten anwendbar und sind alle nationalen Organe für die Bewertung zuständig, sofern folgendes nicht vorhanden ist:

- eine supranationale Vorschrift, die in all diesen Staaten anwendbar ist, oder
- gesetzliche oder vertragliche Grundsätze, die die Anwendung dieser Vorschrift oder eines bestimmten nationalen Gesetzes vorschreiben und/oder die ausschließliche

Zuständigkeit für die Anwendung der supranationalen Vorschrift vorsehen (wie in der Verordnung Nr. 17 bezüglich Artikel 81 Absatz 3).

2.3.5.6. Die Kommission ist sich sicherlich bewußt, wie komplex diese Probleme sind und wie schwer endgültige Lösungen zu definieren sind. Daher sind im Weißbuch verschiedene Maßnahmen enthalten, um die zahlreichen Probleme zu lösen, und es wird darin erklärt, daß dieses Thema noch eingehender behandelt werden muß.

Der Ausschuß nimmt diese sehr offene und verantwortungsbewußte Haltung der Kommission zur Kenntnis und begrüßt sie. Dieser Haltung möchte er mit dem vorliegenden ersten Beitrag von „Bemerkungen“ und Anregungen entsprechen.

Allerdings sind die Sorgen verständlich, zu denen der „Vorschlag“ der Kommission Anlaß gegeben hat, insbesondere hinsichtlich einiger Risiken und Schwierigkeiten, die in der vorliegenden Stellungnahme hervorgehoben werden.

Am stärksten befürchtet wird die Gefahr der Zerstückelung des Binnenmarktes und der „Renationalisierung“ des Wettbewerbsrechts.

Nach Ansicht des Ausschusses können diese Befürchtungen dadurch abgebaut werden, daß von vornherein wirksame Maßnahmen zur Vorbereitung und Flankierung ergriffen werden.

2.3.5.7. Der Ausschuß hält die wesentlichen Ziele, die verfolgt werden, nämlich die Elastizität und Flexibilität des Systems und der Kompetenzzuweisung, nur für erreichbar, wenn einige grundlegende Vorsichtsmaßnahmen getroffen werden. Daher müssen geeignete Maßnahmen gefunden werden, die:

- einerseits die erforderliche Elastizität und Flexibilität sowie die Herausbildung einer „netzorientierten“ Sichtweise gewährleisten und
- es andererseits den Unternehmen ermöglichen vorherzusehen, welche Behörde für die Anwendung des sie betreffenden Verfahrens zuständig sein wird und wie sich dieses Verfahren möglicherweise entwickelt; allgemeiner gesagt müssen diese Maßnahmen das Recht der Unternehmen auf Verteidigung so wirksam wie möglich gewährleisten.

Besondere Maßnahmen müssen darüber hinaus eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den Wettbewerbsbehörden und den ordentlichen Gerichten sicherstellen, um jede mögliche Synergie auszunutzen und größtmögliche Kohärenz zu erzielen.

2.3.5.8. Um diese Ziele zu erreichen, muß das „Gemeinschaftsinteresse“ genau festgelegt werden — eine unbedingte Voraussetzung, damit ein „Fall“ direkt von der Kommission und nicht von einer dezentralen Behörde behandelt werden kann —, wobei möglichst objektive Kriterien zugrunde liegen sollten. Entsprechendes gilt im umgekehrten Fall, d. h. wenn ein „Fall“ nicht unter das „Gemeinschaftsinteresse“ fällt und daher von der Kommission an eine dezentrale Behörde oder auch von einer Behörde zu einer anderen abgegeben wird.

Auf jeden Fall sollte der allgemeine Grundsatz zwingend vorgeschrieben sein, daß die Abgabe und Übernahme eines Falls innerhalb kurzer Fristen und unter Berücksichtigung der unternehmerischen Erfordernisse erfolgen müssen.

Daher sollte — nach einer bestimmten Frist und/oder einer bestimmten Handlung — auch die „Verwirkung“ sowohl der Befugnis der Kommission zur Änderung eines gefaßten Beschlusses als auch der Befugnis zur Abgabe eines „Falls“ an eine andere Behörde vorgesehen werden.

2.3.5.9. Die Abgabe von Fällen von einer Behörde zu einer anderen und/oder die Zusammenführung ursprünglich getrennter Fälle zwecks Effizienz und Wirtschaftlichkeit des Systems sollte auf der Grundlage bekannter Kriterien erfolgen und darf das Recht der Unternehmen auf Schutz der Vertraulichkeit und ihrer Betriebsgeheimnisse nicht verletzen.

Des weiteren muß der Grundsatz gewahrt sein, daß — nach den Prinzipien, die anhand der umfangreichen juristischen Kasuistik, die in diesem Bereich schon besteht, erarbeitet wurden — jedes vertrauliche Element ausschließlich für den Fall und Zweck verwendet wird, für den es erlangt wurde.

Beim Einsatz von rechtlichen Vermutungen und sonstigen Beweisregeln ist abzuwägen zwischen dem Schutz der Effizienz des Systems und dem Schutz der Verteidigung und der legitimen Interessen der unternehmerischen Tätigkeit.

2.3.5.10. Darüber hinaus müssen klare Mechanismen geschaffen werden, um die Einheitlichkeit des Systems zu gewährleisten und Kollisionen zwischen Entscheidungen vorzubeugen.

Die Vorbeugung darf jedoch nicht allein auf einer abstrakten Anerkennung der Abgabe- oder Interventionsbefugnis der Kommission beruhen, sondern es müssen von vornherein die Voraussetzungen, Modalitäten und die Rechtswirksamkeit der Ausübung dieser Befugnis durch die Kommission festgelegt werden.

Daher müssen auch genaue Vorschriften erlassen werden, um die Rechtswirksamkeit der Ausübung der Koordinierungs- und Kontrollbefugnisse der Kommission in allen nationalen Rechtsordnungen sicherzustellen, und zwar hinsichtlich aller Entscheidungen oder Urteile, die nicht korrekt sind oder anderen Entscheidungen bzw. Urteilen zuwiderlaufen. Auch muß die Gefahr einer mehrfachen Kontrolle desselben „Falls“ (durch mehrere Behörden und/oder durch eine Behörde und einen Richter) vermieden werden.

2.3.5.11. Die Unternehmen müssen die Möglichkeit haben, bei der zuständigen Stelle wirksam Beschwerde gegen widersprüchliche und inkohärente „Entscheidungen“ und gegen Rechtsmängel eines Urteils einzulegen.

Angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung des Erlasses wettbewerbsrechtlicher Vorschriften ist sich der Ausschuß zwar der Schwierigkeiten bewußt, hofft jedoch, daß auch die Urteile nationaler Richter (ggf. durch die Förderung

der erforderlichen Verfassungsänderungen) vor einem supranationalen Gericht angefochten werden können, das umfangreiche, auch inhaltliche Bewertungsbefugnisse hat⁽¹⁾.

2.3.5.12. Die Gefahr einer „Renationalisierung“ des Wettbewerbsrechts und der Schutz des Vorrangs des EG-Rechts erfordern große Aufmerksamkeit und geeignete Vorsichtsmaßnahmen.

Die Entscheidung darüber, ob das nationale oder das EG-Recht angewandt wird, kann nicht allein im Ermessen der Richter und zuständigen Behörden liegen.

Es sollte bestimmt werden, daß das einzelstaatliche Recht nicht auf einen „Fall“ angewandt werden kann, auf den das EG-Recht anwendbar ist.

Eine Verurteilung auf Grund nationalen Rechts sollte keinen Vorrang vor einer Entscheidung oder einem Urteil haben, in dem das Vorhandensein der in Artikel 81 Absatz 3 aufgeführten Voraussetzungen festgestellt wurde.

2.3.5.13. Damit das System wirklich einheitlich wird, sollte der Harmonisierungsprozeß auf jeden Fall noch weiter vorangetrieben werden, und es sollte in allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt werden, sich auch bei der Auslegung des innerstaatlichen Rechts auf die EG-Grundsätze zu berufen.

2.3.6. Rechtssicherheit

Die Unternehmen müssen sich darauf verlassen können, daß ihre Vereinbarungen und Praktiken rechtens sind.

2.3.6.1. Eine weitere Problematik, die das „Reformprojekt“ aufwirft, ist der Schutz des Vertrauens der Unternehmen in die Gültigkeit ihrer Verträge.

Der Ausschuß ist sich bewußt, daß die mit der Reform angestrebte größtmögliche Effizienz des Systems womöglich dem für die Unternehmen erforderlichen Vertrauensschutz zuwiderläuft.

2.3.6.2. Im Weißbuch wurde hervorgehoben, daß die Unternehmen für die Bewertung ihrer Vereinbarungen verantwortlich gemacht werden müssen; diese Bewertung soll somit nicht mehr prinzipiell an ein Organ delegiert werden, das ein für allemal eine Entscheidung darüber fällt.

Die faktischen Voraussetzungen, die die Kommission 1962 hingegen veranlaßten, das „Freistellungssystem“ (mit Genehmigungsakt) zur Anwendung von Artikel 81 (ex 85) Absatz 3 des EG-Vertrags einzuführen, werden somit nun grundsätzlich als überholt betrachtet; dieses System sollte auch den Erfordernissen des Vertrauensschutzes genügen („konstitutive“ Allgemeingültigkeit, „erga omnes“, der Genehmigungsentscheidungen nach Artikel 81 Absatz 3).

⁽¹⁾ Diese Problematik wurde schon im Zusammenhang mit der Gemeinschaftsmarke in Angriff genommen und wird derzeit im Zusammenhang mit dem Gemeinschaftspatent untersucht. Trotz der zwischen diesen Bereichen bestehenden Unterschiede ist nicht auszuschließen, daß die eingehende Behandlung dieser Problematik in anderen Bereichen für das hier interessierende Thema von Interesse sein könnte.

2.3.6.3. Im Weißbuch wird jedoch eingeräumt, daß ein ähnlicher, aber sogar noch wirksamerer Schutz wie in der Verordnung Nr. 17 vorgesehen in einigen Fällen nicht nur gerechtfertigt sondern notwendig sei.

Wie oben (s. Ziff. 1.3.2) ausgeführt, wurde dies für „Produktionsgemeinschaftsunternehmen“ anerkannt. Solche Unternehmen stellen zwar „Vereinbarungen“ dar, fallen jedoch künftig nach dem Kommissionsvorschlag unter die Fusionskontrollverordnung, die eine vorherige Genehmigung vorsieht, die hinsichtlich der Rechtswirksamkeit der „Freistellung“ ähnelt.

Die „Produktionsgemeinschaftsunternehmen“ können nämlich sehr hohe Investitionen tätigen und haben aufgrund ihrer Natur unumkehrbare Wirkungen wie im Falle von Fusionen.

Daraus folgt, daß die erforderliche Rechtssicherheit in diesem Fall nach dem System der „gesetzlichen Ausnahme“ nicht genügend gewährleistet werden kann, da unvermeidlich solange Rechtsunsicherheit bestünde, bis die Richter und zuständigen Behörden Stellung bezogen hätten.

Ohne diese Ausnahmeregelung bestünde die Gefahr, die unternehmerische Initiative zu lähmen und Initiativen zu verhindern, die den Wettbewerb stärken und nicht schwächen könnten.

Mit der Ausnahmeregelung für „Produktionsgemeinschaftsunternehmen“ (die unter die Fusionskontrollverordnung fallen sollen) wird die erforderliche Rechtssicherheit hingegen sowohl durch die kurze Dauer der Verfahren nach der Fusionskontrollverordnung gewährleistet als auch durch das Recht aller („erga omnes“), Berufung einzulegen (wie bei den Freistellungen nach Artikel 81 Absatz 3) gegen die Entscheidungen, mit denen diese Verfahren abgeschlossen werden.

2.3.6.4. Ausnahmeregelungen sollten jedoch auch für andere Fälle vorgesehen werden, in denen zumindest in gewissem Maße ähnliche Gründe bestehen wie jene, die die Ausnahmeregelung für „Produktionsgemeinschaftsunternehmen“ rechtfertigen.

Ähnliche Gegebenheiten können bei einigen Formen von „strategischen Vereinbarungen“ vorliegen, die in Sektoren immer häufiger sind, die von Innovations- oder Liberalisierungsprozessen gekennzeichnet sind oder tiefgreifende Anpassungen der Industriestruktur erleben. Solche Vereinbarungen sind keine „Unternehmenskonzentrationen“, da sie zumindest formal nicht zur Aufgabe der Rechtspersönlichkeit der beteiligten Unternehmen führen. Auch solche Vereinbarungen umfassen jedoch — oft mit unumkehrbarer Wirkung — die gesamte Struktur der betroffenen Unternehmen und sind die notwendige Voraussetzung für erhebliche Investitionen.

2.3.6.5. Ein weiterer Fall könnte darin bestehen, daß ein Unternehmen einen Standardvertrag erstellt, um ihn — mit erheblichen Investitionen und unumkehrbarer Wirkung — für eine unbestimmte Zahl von Abkommen, die an verschiedenen Orten und zu verschiedenen Zeiten geschlossen werden, zu verwenden.

2.3.6.6. Die Ausnahmen von der allgemeinen Regeln sollten sich nicht auf bestimmte, in der neuen Vorschrift ausdrücklich erwähnte Fälle beschränken.

Im Weißbuch selbst wird ausdrücklich Bezug auf neuartige „Entscheidungen“ in besonders bedeutsamen oder neue Problematiken aufwerfenden Fällen genommen. Dies reicht jedoch nicht aus.

Es müßte auch geklärt werden, wann diese „Entscheidungen“ getroffen werden sollen, wer sie unter welchen Bedingungen beantragen kann, welche Verfahren angewandt werden und welche rechtliche Wirkung solche „Entscheidungen“ haben.

2.3.6.7. Der Einsatz dieser neuartigen „Entscheidungen“ kann nicht allein dem Ermessen der Kommission überlassen werden, sondern muß durch genaue Vorschriften geregelt werden, auf die sich — in Ausnahmefällen — alle möglichen Betroffenen berufen können.

Derartige „Entscheidungen“ unterscheiden sich zwar von den „Freistellungsentscheidungen“ nach der Verordnung Nr. 17, sollten aber vorbeugender Natur sein, es sollte Einspruch „erga omnes“ gegen sie erhoben werden können, und sie sollten auf der Grundlage kurzer Verfahren, ähnlich den in der Fusionsverordnung vorgesehenen, gefällt werden.

2.3.6.8. Diese „Entscheidungen“ sollten die obengenannten, aber auch die mit der „Reform“ verbundenen Anforderungen erfüllen.

Zusammen mit den Verordnungen und „Mitteilungen“ können diese „Entscheidungen“ das Instrument oder eines der Instrumente sein, mit dem die führende Rolle der Kommission bekräftigt wird (s. Ziffer 2.1.5).

Diese „Entscheidungen“ können auch der einheitlichen und kohärenten Rechtsanwendung durch die nationalen Gerichte dienen: Die Möglichkeit für die Gerichte, die „Entscheidungen“ der Kommission in einem gerichtlichen Verfahren zu berücksichtigen, gibt ihnen eine Orientierungshilfe bei der komplexen Prüfung von Artikel 81 Absatz 3.

Diesbezüglich ist der Ausschluß der Auffassung, daß die Bedeutung der Reform und ihr Einfluß auf das gesamte Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft die Reform selbst nicht nur rechtfertigen, sondern — parallel zur Studie und Analyse des „Reformprojekts“ — die sofortige Einführung zahlreicher neuer vorbereitender und flankierender „Maßnahmen“ erfordern.

2.3.6.9. Jedenfalls muß klargestellt und gewährleistet werden, daß die Abschaffung des Systems der vorherigen Anmeldung es keineswegs verhindern darf, sondern fördern muß, daß ein — vorheriger — Dialog zwischen den Unternehmen, der Kommission und den einzelstaatlichen Behörden aufgenommen wird, sofern die Unternehmen dies selbst verlangen. Dieser „Dialog“ kann natürlich nicht die „Entscheidung“ ersetzen und auch keine Rechtssicherheit verleihen, aber er kann in wichtigen Fällen eine unerlässliche, formlose, unverbindliche vorherige Überprüfung darstellen und sogar zu einem üblichen Verfahren werden, um in gegenseitigem Vertrauen und Transparenz zu arbeiten.

2.3.7. „Vor“ der Umsetzung der Reform zu treffende Maßnahmen

Es kann zweckmäßig, ja nach Ansicht des Ausschusses „erforderlich“ sein, (legislative, administrative, organisatorische) „Maßnahmen“ zu ergreifen, um das derzeitige System zu ändern, solange die „Reform“ noch nicht umgesetzt werden kann.

Diese Maßnahmen könnten den Weg zur Reform ebnen und die derzeitigen Probleme (in einigen Fällen sogar erheblich) reduzieren.

2.3.7.1. Eine solche Übergangsmaßnahme könnte die Verabschiedung einer „Mittelung“ sein, mit der endgültig der Grundsatz eingeführt würde, daß auch der erste Unterabsatz von Artikel 81 Absatz 1 auf der Grundlage von Kriterien auszulegen wäre, die die wirtschaftlichen Auswirkungen stärker berücksichtigen als den Wortlaut der Vereinbarungen (analog zu dem grundsätzlich nach der neuen, demnächst zu verabschiedenden Regelung über „vertikale Vereinbarungen“ bereits Vorgesehenen).

Dadurch würde die Gefahr eingeschränkt, daß die Anwendung von Artikel 81 Absatz 1 bedauerlicherweise auf Grund rein formaler Kriterien „ausgedehnt“ würde (das Verbot kommt zur Anwendung, wenn eine Vereinbarung das Marktverhalten der Unternehmen beschränkt, unabhängig von den Auswirkungen).

Eine solche Maßnahme (neues Auslegungskriterium für Artikel 81 Absatz 1) könnte den Unternehmen hinsichtlich der Gültigkeit ihrer Vereinbarungen mehr Rechtssicherheit verschaffen und dadurch ihr Bedürfnis, diese „anzumelden“, erheblich verringern.

2.3.7.2. Unabhängig davon ist es auch zweckmäßig, die bereits von der Kommission unternommenen und im Weißbuch genannten Anstrengungen fortzuführen, um die Fristen und Belastungen der Verfahren zu verringern, eine Anstrengung, die gegenüber der früheren Lage schon zu einigen entscheidenden Verbesserungen geführt hat.

2.3.7.3. Hingegen ist der Ausschuß nicht der Auffassung, daß als eine dieser Maßnahmen die Zuständigkeit für die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 (Freistellung) auch den

Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten zuerkannt werden sollte⁽¹⁾.

Dadurch würde die derzeitige alleinige Befugnis der Kommission, wie in der Verordnung Nr. 17 vorgesehen Freistellungen auf Grund von Artikel 81 Absatz 3 vorzunehmen, aufgehoben, aber dadurch entstünden keine Vorteile sondern weitere Nachteile. Denn einerseits würde dadurch die Gesamtzahl der Anmeldungen nicht sinken, und andererseits würden schwierige Auslegungsprobleme entstehen, da die Zuständigkeiten nicht klar verteilt wären. Eine Proliferation der Zuständigkeiten würde nämlich nicht zu der Vereinfachung führen, die mit einer „Reform“ angestrebt werden muß, sondern neue Verfahrensprobleme aufwerfen, die ein weiteres schweres Hindernis für die Effizienz des gesamten Systems und für die Unternehmenstätigkeit selbst darstellen würden.

3. Schlußfolgerung

3.1. Der Ausschuß hält den im Weißbuch enthaltenen Vorschlag für eine „Reform“ für gerechtfertigt und positiv. Es bestehen jedoch Schwierigkeiten und Gefahren, die es mit einem genau definierten Programm vorheriger und flankierender Maßnahmen zu überwinden gilt.

Der Ausschuß nennt in der vorliegenden Stellungnahme einige konkrete, erforderliche und auch präjudizielle Maßnahmen sowie eine Reihe von Anregungen allgemeinerer Art, die jedoch für die Umsetzung der Reform ebenfalls wichtig sind.

3.2. Mit diesen Maßnahmen sollen einige wesentliche Vorbedingungen für die „Reform“ geschaffen werden (2.3.1). Sie sollen insbesondere:

- die Voraussetzungen für eine effiziente Dezentralisierung (2.3.2 und 2.3.3) sowie
- die Wahrung der Einheitlichkeit und Kohärenz des Systems und den Vorrang des Gemeinschaftsrechts (2.3.6)

gewährleisten.

3.3. Der Ausschuß behält sich weitere Analysen und Beiträge vor.

⁽¹⁾ Diese Hypothese wird im Weißbuch (Ziff. 58 bis 62) als (dann verworfene) Alternative zur vorgeschlagenen Lösung, d. h. zum Übergang zu einem System der „gesetzlichen Ausnahme“, aufgeführt.

Brüssel, den 8. Dezember 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Allgemeine Produktsicherheit“

(2000/C 51/16)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 29. April 1999 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zum vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 25. November 1999 an. Berichterstatterin war Frau Williams.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung (Sitzung vom 8. Dezember 1999) mit 48 gegen 9 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Im Juni 1994 trat die umfassend angelegte Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit⁽¹⁾ in Kraft, nachdem in Einzelbereichen bereits Rechtsvorschriften bestanden, wie z. B. die Richtlinie über die Sicherheit von Spielzeug⁽²⁾. Die Regelungstätigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Sicherheit stützt sich auf Artikel 100 a des EG-Vertrags bzw. jetzt auf Artikel 153 des Vertrags von Amsterdam (ex-Artikel 129 a) und strebt die „Erreichung eines hohen Verbraucherschutzniveaus“ an. Der Amsterdamer Vertrag eröffnet eine neue Dimension in Fragen des Verbraucher- und Gesundheitsschutzes; der Wirtschafts- und Sozialausschuß bringt die Hoffnung zum Ausdruck, daß das neue, dafür zuständige Mitglied der Kommission diesen Fragen einen noch höheren Stellenwert beimessen wird.

1.2. Gemäß Artikel 16 der Produktsicherheitsrichtlinie legt die Kommission einen Bericht über die zwischenzeitlichen Erfahrungen vor, der entsprechende Vorschläge enthält. Der Rat hätte eigentlich bis Juni 1998 einen Beschluß über die Revision der Richtlinie fassen sollen.

1.3. Da diese Schritte überfällig sind, möchte der Ausschuß mit einer Initiativstellungnahme einen Anstoß zu einer Beschleunigung des Bewertungsprozesses geben.

1.4. Der Ausschuß hat sich bereits in der Vergangenheit mit der Produktsicherheitsrichtlinie beschäftigt: zunächst in seiner ursprünglichen Initiativstellungnahme von 1988⁽³⁾ und danach in seiner Antwort auf die Befassung durch die Kommission 1990⁽⁴⁾.

1.5. Es ist zu bedenken, daß die Grundsätze des fairen Handels und des lautereren Wettbewerbs nicht nur zum Wohle der Verbraucher gelten, sondern auch für die Industrie und deren Beschäftigte. Wer gefährliche Waren liefert, verschafft

sich einen ungebührlichen Vorteil gegenüber anderen Mitbewerbern, die die zur Schaffung sicherer Produkte nötigen Kosten aufzubringen bereit sind, und stellt damit nicht nur eine Gefahr für die Verbraucher dar, sondern untergräbt auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Funktionieren des Marktes.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Kurz gefaßt: Zweck der bestehenden Richtlinie über die Produktsicherheit

2.1.1. Gleich im ersten Satz wird der Zweck der Produktsicherheitsrichtlinie deutlich gemacht: Mit ihr soll sichergestellt werden, daß die in den Verkehr gebrachten Produkte sicher sind. Für Hersteller und Händler besteht daher die Verpflichtung, Produkte auf den Markt zu bringen, von denen keine Gefahren ausgehen bzw. nur vertretbare Gefahren, die mit der Art des betreffenden Produkts vereinbar sind. Die Hersteller müssen dafür Sorge tragen, daß ihre Produkte zurückverfolgbar sind, und die Händler dürfen keine Produkte liefern, von denen sie wissen, daß sie den Sicherheitsanforderungen nicht genügen. Sie haben dem Verbraucher Informationen über die mit dem Produkt verbundenen Gefahren zu erteilen.

2.1.2. Die Richtlinie gilt für alle Produkte, die für Verbraucher bestimmt sind, jedoch nicht für gebrauchte Produkte, die als Antiquitäten verkauft oder vor ihrer Verwendung wiederaufgearbeitet werden. Alle übrigen gebrauchten Produkte fallen unter die Richtlinie, die auch für Nahrungsmittel gilt, sofern diese nicht bereits spezifischeren Vorschriften unterliegen.

2.1.3. Die Richtlinie sieht darüber hinaus vor, daß dem Verbraucher sicherheitsrelevante Angaben gemacht werden müssen, und behandelt Fragen wie z. B. Rückrufaktionen und Verbote. Mit ihr wird zudem als ständige Einrichtung das System zum raschen Austausch von Informationen über die Gefahren bei der Verwendung von Konsumgütern (RAPEX) errichtet, im Rahmen dessen die Mitgliedstaaten die Kommission unterrichten, wenn sie ein gefährliches Produkt auf ihrem Markt feststellen.

(1) Richtlinie 92/59/EWG vom 29.6.1992, ABl. L 228 vom 11.8.1992, S. 4 und Stellungnahme des WSA im ABl. C 75 vom 26.3.1990, S. 1.

(2) Richtlinie 88/378/EWG vom 3.5.1988, ABl. L 187 vom 16.7.1988, S. 1.

(3) ABl. C 175 vom 4.7.1988, S. 12.

(4) Stellungnahme des WSA: ABl. C 75 vom 26.3.1990, S. 1.

2.2. *Veränderungen seit dem Inkrafttreten der Produktsicherheitsrichtlinie*

2.2.1. Seit 1992 sind folgende grundlegende Veränderungen eingetreten:

- die Vollendung des Binnenmarktes und des freien Warenverkehrs
- der Beitritt Schwedens, Österreichs und Finnlands
- das vermehrte Angebot komplizierter Produkte auf dem Markt
- neue, über eine räumliche Distanz angewandte und unpersönliche Vertriebsmethoden (z. B. elektronischer Geschäftsverkehr und Fernverkauf)
- die Krisen, denen die Verbraucher ausgesetzt waren (z. B. die BSE- und die Dioxin-Krise), und der daraus herrührende neue Schwerpunkt auf der Risikobewertung und der Anwendung des „Vorsorgeprinzips“, wie im Arbeitspapier der GD XXIV dargelegt
- die Entwicklung des weltweiten Handels, die Einrichtung der neuen Welthandelsorganisation und deren Auswirkungen auf den Verbraucherschutz
- die Entwicklung neuer Technologien und die schnellere Kommunikation bei Durchsetzungsmaßnahmen und insbesondere deren Einsatz bei Rückrufaktionen und in anderen Notfällen
- die Folgen des Subsidiaritätsprinzips, die seit dem Erlaß der Richtlinie an Bedeutung gewonnen haben.

2.2.2. Auch künftige Änderungen sollten berücksichtigt werden, wie z. B. die wahrscheinliche Erweiterung der EU um Länder, in denen es eventuell noch keine wirksamen Sicherheitsbestimmungen gibt oder denen es an der nötigen Sachkenntnis mangelt. Der Ausschuß empfiehlt den Rückgriff auf bestehende Vereinbarungen, in deren Rahmen die einschlägigen Behörden der Mitgliedstaaten ihre grenzübergreifende Zusammenarbeit und ihre praktischen Erfahrungen beisteuern sowie Möglichkeiten der Ausbildung und des Austauschs bieten.

2.3. *Allgemeine Bemerkungen zu den Erfahrungen mit der Produktsicherheitsrichtlinie*

2.3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß bedauert zwar die Verzögerungen bei der Erstellung der Berichte, ist jedoch erfreut, daß die Kommission und andere Beteiligte die Notwendigkeit einer Revision der Richtlinie einige Jahre nach ihrem Inkrafttreten anerkannt und dies in Artikel 16 festgeschrieben haben. Dieser Weitblick ist angesichts der im vorigen Absatz aufgeführten Veränderungen um so lobenswerter.

2.3.2. Der Ausschuß begrüßt es ebenfalls, daß alle Beteiligten einen eingehenden Konsultationsprozeß über die Anwendung und die Revision der Produktsicherheitsrichtlinie eingeleitet haben und fortführen.

2.3.3. Der Ausschuß erkennt an, daß sich die Produktsicherheitsrichtlinie vorwiegend auf den Schutz vor Gefahren konzentriert. Er hält jedoch auch eine bessere Aufklärung der Verbraucher für notwendig, insbesondere für Personengruppen, deren Risiko bereits als hoch eingestuft wird. Der Ausschuß nimmt mit Interesse zur Kenntnis, daß die GD XXIV Maßnahmen zur Aufklärung exponierter Verbraucher grundsätzlich in ihr Budget für das Haushaltsjahr 2000 aufgenommen hat. Da Kinder besonders gefährdet sind, ist auch auf die Pflicht der Eltern hinzuweisen, ihre Verantwortung wahrzunehmen.

3. **Besondere Bemerkungen**

3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat die geltende Produktsicherheitsrichtlinie entsprechend ihrer Gliederung in folgende Abschnitte geprüft:

- Ziele, Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen
- Allgemeine Sicherheitsverpflichtung
- Pflichten und Befugnisse der Mitgliedstaaten
- Unterrichtung und Informationsaustausch
- Notfälle und Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene
- Sonstige und Schlußbestimmungen.

3.2. *Ziele, Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen (Artikel 1 und 2)*

3.2.1. Artikel 16 enthält die Frage nach einer Erweiterung des in Artikel 1 festgelegten Anwendungsbereichs der Richtlinie. Dazu vertritt der Ausschuß folgende Auffassung:

3.2.1.1. Der Ausschuß stellt zu seiner Zufriedenheit fest, daß sich die Standards in der EU durch den außerordentlichen Erfolg der Produkthaftungsrichtlinie, durch die Rechtsvorschriften über die Produktsicherheit und den Wettbewerbsdruck stetig verbessert haben.

3.2.1.2. Der Ausschuß hält die Produktsicherheitsrichtlinie nach wie vor für sehr wertvoll, da sie eine Handhabe für alle Produkte bietet, für die es keine speziellen Vorschriften in vertikalen Rechtsvorschriften gibt.

3.2.1.3. Nichtsdestotrotz ist der Ausschuß der Ansicht, daß auf zweifache Weise noch mehr getan werden kann, und zwar erstens durch Vereinfachungen, Erläuterungen und die Beseitigung von Unklarheiten sowie zweitens durch Ermunterung der Mitgliedstaaten, ihre Kenntnisse mitzuteilen und sicherzustellen, daß gefährliche Produkte vom Markt genommen werden.

3.2.1.4. Außerdem sollte der Geltungsbereich der Richtlinie um die sichere Aufstellung und Wartung von Produkten gemäß den vertraglichen Abmachungen erweitert werden, und Artikel 2 sollte um eine Bestimmung der Begriffe „Aufstellung und Anschluß“ im Hinblick auf die Sicherheit des Produkts ergänzt werden⁽¹⁾.

3.2.2. Artikel 2 enthält Begriffsbestimmungen, die nicht für die in speziellen Richtlinien behandelten Produkte gelten.

3.2.2.1. Die vorliegenden Definitionen stimmen im allgemeinen mit den Vorschlägen überein, die der Ausschuß in seinen beiden vorigen Stellungnahmen⁽²⁾ machte.

3.2.2.2. Die demographischen Veränderungen haben allerdings zusätzliche Probleme aufgeworfen, denen Rechnung zu tragen ist: Als besonders gefährdete Gruppe sind heute nicht nur Kinder zu berücksichtigen, sondern auch die schnell wachsende Gruppe der älteren und gebrechlichen Menschen. Die besonderen Bedürfnisse Behinderter sind ebenfalls zu beachten, vor allem in der Entwurfsphase eines Produktes.

3.2.2.3. In der bestehenden Richtlinie wird der Begriff „Produkt“ im Hinblick auf die Verwendung durch Verbraucher definiert. Es wurde jedoch nicht vorausgesehen, daß es Grauzonen geben könnte, die aus der bisweilen schwierigen Unterscheidung zwischen derzeit auf dem Markt angebotenen Produkten und Geräten herrühren, die sowohl für häusliche als auch für berufliche Zwecke verwendet werden können. Gängige Beispiele für diese „Produktmigration“ sind z. B. Laserstifte, Gartengeräte und Ausrüstungen für den Heimwerkerbedarf. Die Öffentlichkeit muß daher auf die möglichen Gefahren hingewiesen werden, die entstehen können, wenn diese Produkte ohne ausreichende Fachkenntnisse, Ausbildung und angemessene Schutzkleidung bzw. -ausrüstung verwendet werden. Der Ausschuß ist allerdings der Auffassung, daß der jetzige Wortlaut „im Rahmen einer Geschäftstätigkeit“ im Hinblick auf die Probleme der Produktmigration zu verdeutlichen ist und die vollziehenden Behörden entsprechend auf diese Interpretation aufmerksam zu machen sind.

3.2.2.4. Da die Sicherheit eines Produktes während seiner gesamten Lebensdauer gewährleistet sein muß, empfiehlt der Ausschuß, daß praktischen Hinweise zur sicheren Entsorgung eine größere Aufmerksamkeit geschenkt wird.

3.2.2.5. Der Ausschuß würde es außerdem begrüßen, wenn die Kommission noch einmal die Tragweite des Wortes „Risiko“ überdenkt, insbesondere im Lichte der kommissionsinternen Studien über die Risikobewertung. Das Vorsorgeprinzip muß in Situationen gelten, in denen ein Schutzniveau nach dem Stand der Wissenschaft nicht mit hinreichender Endgültigkeit festgelegt werden kann, in denen aber das potentielle Risiko einer ernsthaften Beeinträchtigung der öffentlichen Gesundheit besteht. Außerdem muß deutlich gesagt werden, daß die Akzeptanz des Faktors „Risiko“ davon abhängt, welche Einstellung in der Gesellschaft bezüglich der

minimalen unvermeidbaren Risiken herrscht, die die Menschen einzugehen bereit sind. Schließlich muß auch deutlich werden, daß die Gesellschaft die Schwelle der tolerierbaren Risiken immer höher legt.

3.3. Allgemeine Sicherheitsverpflichtungen

3.3.1. Artikel 3 Absatz 2 erster Gedankenstrich stellt eine wichtige Verbindung zwischen der Produktsicherheit und der Ausstattung mit Sicherheits- und Warnhinweisen her, indem er festlegt: „Die Hersteller haben ... dem Verbraucher einschlägige Informationen zu erteilen, damit er die Gefahren, die von dem Produkt ... ausgehen ..., beurteilen ... kann“.

3.3.1.1. Der Ausschuß befürchtet, daß Informationen auf Aufklebern und Anweisungen, seien sie in Form von Text, Schaubildern oder Piktogrammen, nicht immer klar, leicht verständlich, merk- und anwendbar sind.

3.3.1.2. Bisweilen wird auch ein Übermaß an Informationen gegeben, die zu lang sein und sich wiederholen können. Manche Hersteller und Händler geben überaus detaillierte Sicherheitsanweisungen und machen auf alle erdenklichen ordnungsgemäßen und mißbräuchlichen Verwendungsweisen aufmerksam. Dies führt dazu, daß die Verbraucher die Sicherheitshinweise entweder gar nicht erst lesen oder sich mental überfordert fühlen und außerstande sind, das Wesentliche zu erfassen.

3.3.1.3. Der Ausschuß ist deshalb der Auffassung, daß der Produktsicherheitsrichtlinie praktische Leitlinien beigefügt werden sollten, um deutlich darzustellen, in welcher Form die Informationen gegeben werden sollten.

3.3.1.4. Nötig ist auch eine umfassende, koordinierte Untersuchung mit dem Ziel, die Angemessenheit der sicherheitsrelevanten Kommunikation einschließlich der elektronischen Kommunikation und des elektronischen Geschäftsverkehrs zu beurteilen und zu überwachen.

3.3.1.5. Der Ausschuß hält darüber hinaus klar verständliche und dauerhafte Warn- und Sicherheitshinweise für besonders wichtig, insbesondere dann, wenn die darauf verwendete Sprache nicht die Sprache des Landes ist, in dem der Verbraucher ansässig ist, oder wenn die Übersetzung in die Landessprache von geringer Qualität ist. Er vertritt daher die Ansicht, daß

- Warnhinweise in der oder den Hauptsprache(n) des Landes, in dem das Produkt vertrieben wird, angebracht werden müssen;
- ein Fehlen der vorgeschriebenen Warnhinweise und Aufklebern als Grund für die Verhängung eines Einfuhrverbots für das betreffende Produkt aus Drittstaaten gelten sollte;
- in Sonderfällen die wichtigsten Produktsicherheitshinweise nach Möglichkeit auch in alternativen Formen gegeben werden sollten, wie etwa die Brailleschrift für Sehbehinderte.

(1) Dies kann mit Blick auf künftige Bestimmungen zu Verbraucherverträgen überprüft werden.

(2) Stellungnahmen des WSA: Abl. C 175 vom 4.7.1988, S. 12 und Abl. C 75 vom 26.3.1990, S. 1.

3.3.2. Artikel 3 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich über die Rücknahme von Produkten

3.3.2.1. Der Ausschuß hält die Formulierung für vage und unpraktikabel in bezug darauf, wo und wann Hersteller und Händler ihre Produkte oder Produktposten im Hinblick auf die Erleichterung von Rückruf- und Rücknahmeaktionen kennzeichnen sollen. Zwischen beiden Begriffen sollte genau unterschieden werden. „Rücknahme“ bezieht sich auf das regulierte Entfernen mangelhafter Waren aus Geschäften, Warenhäusern und Fabriken und „Rückruf“ auf die Rücknahme von Waren, die bereits von den Verbrauchern erworben und benutzt wurden, durch Hersteller und Händler. Mit Blick auf Artikel 6 schlägt der Ausschuß vor, die Produktsicherheitsrichtlinie dahin gehend zu ändern, daß alle Mitgliedstaaten befugt sind, bei Bedarf von den Herstellern und Händlern den Rückruf von Produkten zu verlangen.

3.3.3. Artikel 4

3.3.3.1. Artikel 4 behandelt den wichtigen Bereich der Normen, die auf einzelstaatlicher, gemeinschaftlicher und internationaler Ebene bestehen. Falls noch keine EU-weiten Normen vereinbart wurden, sollten die Mitgliedstaaten nach Auffassung des Ausschusses die nationalen Vorschriften eines anderen Mitgliedstaats als gültig anerkennen. In bezug auf die Kandidatenländer ist es wichtig, daß diese alle relevanten Richtlinien umsetzen, einschließlich der dazugehörigen EU-Normen, die in Übereinstimmung mit den Anforderungen der betreffenden Richtlinie stehen müssen.

3.3.3.2. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die Kommission prüfen, ob die gegenseitige Anerkennung von Normen zu Sicherheitsproblemen geführt hat.

3.3.3.3. Die für die Durchsetzung verantwortlichen Beamten haben es gegenwärtig schwer, eine gerichtliche Verfolgung einzuleiten, da es an Normen mangelt, auf die sie sich stützen können. Der Ausschuß hält es daher für geboten, die Erarbeitung von EU-Normen voranzutreiben, wobei CEN und CENELEC zweckmäßigerweise mit der ISO zusammenarbeiten sollten.

3.3.3.4. Der Ausschuß weist darauf hin, daß die Hersteller international harmonisierte Normen brauchen.

3.3.3.5. Der Ausschuß fordert außerdem die Normungsgremien auf, die Normen nicht nur für die Hersteller, sondern auch für die Verbraucher inhaltlich relevant zu machen und den Verbrauchern verstärkt Gelegenheit zu geben, in Normungsausschüssen vertreten zu sein.

3.4. Pflichten und Befugnisse der Mitgliedstaaten

3.4.1. Artikel 5

3.4.1.1. Gemäß Artikel 5 müssen die Mitgliedstaaten vollziehende Behörden schaffen oder benennen und diese der Kommission melden, die diese Information den übrigen Mitgliedstaaten übermittelt. Dieses System wird vom Product Safety Enforcement Forum of Europe (PROSAFE) unterstützt,

indem die für Produktsicherheit zuständigen Stellen in einer Datenbank gesammelt werden. Von zentraler Bedeutung sind Überlegungen hinsichtlich einer wirkungsvollen Durchsetzung und Verwaltung der Produktsicherheitsrichtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten nach Ansicht des Ausschusses überall dort, wo dies möglich ist, eine einzige vollziehende Behörde einrichten, die für Produktsicherheit zuständig ist.

3.4.1.2. Der Ausschuß hält es für sinnvoll, einen effizienten Mechanismus zu schaffen, der für die strikte, durchgängige Anwendung der Richtlinie sorgt.

3.4.1.3. Der Ausschuß empfiehlt, daß die Kommission auf der Website der GD für Gesundheit und Verbraucherschutz Informationen über die zuständigen Sicherheitsüberwachungsbehörden bereitstellt und regelmäßig aktualisiert.

3.4.1.4. Die Mitgliedstaaten sollten verpflichtet werden, jeder Vollzugsbehörde Hilfe zu leisten, die Informationen über Unternehmen benötigt, die ihren Sitz oder den Schwerpunkt ihrer Geschäftstätigkeit innerhalb ihrer Gerichtsbarkeit haben.

3.4.2. Artikel 6 über die Befugnisse der Mitgliedstaaten

3.4.2.1. Angesichts der geringen Resonanz, die in einigen Mitgliedstaaten mit der gegenwärtigen Ermessensregelung erreicht wurde, sollte die Richtlinie dahin gehend geändert werden, daß es nicht im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt, Anordnungen zum Rückruf gefährlicher Produkte auszusprechen, sondern sie dazu verpflichtet sind. Im Falle eines Irrtums sollten die Hersteller Anspruch auf Entschädigung haben.

3.4.2.2. Die Mitgliedstaaten sollten eine umfassende, von der Kommission europaweit koordinierte zentrale Datenbank einrichten.

3.4.2.3. Die Mitgliedstaaten sollten den Verbrauchern systematisch die Möglichkeit geben, sich in verschiedenen Medien über von einem Rückruf betroffene Produkte zu informieren, einschließlich einer EU-Website im Internet. Die dafür benutzte Sprache muß klar und unmißverständlich sein. Sie sollten Händler und deren Vereinigungen ermuntern, innovativer und effektiver mit den Verbrauchern zu kommunizieren, die Systeme zur Rückverfolgbarkeit von Produkten zu verbessern und die Verfahren zu verfeinern, durch die jeder Kunde, der ein unsicheres Produkt erworben hat, erreicht werden kann.

3.5. Unterrichtung und Informationsaustausch, Notfälle und Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene

3.5.1. Artikel 6 der Produktsicherheitsrichtlinie ist in der Frage des Produktrückrufs nicht eindeutig und wurde verschieden ausgelegt, weil die Mitgliedstaaten einer solchen Forderung in unterschiedlichem Maße Nachdruck verleihen. Dieser Artikel muß unmißverständlich formuliert werden.

3.5.1.1. Der Ausschuß empfiehlt daher ein Rückrufverfahren, das eine ausdrückliche Verpflichtung für die Unternehmen enthält, den staatlichen Behörden über unsichere Waren Mitteilung zu machen.

3.5.1.2. Für den Ausschuß ist der Rückruf eines Produktes nur ein Teil einer umfassenden Strategie. Nötig ist ein durchdachter, zielgerichteter Ansatz für den Entwurf und die Konstruktion sicherer Produkte. Darüber hinaus besteht gegenwärtig die Notwendigkeit einer Beurteilung des Standes der Produktsicherheit und der dabei festzustellenden Mängel⁽¹⁾, und es müssen Wege gefunden werden, Verbesserungen innerhalb bestimmter Zeiträume zu evaluieren und Fortschritte zu überwachen.

3.5.2. Artikel 7 und 8

3.5.2.1. Der Ausschuß erkennt an, daß die Produktsicherheitsrichtlinie erlassen wurde, bevor die Subsidiarität ihren jetzigen Stellenwert erhielt. Ganz eindeutig sind die Mitgliedstaaten und die von ihnen benannten Behörden für die Durchsetzungs- und Notfallverfahren sowie für die Erhebung von Strafgeldern zuständig, und der Kommission kommt nur eine koordinierende Rolle zu.

3.5.2.2. Andererseits wird die EU immer stärker in ein globales Umfeld eingeflochten, in dem der positive Beitrag der OECD zu berücksichtigen ist. Zudem bedarf es internationaler Protokolle, in denen die Frage einer internationalen Durchsetzung behandelt wird, sowie einer internationalen Online-Datenbank über alle rückgerufenen und unsicheren Produkte.

3.5.2.3. Aus diesen Gründen schlägt der Ausschuß vor, daß die EU die Aufgabe übernehmen sollte, einen wirkungsvollen und raschen Informationsaustausch durch das (jetzt zur ständigen Einrichtung gewordene) System zum raschen Austausch von Informationen über die Gefahren bei der Verwendung von Konsumgütern (RAPEX) sicherzustellen und zu versuchen, Trends festzustellen. Gegenwärtig kommt es immer wieder zur Blockierung von Informationen mit der Folge, daß diese die Handlungsträger „an der Front“ zu spät erreichen, um wirksam zu sein. Unmittelbare Gefahren erfordern ein sofortiges Handeln; sie dürfen nicht durch eine Argumentation, die auf den freien Warenverkehr abstellt, vernachlässigt werden.

3.5.2.4. Der Ausschuß sieht es als notwendig an, daß das gegenwärtige — unnötig komplizierte — Verfahren zur Notifizierung von Schutzmaßnahmen durch Risikobewertungsverfahren unterstützt wird.

3.5.2.5. Die Mitgliedstaaten sollten den computergestützten Informationsaustausch zwischen den Vollzugsbehörden und den Sicherheitsorganisationen sowie die Übermittlung dieser Informationen an die Kommission und die Mitgliedstaaten erleichtern.

3.5.2.6. Der Ausschuß empfiehlt ein Verbot der Ausfuhr von Produkten, deren Gefahrenpotential in der Europäischen Union bekannt ist, in Drittstaaten — insbesondere in Entwicklungsländer, in denen es nur ein geringes Problembewußtsein und kaum Schutzvorschriften gibt, sofern solche Importe nicht aufgrund kultureller Unterschiede, einer anderen Lebensart und anderer Traditionen als akzeptabel gelten können. Solche Produkte wären von Fall zu Fall einer Prüfung zu unterziehen.

(1) Eine solche Bewertung sollte dem auf Ersuchen der Kommission von der Universität Louvain-la-Neuve im Herbst 1999 erstellten Bericht über die praktische Anwendbarkeit der Produktsicherheitsrichtlinie entsprechen.

3.5.2.7. Der Ausschuß räumt ein, daß die Gewährleistung der Vertraulichkeit ein Problem darstellen kann, wenn der Verdacht aufkommt, daß ein Produkt gefährlich ist. Er schlägt jedoch vor, daß der Zeitraum der Vertraulichkeit, den die Hersteller für die Produktbewertung in Anspruch nehmen, eng begrenzt wird.

3.5.3. Artikel 9

3.5.3.1. Der Ausschuß würde eine Erweiterung der zur Zeit eher begrenzten Handlungsmöglichkeiten der Kommission in Sicherheitsfragen begrüßen, und zwar indem einige der Vorbedingungen und die Unklarheiten beseitigt werden, die ein Tätigwerden erschweren. Die Kommission sollte insbesondere die Durchsetzung der Richtlinie sowie die Wirksamkeit der in den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen überwachen.

3.5.3.2. Darüber hinaus ist der Ausschuß der Auffassung, daß die Kommission an der Überwachung von Unfalldaten mitwirken sollte, um Trends ausmachen und Prioritäten für die Zukunft setzen zu können.

3.5.3.3. Der Ausschuß unterstreicht die zunehmende Bedeutung des Gemeinschaftlichen Informationssystems über Haus- und Freizeitunfälle (EHLASS), zu dem er wiederholt Stellung genommen hat. Dazu hat der Ausschuß folgendes zu bemerken.

3.5.3.4. Ein leistungsfähiges Unfallüberwachungssystem zur Aufzeichnung von Produktsicherheitsdaten ist von grundlegender Bedeutung und sollte zweckmäßigerweise in der GD für Gesundheit und Verbraucherschutz angesiedelt und auf die anderen einschlägigen Generaldirektionen abgestimmt werden. Der Ausschuß erkennt an, daß Produkte in vielen Fällen im Zusammenhang mit einem Unfall stehen, aber nicht notwendigerweise dessen Ursache sind. Das EHLASS-System ist das zur Zeit einzige Instrument zur systematischen Erfassung statistischer Angaben über Unfälle, mit dem sich z. B. feststellen läßt, ob sie seit der Einführung der Produktsicherheitsrichtlinie zugenommen haben, und mit dessen Hilfe Trends festgestellt und Prioritäten gesetzt werden können. Das System müßte — in Zusammenarbeit mit Drittstaaten wie den USA und Australien — durchgängig in der gesamten EU erweitert werden.

3.5.3.5. Bei einer Revision der Produktsicherheitsrichtlinie sollte die Kommission verpflichtet werden, zugängliche EHLASS-Daten jährlich zu veröffentlichen und Mechanismen für Eingangskontrollen von Einfuhren aus Drittstaaten einzurichten. Im Hinblick auf die geplante Erweiterung der EU ist dies von besonderer Bedeutung.

3.5.4. Artikel 10, 11 und 12

3.5.4.1. Der Ausschuß befürwortet eine sachgemäße Erweiterung des Anwendungsbereichs der gegenwärtigen begrenzten Mitgliedschaft des (durch die ursprüngliche Produktsicherheitsrichtlinie eingerichteten) Ausschusses für Produktsicherheitsnotfälle, so daß darin mehr Sachkenntnis gebündelt wird, z. B. durch die Einbeziehung unabhängiger Gesundheits- und Sicherheitsfachleute. Er könnte ähnliche Aufgaben wie der Ausschuß für Produktsicherheit wahrnehmen.

3.5.4.2. Außerdem empfiehlt der Ausschuß eine Änderung der Produktsicherheitsrichtlinie dahingehend, daß der Ausschuß für Produktsicherheitsnotfälle gemeinschaftsweite Unfalldaten untersuchen und Produktsicherheitsnormen im Hinblick auf ihre Überarbeitung prüfen kann.

3.5.4.3. Der Ausschuß regt zudem an, Tagesordnungen und Protokolle auf der Website der GD für Gesundheit und Verbraucherschutz zu veröffentlichen.

3.5.5. Durchsetzung (Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß die Produktsicherheitsrichtlinie keine ausdrücklichen Bestimmungen über die Zusammenarbeit der Vollzugsbehörden oder die Durchsetzungshierarchie enthält)

3.5.5.1. Angesichts der Zunahme des grenzüberschreitenden Handels ist der Ausschuß der Ansicht, daß die Kommission die Kooperation und den Informationsaustausch unter den Vollzugsbehörden der EU auf folgende Weise zweckmäßig verbessern kann:

- durch Aufbau eines regelmäßigen, angemessen ausgestatteten Forums der für die Durchsetzung zuständigen Beamten (siehe 3.4.1.1);
- durch Entwicklung eines gemeinsamen Konzepts der Risikobewertung auf der Grundlage objektiver, wissenschaftlicher Kriterien;
- durch Maßnahmen zur Gewährleistung konsequenterer Test- und Stichprobeverfahren.

3.6. Sonstige und Schlußbestimmungen

3.6.1. Artikel 15

Angesichts der raschen Veränderungen in Europa hält es der Ausschuß ebenfalls für geboten, daß die Kommission alle zwei Jahre einen Bericht vorlegt. Dem Bericht sollten Daten des EHLASS-Systems sowie eine Jahresaufstellung der aus Gründen der Produktsicherheit erfolgten Notifizierungen, Verbote und Rückrufe beigefügt werden.

3.6.2. Artikel 18

Die Entscheidung Nr. 89/45/EWG wird aufgehoben, weil Artikel 7 der Produktsicherheitsrichtlinie das Schnellwarnsystem RAPEX als ständige Einrichtung festlegt.

4. Sonstiges

4.1. Mit der praktischen Anwendung der gegenwärtig geltenden Fassung der Produktsicherheitsrichtlinie hängen viele weitere Gesichtspunkte zusammen, von ihren globalen Aus-

wirkungen bis zur Frage der umweltgerechten Entsorgung von Produkten am Ende ihrer Lebensdauer. Die wichtigsten Punkte lauten wie folgt:

4.1.1. Der Ausschuß wirft die Frage auf, ob Dienstleistungen in der revidierten Fassung mitberücksichtigt werden sollten, kommt jedoch zu dem Schluß, daß es aufgrund der Komplexität dieses wichtigen Bereichs besser sei, dafür eine neue, eigene Richtlinie auszuarbeiten, die sorgfältig eingeteilte Kategorien von Dienstleistungen abdeckt.

4.1.2. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß gemäß dem Subsidiaritätsprinzip die Mitgliedstaaten über die Frage von Sanktionen, Strafgeldern und Entschädigungen zu befinden haben.

4.1.3. Der Ausschuß hält es nicht für angebracht, einen Ausschuß für Produktsicherheit in der Europäischen Union einzurichten, da dieses Ziel auch durch eine Neuorganisation und Erweiterung des bestehenden Ausschusses für Produktsicherheitsnotfälle angemessen erreicht werden kann. In den einzelnen Mitgliedstaaten sind angemessen ausgestattete Ausschüsse für Produktsicherheit zu fördern.

5. Schlußfolgerungen

5.1. Eine wirksame Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit, die nach sorgfältiger, umsichtiger Revision den sich ändernden Anforderungen in der Europäischen Union Rechnung trägt, ist von grundlegender Bedeutung für das ordnungsgemäße, ausgewogene Funktionieren des Binnenmarktes. Sie stellt ein wichtiges Schutzinstrument für Verbraucher dar, indem sie deren Risiko von Verletzungen und tödlichen Unfällen vermindert. Sie ist aber auch für Hersteller und Zulieferer von hoher Bedeutung, denn sie legt für alle Absatztätigkeiten einen klaren rechtlichen Rahmen zur Wahrung der Grundsätze des fairen Handels und des lautereren Wettbewerbs fest.

5.2. Für den Verbraucherschutz ist es von grundlegender Bedeutung, daß die Produktsicherheit laufend bewertet und bei Bedarf angepaßt wird. Es ist deshalb wichtig, daß eventuelle Änderungen stets unter Beachtung der für die Produkthaftung geltenden oder erwogenen Vorschriften vorgenommen werden. Die Kommission legte im Sommer 1999 zu letzterer Frage das Grünbuch „Die zivilrechtliche Haftung für fehlerhafte Produkte“ vor.

5.3. Der Ausschuß erkennt an, daß die Kommission momentan die Produktsicherheitsrichtlinie revidiert, und fordert sie auf, die Ergebnisse ihrer zahlreichen Konsultationen sowie auch die Bemerkungen des Ausschusses zu berücksichtigen.

Brüssel, den 8. Dezember 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANHANG

zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Die folgenden Änderungsanträge, auf die mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen entfiel, wurden im Verlauf der Beratungen abgelehnt:

Änderung 2

Ziffer 3.5.2.6 streichen.

Begründung

Ein Drittstaat darf nicht daran gehindert werden, Waren aus der Europäischen Union einzuführen, die zwar in der EU als nicht ausreichend sicher gelten, in dem fraglichen Land jedoch nicht mit einem Verkaufsverbot belegt sind; dieser Versuch, europäische Bestimmungen außerhalb der EU durchzusetzen, wird grundsätzlich abgelehnt. Ein Ausfuhrverbot würde als bevormundendes Verhalten und Ausdruck eines überholten kolonialistischen Denkens aufgefaßt und kann nicht gutgeheißen werden.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 14, Nein-Stimmen: 34, Stimmenthaltungen: 5.

Änderung 1

Ziffer 4.1.1 streichen.

Begründung

Wie in dieser Textstelle zu Recht angemerkt wird, ist die Frage der Sicherheit von Dienstleistungen und die Haftung für unsichere Dienstleistung äußerst komplex. Deswegen hat der Rat in der Vergangenheit bereits einen Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über die Haftung für unsichere bzw. mangelhafte Dienstleistung nicht angenommen. Wegen dieser Komplexität der Thematik aber zu dem Schluß zu gelangen, daß für diesen Bereich eine gesonderte Regelung im Sinne einer EU-Richtlinie geboten erscheint, ist eine zu einfache Betrachtungsweise. Ein solches Regelwerk würde nämlich auch die Gefahr in sich bergen, daß die Weiterentwicklung des Dienstleistungssektors in der EU wegen der oftmals nicht vorhersehbaren und somit auch nicht zu versichernden Risiken gebremst würde. Dies steht in krassem Gegensatz zu dem — erst kürzlich vom WSA ausdrücklich befürworteten — Bestreben der EU, das Beschäftigungswirksamkeitspotential des Dienstleistungssektors noch weiter zu steigern.

Außerdem ist es im Gegensatz zu Produkten bei Dienstleistungen nahezu unmöglich, sie vom Markt zu nehmen, wenn sie sich als gefährlich erwiesen haben. Wenn ein Mitgliedstaat beispielsweise eine Dienstleistung wegen Gefahrträchtigkeit verbieten würde, könnte dies der Dienstleistungsfreiheit auf dem Binnenmarkt Abbruch tun, zumal in einer Situation wie heute, wo laut einer kürzlichen Mitteilung der Kommission der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung in Bezug auf die Dienstleistungsberufe von den Mitgliedstaaten vielfach noch nicht angewandt wird. Die Dienstleistungserbringung erfolgt quasi immer im Rahmen eines Vertragsverhältnisses. Das für diese Art von vertraglichen Vereinbarungen geltende Zivilrecht bietet in genügendem Maße die Gewähr, daß bei einschlägigen Problemen zwischen den beteiligten Seiten eine Lösung gefunden werden kann, etwa in Form von Entschädigungen bei Dienstleistungsfehlern. Liegt kein Vertragsverhältnis vor, so ist nach der Lehre von der „unerlaubten Handlung“ vorzugehen, was neben Schadenersatz auch auf Verbote hinauslaufen kann. Der bestehende zivilrechtliche Rahmen in den Mitgliedstaaten wird den einschlägigen Erfordernissen durchaus gerecht, und für weiterreichende Gesetzesvorschriften im Sinne von EU-Harmonisierungsrichtlinien besteht denn auch kein nachweislicher Bedarf.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 22, Nein-Stimmen: 29, Stimmenthaltungen: 10.

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Polen auf dem Weg zum Beitritt“

(2000/C 51/17)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 25. Februar 1999, gemäß Artikel 23 seiner Geschäftsordnung eine Stellungnahme zum vorgenannten Thema abzugeben.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 24. November 1999 an. Berichterstatte war Herr Ribbe.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung (Sitzung vom 9. Dezember 1999) mit 103 gegen 14 Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

Seit sich Polen auf den Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft gemacht hat, unterstützt der Wirtschafts- und Sozialausschuß die Assoziierung des Landes mit der Europäischen Union im Rahmen des Europaabkommens und spricht sich nachdrücklich für den polnischen Beitritt zur EU aus.

Das am 16. Dezember 1991 unterzeichnete Assoziierungsabkommen mit Polen trat am 1. Februar 1994 in Kraft. Seinen Antrag auf Beitritt zur EU reichte das Land am 5. April 1994 ein. Ein Jahr später beschloß der Ministerrat, die Europäische Kommission zu konsultieren, worauf diese auf der Grundlage der vom Europäischen Gipfeltreffen in Kopenhagen im Juni 1993 festgelegten Beitrittskriterien eine Stellungnahme zum Beitritt erarbeitete und am 15. Juli 1997 vorlegte.

Nach den Beschlüssen des Europäischen Rates von Luxemburg im Dezember 1997 wurden die Beitrittsverhandlungen mit Polen am 30. März 1998 offiziell eröffnet. Die Kommission erhielt den Auftrag, in regelmäßigen Abständen Berichte über die Fortschritte, die jedes Beitrittsland bei seinen Reformen erzielt, vorzulegen.

Der letzte Bericht wurde am 13.10.1999 vorgelegt. Die Aussagen dieses Berichtes wurden in dieser Stellungnahme berücksichtigt.

2. Ziel der Initiativstellungnahme

2.1. Der Ausschuß anerkennt und begrüßt ausdrücklich die großen Anstrengungen sowohl der polnischen Regierung als auch der EU-Kommission, speziell der GD „Erweiterung“, im Rahmen des Beitrittsprozesses. Es wurde beiderseits enorm viel Basisarbeit für den erfolgreichen Abschluß der Beitrittsverhandlungen und für die Übernahme des *acquis communautaire* durch Polen geleistet. Die bereits erzielten Fortschritte stimmen den Ausschuß zuversichtlich. Die im Rahmen der Agenda 2000 beschlossenen Programme werden einen weiteren Beitrag zur Intensivierung des Beitrittsprozesses leisten.

Dennoch würden einige Probleme, auf die der Ausschuß u. a. während seines Besuches in Polen (Juni 1999) aufmerksam wurde, bislang zu wenig diskutiert. Diese möchte der Ausschuß in dieser Stellungnahme aufarbeiten.

Die z. T. kritischen Bewertungen und Anregungen des WSA sollen als Beitrag zur weiteren Effektivierung der Beitrittsbemühungen verstanden werden.

2.2. Das vorliegende Papier soll bewußt keinen Überblick über den derzeitigen Stand der Verhandlungen mit Polen geben. Der WSA verweist diesbezüglich auf die diversen Publikationen, die von der Kommission herausgegeben werden.

2.3. Ziel der Initiativstellungnahme des WSA ist es somit, ein möglichst objektives Bild über die derzeitige Situation in Polen in bezug auf den Beitrittsprozeß zu geben und auf Probleme hinzuweisen, die im Rahmen des Integrationsprozesses auftreten bzw. auftreten können, die aber nach Auffassung des WSA noch nicht hinreichend gewürdigt werden. Schwerpunktmäßig soll dabei die Situation der organisierten Bürgergesellschaft analysiert, ihre derzeitige Rolle beschrieben und Empfehlungen zur Verbesserung — auch durch zusätzliche EU-Initiativen — gegeben werden.

2.4. Getragen wird diese Initiativstellungnahme von der Überzeugung, daß eine so große und wichtige Aufgabe wie die Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die Union nur gelingen kann, wenn ein tiefgehender, strukturierter Dialog mit möglichst vielen repräsentativen Partnern der organisierten Bürgergesellschaft erfolgreich stattfindet.

3. Einleitende generelle Anmerkungen:

3.1. Die wirtschaftliche Entwicklung Polens vollzieht sich derzeit sehr unterschiedlich. Das ganze Land befindet sich seit Jahren in einem kontinuierlichen Wirtschaftsaufschwung. Zuwachsraten von durchschnittlich 5 bis 7 % kennzeichnen heute die bemerkenswerte Dynamik nach den ökonomisch schwierigen Jahren zu Beginn des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels Anfang der 90er Jahre. Aufgrund der stabilen haushalts- und währungspolitischen Situation werden unvermindert stark ausländische Investoren angezogen. Aber auch im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) ist eine nicht nachlassende Aufwärtsentwicklung zu verzeichnen. Dabei konzentriert sich das zentrale Wirtschaftsgeschehen zunächst noch wesentlich auf die traditionellen Ballungszentren. Einen außerordentlichen Wirtschaftsboom

erlebt z. B. die Stadt Warszawa, wo sich allein 40 % aller Auslandsinvestitionen konzentrieren. Nahezu Vollbeschäftigung und ein Mangel an qualifizierten Fachkräften kennzeichnen dort bereits die Situation auf dem Arbeitsmarkt. Aber auch in Poznan, Szczecin, Gdansk, Lodz, in Nieder- und Oberschlesien, Krakow und anderen Großstädten sind vergleichbare Indikatoren festzustellen.

3.2. Völlig gegensätzlich stellt sich die Situation in den meisten ländlichen Regionen dar. Hier liegt die Arbeitslosenquote weit über dem Landesdurchschnitt. So zum Beispiel in Teilen des nördlichen Masurens (Stadt und Kreis Goldap konstant bei 30 %) sowie in Pommern. Ursachen dafür sind hier u. a. in den Auflösungen der gewaltigen LPG-Komplexe (Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften) bzw. der landwirtschaftlichen Staatsbetriebe, deren Tausende von Arbeitern heute vor dem Nichts stehen, zu suchen⁽¹⁾. Schwere soziale und psychische Probleme belasten seit Jahren den Zusammenhalt der ländlichen Bevölkerung. Darüber hinaus herrscht große Arbeitslosigkeit in den ländlichen Regionen des Südostens und Ostens mit ihren zahlreichen Klein- und Kleinstbauernhöfen, die heute lediglich über eine kärgliche Existenzsicherung verfügen.

Es ist somit als Trend zu beschreiben, daß sich innerhalb Polens die regionalen Disparitäten derzeit extrem vergrößern und ein erhebliches soziales Spannungspotential bilden. Ein Spannungspotential, das in Hinblick auf das anstehende Referendum zum EU-Beitritt keinesfalls unterschätzt werden darf.

3.3. Beschleunigt wird dieser Prozeß des Anwachsens der krassen regionalen Unterschiede, der Unterschiede zwischen Stadt und Land, durch das eklatante Bildungsgefälle. Während innerhalb der Städte knapp 10 % der Bevölkerung über einen hohen Bildungsgrad verfügen und 34,1 % einen Abschluß an einer „secondary school/college“ aufweisen, liegt der entsprechende Anteil in ländlichen Regionen nur bei 1,9 % bzw. 15,4 %. Der Anteil von Menschen ohne Schulabschluß bzw. mit Grundschulabschluß liegt im ländlichen Raum bei 10,8 % bzw. 43,8 %, in den Städten hingegen bei nur 3,8 % bzw. 27,6 %. Dieses gravierende Bildungsgefälle wird sich auch auf die Wirtschaftsentwicklung der ländlichen Regionen nachhaltig negativ auswirken. Die derzeit implementierte Bildungsreform trägt zwar dieser Tatsache Rechnung. Es ist jedoch — schon gar nicht kurzfristig — nicht damit zu rechnen, daß sich der unguete Zustand ändern wird, zumal es z. Z. an den für die Bildungsreform nötigen Finanzen zu fehlen scheint.

3.4. Da es ein wesentliches Ziel der EU-Politik ist, regionale Disparitäten abzubauen, sollten auch die EU-Programme der Beitrittspartnerschaft für Polen bereits während der Beitrittsphase diese wichtige Aufgabe prioritär behandeln und flexibel, aber gezielt die Anstrengungen der polnischen Stellen unterstützen. Es scheint nicht unwahrscheinlich, daß die Frage des Beitritts Polens im Referendum extrem stark von den ländlichen Problemen und den Problemen der Landwirtschaft beeinflußt und somit entschieden wird.

(1) Ca. 20 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche wurde früher von Staatsbetrieben bzw. Großen Genossenschaften bewirtschaftet, vornehmlich im Westen und Norden Polens. Auf ca. 80 % der Nutzfläche wirtschafteten zumeist sehr kleine Privatbetriebe.

3.5. In Polen wurden mit Beginn des Jahres 1999 vier große und grundlegende Reformprojekte nach ihrer Verabschiedung im Parlament implementiert. Es handelt sich um:

- die Verwaltungs- und Strukturreform mit einer Reduzierung der Anzahl der Woiwodschaften von 49 auf 16 sowie der Einführung von powiats (Kreisen)
- die Rentenreform
- die Gesundheitsreform sowie
- die Bildungsreform.

3.6. Die Verwaltungsreform hat nicht nur mit dazu beitragen, den Gemeinden und Regionen mehr eigenständige Aufgaben zuzuordnen, sie ist auch für die Umsetzung vieler sich aus der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes ergebender Aufgaben zwingend gewesen. Es sind nach Auffassung des WSA allerdings noch erhebliche Anstrengungen vonnöten, die entsprechenden Verwaltungseinheiten nicht nur aufzubauen, sondern das Personal entsprechend zu qualifizieren. Hinzu kommt noch eine in der Praxis noch nicht reibungsfrei funktionierende Aufgabenverteilung zwischen Zentrale (Woiwode) und der gewählten regionalen Gebietskörperschaft, dem Sejmik und seinem Regionalpräsidenten, dem Marschal, der regionale Interessen zu vertreten hat. Hierbei ist besonders die zum Teil völlig offene Frage der Finanzierung verschiedener regionaler Aufgaben von erheblicher Brisanz.

3.7. Polen hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum 31.12.2002 alle Voraussetzungen für den Beitritt zu erfüllen. Der Ausschuß begrüßt und unterstützt ausdrücklich dieses zweifellos ehrgeizige Ziel, stellt jedoch gleichzeitig fest, daß es noch extremer Anstrengungen bedarf, um dieses Ziel auf allen Ebenen und in allen Sektoren auch zu erreichen, d. h. den *acquis communautaire* nicht nur zu akzeptieren und rechtlich umzusetzen, sondern auch anzuwenden. Die diesbezüglichen Ausführungen im erwähnten Kommissionsbericht vom 13.10.1999 hinsichtlich des Rückstandes in bestimmten Bereichen, z. B. des Umweltschutzes, stimmen den Ausschuß sehr nachdenklich.

3.8. Es muß ausdrücklich betont werden, daß der Beitritt weit mehr ein großer gesellschaftspolitischer denn ein verwaltungstechnischer Prozeß ist. Es geht nicht nur um die Umsetzung und Anwendung des *acquis*, es geht um die Etablierung eines neuen Gesellschaftsmodells. Der WSA betont, daß es für das Gelingen des Integrationsprozesses wichtig ist, daß Polen mit seinen Bürgern (sowie seinen Verwaltungsstrukturen) harmonisch und organisch in die EU hineinwächst. Die organisierte Bürgergesellschaft hat hier eine wichtige katalytische Funktion wahrzunehmen. Aus dem von allen Seiten gewünschten und als sinnvoll anerkannten Beitritt darf für niemanden ein unzumutbarer zeitlicher Kraftakt gemacht werden, auch wenn der Ausschuß den polnischen Wunsch nach möglichst raschem Beitritt anerkennt und grundsätzlich unterstützt.

3.9. Es wird von polnischen Regierungsstellen immer wieder betont, daß die Integration Polens in die EU die überragende Aufgabe in der jüngeren Geschichte Polens darstellt. In diesem Zusammenhang muß der dramatische Rückgang der EU-Befürworter in der polnischen Gesellschaft mit größter Sorge

betrachtet werden⁽¹⁾. Dieser Entwicklung muß viel intensiver mit einer sorgfältig geplanten Aufklärungskampagne, vor allem aber mit konkreter Politik entgegengewirkt werden; auch die Förderpolitik der EU sollte sich hieran strategisch ausrichten (s. unten).

3.10. Dies bedeutet, daß die Menschen auf beiden Verhandlungsseiten davon überzeugt sein müssen,

- daß die Integration Sinn macht,
- daß die während der Beitrittsphase einzusetzenden personellen Ressourcen und Finanzmittel und der sich später anschließende Beitritt die bestmögliche Investition in die Zukunft Europas bedeuten und
- daß anstehende, z. T. radikale Einschnitte in bestimmte Sektoren (Landwirtschaft, Schwerindustrie usw.) notwendig sind.

Es muß gelingen, die Betroffenen davon zu überzeugen, daß auch die vorgeblichen Verlierer letztendlich mit zu den Gewinnern eines Prozesses gehören, der Frieden schafft, die Zukunft sichert und zu einer umwelt- und sozialverträglichen Gesamtentwicklung (im Sinne der Konferenz von Rio 1992) beiträgt.

3.11. Dies heißt aber auch: die Ängste der vermeintlich Schwächeren, der vermeintlichen Verlierer müssen sehr ernst genommen werden, vielleicht viel ernster, als dies bisher der Fall war, selbst wenn diese aus ungenügender Kenntnis der EU bzw. der Folgen des Beitritts herrühren. Es müssen von der polnischen Regierung wie von der EU mit Programmen und Initiativen konkrete Perspektiven aufgezeigt werden, um dem Vertrauensschwund in die Sinnhaftigkeit des Beitritts zu begegnen.

3.12. Die Intensivierung eines strukturierten Dialogs mit der organisierten Zivilgesellschaft ist zwingend erforderlich. Nach Auffassung des WSA sind hier erhebliche Defizite zu beobachten. Das Wissen um die wahren Konsequenzen des Beitritts ist bei vielen Gruppen extrem mangelhaft. Dadurch bestimmen häufig Spekulationen und Mutmaßungen die gesellschaftliche Diskussion. In der Konsequenz führt dies zur Verunsicherung in der Bevölkerung, zum tendenziellen Widerstand gegen den Integrationsprozeß oder zu einer langfristig gefährlichen politischen Lethargie. Dieser Gefahr ist mit einer gezielten, offenen, von jeglicher Propaganda ganz und gar freizuhaltenden und kontinuierlichen Informationspolitik zu begegnen, wobei in diesen Prozeß die organisierte Bürgergesellschaft intensiv einbezogen werden sollte. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß bietet der Kommission und der polnischen Regierung hierbei seine Unterstützung an. Beispielsweise könnten über den Gemischten Beratenden Ausschuß entsprechende Initiativen gestartet werden.

3.13. Die polnische Regierung mag von der generellen Sinnhaftigkeit und von der Notwendigkeit einer erheblichen Stärkung dieses Dialogs durchaus überzeugt sein. Dem Ausschuß scheint aber die Entwicklung dieses Dialogs nur zu

schleppend voranzukommen. Die Gründe hierfür mögen vielschichtig sein, sie sind sicherlich auch historisch begründet. Ein funktionierender Dialog ist ein dauernder demokratischer Prozeß, der im überkommenen politischen System der mittel- und osteuropäischen Länder nicht existierte. Regierung, Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie die anderen gesellschaftlichen Partner müssen ihre Rolle erst noch definieren und finden, ein Prozeß, der für alle zweifellos Zeit braucht. Für die Regierung sind dabei Schwierigkeiten, die sich aus dem geringen Organisationsgrad der organisierten Bürgergesellschaft ergeben, durchaus zu sehen; sie dürfen aber nicht als Quasientschuldigung herangezogen werden.

3.14. Die Zersplitterung der einzelnen Gruppen der Bürgergesellschaft ist in der Tat ein ernst zu nehmendes Problem, das die Regierung allein nicht lösen kann. Deshalb sollte auch von seiten der EU die Unterstützung effektiver Strukturen der Bürgergesellschaft als prioritäre Aufgabe angesehen und z. B. aus dem PHARE-Programm bzw. aus ggf. neu zu entwickelnden Unterprogrammen des PHARE-Programms (z. B. dem Twinning-Programm, das sich zukünftig nicht nur auf den Verwaltungssektor beschränken sollte) massiv unterstützt werden.

4. Besondere Anmerkungen

4.1. Sozialpartner/organisierte Bürgergesellschaft

4.1.1. Sozial- und Umweltstandards, der soziale Dialog und der Dialog in der und mit der organisierten Bürgergesellschaft sind seit Jahrzehnten Teil der europäischen Wirtschafts-, Gesellschafts- und Politikkultur, sie sind wichtig für das Funktionieren des marktwirtschaftlichen Systems, mehr noch: der demokratischen, bürgerlichen Gesellschaft. Sie sind zum Teil auch Bestandteil des *acquis communautaire*. Für eine funktionierende Sozialpartnerschaft und einen funktionierenden Dialog in der und mit der organisierten Bürgergesellschaft gibt es keinen Ersatz. Keine Regierung und kein Parlament kann allein die Aufgaben bewältigen, die in funktionierenden demokratischen Volkswirtschaften zwischen den Sozialpartnern und mit der organisierten Bürgergesellschaft ausgehandelt werden.

4.1.2. Nun läßt sich aber eine solche „Kultur“ nicht wie etwa eine Verordnung oder eine Richtlinie auf Länder und Gesellschaften übertragen, die aufgrund der politischen Vergangenheit diese Kultur (noch) nicht entwickeln konnten oder durften.

4.1.3. Es ist keine Frage, daß gerade die politisch Verantwortlichen in einem Land wie Polen, dessen politischer Wandel maßgeblich von Teilen der Bürgergesellschaft mitinitiiert wurde (Kirche und Gewerkschaften), sich der besonderen Bedeutung dieses Dialogs bewußt sind. Ob dies in allen anderen Fällen, z. B. bei der neuen Schicht von Arbeitgebern, auch immer der Fall ist, ist durchaus fraglich. Manch aufstrebender Vertreter des neuen Business mag sich seiner sozialen Verantwortung und seiner gesellschaftlichen Verpflichtungen nicht immer voll bewußt sein.

⁽¹⁾ Nach einer jüngsten Umfrage befürworten derzeit nur noch ca. 46 % der Bevölkerung den Beitritt, 1997 waren es noch 83 %.

4.1.4. Für den WSA ist die Entwicklung der organisierten Bürgergesellschaft in den Beitrittsländern eine der zentralen Aufgaben, eine Aufgabe, die zwar im Rahmen des *acquis* kaum rechtlich angemahnt werden kann, die aber für das Gelingen des Integrationsprozesses unabdingbar ist. Diese Aufgabe kann allerdings von den Regierungen allein nicht geleistet werden. Deshalb bedarf es eines intensiven Know-how-Transfers, an dem auch die EU-Kommission ein elementares Interesse haben müßte.

Für den WSA stellt sich die Situation bei den Sozialpartnern in Polen heute wie folgt dar:

4.1.5. Die polnische Regierung hat in ihrer Verfassung und mit verschiedenen Einzelgesetzen die rechtlichen Voraussetzungen für den sozialen Dialog geschaffen. Der WSA begrüßt dies sehr. Arbeitsverhältnisse und -beziehungen sind in Polen also durch eine weitreichende Arbeitsgesetzgebung geregelt. Gewerkschaften und Arbeitgebern stehen somit den westeuropäischen Verhältnissen entsprechende Möglichkeiten zur Gestaltung ihrer Beziehungen zur Verfügung. In der praktischen Umsetzung beobachtet der WSA allerdings noch mannigfaltige Schwierigkeiten, auf die hier kurz eingegangen werden soll.

4.1.6. Seit 1994 existiert in Polen formal eine Dreiparteien-Kommission, die von entsprechenden drittelparitätischen branchenspezifischen Arbeitsgruppen ergänzt wird. Die Dreiparteien-Kommission war aber bislang nicht in der Lage, ihrer Aufgabenstellung gerecht zu werden. Dazu sind die beteiligten Partner in einer zu ungleichen Ausgangslage:

4.1.6.1. Die Gewerkschaften sind gespalten und parteipolitisch polarisiert. Dies zeigt sich besonders in der übermäßigen parteipolitischen Fixierung der beiden großen Gewerkschaftskonföderationen NSZZ „S“ (Solidarnosc) und OPZZ. Die NSZZ „S“ steht der regierenden Koalition aus dem Wahlbündnis AWS (Wahlaktionsbündnis Solidarnosc) und der UW (Freiheitsunion) nahe und stellt den größten Teil der Sejmaggeordneten der Regierungsfractionen sowie auch einen großen Teil von Regierungsmitgliedern und hohen Beamten. Die OPZZ ist entsprechend, wenn auch nicht derart stark vernetzt, politischer Partner der SLD (Bündnis der demokratischen Linken).

4.1.6.2. Zu den großen Dachverbänden kommen noch viele weitere Gewerkschaften, die z. T. nur auf betrieblicher oder Branchenebene arbeiten und auf landesweite Prozesse nur in Ausnahmefällen Einfluß ausüben können.

4.1.6.3. Der gewerkschaftliche Einfluß und der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist besonders in den noch vorhandenen Staatsbetrieben (Schwerindustrie, Bahn usw.) hoch, in den neu entstandenen privaten Betrieben hingegen eher schwach. Während es bei der Umstrukturierung der Staatsbetriebe häufig zu Konflikten zwischen Regierung und Gewerkschaften kommt (s. Punkt 4.2 Schwerindustrie/ Bergbau), nicht zuletzt, weil die Gewerkschaften ihren Einfluß zurückgehen sehen, sind gewerkschaftliche Einflüsse bei Verhandlungen zwischen privaten Betrieben und deren Arbeitnehmern eher die Ausnahme; dort kommt es fast ausschließlich zu Betriebsvereinbarungen.

4.1.6.4. Die Arbeitgeber sind insgesamt wesentlich weniger organisiert und geben ein sehr uneinheitliches Bild ab. Im öffentlichen Bereich befindet sich der Staat häufig in der Zerreißprobe zwischen seiner Rolle als Arbeitgeber und der als Reformier. Im privaten Bereich scheut sich die Mehrheit der Arbeitgeber davor zurück, sich in regionale oder aber nationale Strukturen einbinden zu lassen. Sie sind keine starken Partner der bislang übermächtig erscheinenden Gewerkschaften und sind an übertariflichen Vereinbarungen nicht interessiert. Die meisten tariflichen Vereinbarungen werden nach wie vor auf betrieblicher Ebene getroffen. Wegen der deutlich werdenden Schwäche der Gewerkschaften ist jedoch eine signifikante Steigerung der Vertragsbrüche zu verzeichnen.

4.1.7. Da sich seit 1997, also seit Übernahme der Regierung durch „Solidarnosc“-nahe politische Kräfte, der Einfluß der Gewerkschaft „S“ auf die Regierung verstärkt hat, die meisten tatsächlichen oder potentiellen Konflikte also eher per Gesetz als durch ein Verhandeln der Sozialpartner bereinigt werden, besteht auf Arbeitgeberseite kein hinreichendes Interesse, sich den scheinbar mächtigen Gewerkschaften zu „unterwerfen“. Das bedeutet, daß viele Arbeitgeber nicht die Notwendigkeit einer eigenen Organisation sehen, sondern eher auf betrieblicher Ebene ihre Belange direkt mit den Arbeitnehmern regeln, ob mit oder ohne Branchengewerkschaften.

4.1.8. Andererseits ist eine deutliche Abnahme von organisierten Gewerkschaftern im privaten Bereich zu verzeichnen, was sich vermutlich auf die anderen noch zu privatisierenden Wirtschaftsbereiche ausweiten wird. Zu erwarten ist demnach bei dieser Tendenz der nur scheinbaren Stärke etablierter Gewerkschaften, daß das noch schwache System der Sozialpartnerschaft in Polen vollends marginalisiert werden kann. Dies kann im Zweifel zuungunsten der Arbeitnehmer geschehen, was wiederum tendenziell zu sozialen Unruhen führen könnte, da ein entsprechendes System von Katalysatoren nicht funktioniert oder völlig fehlt.

4.1.9. Wichtig ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, daß die politischen Parteien und die relevanten Gewerkschaften begonnen haben, ihre Abhängigkeit zu überprüfen und ihre eigentliche Rolle zu definieren.

4.1.9.1. Die Linke hat mit der Gründung der SLD als landesweite neue Linkspartei verdeutlicht, daß „ihre“ Gewerkschaft OPZZ nicht automatisch Mitglied sei, sondern eine neue Mitgliedschaft nur individuell und nicht als Organisation erfolgen könne. Den Gewerkschaftern steht zwar eine Mitgliedschaft frei, als Dachorganisation jedoch wird sie in der neuen Partei keine signifikante Rolle mehr spielen können.

4.1.9.2. Im Rechtsbündnis von AWS ist diese Entwicklung ebenfalls zu beobachten, wenn auch nicht mit einer entsprechenden Konsequenz. NSZZ Solidarnosc ist zur Zeit schlicht noch zu stark, um aus dem politischen Prozeß der Rechten organisatorisch ausgeschlossen zu werden. Es scheint jedoch auch hier nur noch eine Frage der Zeit zu sein und dann wird auch NSZZ „S“ gezwungen sein, sich ausschließlich auf gewerkschaftliche Aufgaben zu konzentrieren. Die Frage bleibt, ob sie dann noch über genügend Mitglieder verfügt, um ihrer Aufgabe gerecht zu werden.

4.1.10. Im Kern bedeutet die geschilderte Entwicklung, daß das System der Sozialpartnerschaft in Polen erst im Aufbau befindlich ist und die praktische Umsetzung des geschaffenen Rechtsrahmens noch nicht richtig funktioniert. Die weitere Entwicklung wird vom WSA aufmerksam verfolgt werden.

4.1.11. Die Situation bei den sonstigen Gruppen und Organisationen der organisierten Bürgergesellschaft ist ebenfalls problematisch. Der Organisationsgrad ist z. T. extrem schlecht. Vielfach besteht eine hohe Abneigung gegen zentrale Organisationsstrukturen; aus der Erfahrung der Vergangenheit mit zentralen Strukturen ist dies oft nur zu verständlich. Da allerdings politische Entscheidungen selbstverständlich auch auf zentralen Ebenen getroffen werden, wären die Gruppen und Organisationen gut beraten, den vorhandenen realen politischen Entscheidungsstrukturen ebenbürtige eigene Organisationsstrukturen entgegenzusetzen, um erfolgreich am gesellschaftlichen Dialog teilnehmen zu können.

4.1.12. Ein weiteres Problem liegt sicherlich im z. T. mangelnden Bewußtsein der Bevölkerung für bestimmte Fragestellungen begraben. Trotz des in hohem Maße anerkanntwertigen Engagements von Verbraucherschutzorganisationen haben Verbraucherschutzfragen bislang noch keine so hohe Aufmerksamkeit erfahren. In Verbindung mit dem beschriebenen geringen Organisationsgrad und fehlenden Geldmitteln erklärt sich hieraus die noch stark verbesserungsbedürftige Rolle z. B. der Verbraucher- und der Umweltschützer.

4.1.13. Dennoch sind durchaus positive Entwicklungen zu beobachten, die weiter entwickelt werden müssen. Beispielsweise bekommen die regionalen Kammern beim Dialog eine wichtige Rolle. Das polnische Recht sieht regionale Kammern wie z. B. Landwirtschaftskammern vor. Es fanden demokratische Wahlen statt, und heute sind z. B. diese Landwirtschaftskammern in allen Wojwodschaften einsatzbereit. Mit ihrem Statut und ihrer repräsentativen Zusammensetzung können sie dazu beitragen, organisatorische Strukturen für die Fachkräfte dieses Bereichs zu schaffen und die Rolle eines wichtigen Gesprächspartners der regionalen und nationalen Behörden zu übernehmen. Selbstverständlich können diese Kammern die Arbeit z. B. der freien Bauernorganisationen nicht ersetzen.

4.1.14. Dem Ausschuß ist es ein wichtiges Anliegen, die Rolle der Frauen in der polnischen Gesellschaft anzusprechen. Von der Europäischen Kommission⁽¹⁾ wird nicht nur der geringe Anteil der Frauen an politischen Entscheidungsprozessen⁽²⁾ als Beweis angeführt, daß die Gleichberechtigung noch längst nicht vollständig umgesetzt ist. Vielmehr ist eine Tendenz zu beobachten, die eher traditionellen, konservativen Familienwertvorstellungen entspricht und Frauen große Schwierigkeiten bereitet, die eigen- und selbständig ihr Leben organisieren wollen.

(1) Siehe: European Commission's Annual Report 1998 on equal opportunities.

(2) Nur 12,7 % der Abgeordneten des Nationalparlaments sind Frauen.

4.2. Schwerindustrie/Bergbau/Industrielle Zukunft

In diesem Kapitel möchte der Ausschuß verdeutlichen, welche Probleme Polen mit dem notwendigen Strukturwandel hat und welche Rolle die Regierung/ die Sozialpartner hierbei spielen.

4.2.1. Große Sorgen bereiten den Verantwortlichen in Polen und in der Europäischen Union die Verhältnisse in der Schwerindustrie des Landes. Es ist bis heute nicht gelungen, die vorgesehene Privatisierung der Stahlbranche durchzuführen. Die notwendige Strukturreform im Stahlsektor, die auch eine Reduzierung der Arbeitskräfte mit sich bringen dürfte, scheint durch allzu viel persönliche Interessen der bislang für den Stahl Verantwortlichen extrem verzögert zu werden.

4.2.2. Sehr dramatisch sieht die Lage im Bergbau aus. Hier liegt ein ähnliches großes Potential an sozialem Sprengstoff für das Land begraben wie bei der Landwirtschaft.

4.2.2.1. Der Bergbau war zur Zeit der Volksrepublik Polen die bevorzugte Branche der gesamten Wirtschaft. Die Bergleute erhielten vergleichsweise die höchsten Einkommen. Darüber hinaus genossen sie unter den damaligen Umständen ein ungewöhnlich hohes Maß an sozialen Privilegien. Andererseits bildete der Bergbau das klassische Beispiel für die Irrationalität des damaligen Wirtschaftssystems.

4.2.2.2. Die propagierte Politik billiger Energie und ständig steigender Förderung ohne Berücksichtigung der Produktions- und Folgekosten machte jegliche rationelle Betriebsrechnung unmöglich und zeitigte verheerende Folgen für die gesamte Wirtschaft. Die Kohlegruben arbeiteten permanent defizitär. Ihre Einnahmen hingen ausschließlich von der Höhe der staatlichen Subventionen ab und nicht von den realen Preisen und Kosten. Bis heute hat sich diese Denkweise bei der Belegschaft und den Grubendirektionen im wesentlichen gehalten.

4.2.2.3. In den letzten 20 Jahren betrug der amtlich festgelegte Preis der Kohle zwischen 40 und 90 % der tatsächlichen Förderkosten. Diese Relation bildete die Basis für die Festlegung der staatlichen Subventionen, in denen sogar noch ein staatlich garantierter „Gewinn“ für die einzelnen Bergwerke enthalten war.

4.2.2.4. Nach dem Systemwechsel 1989 wurden die o. g. Diskrepanzen zwar geringer, aber die Kohlebranche arbeitet nach wie vor mit starken Verlusten. Hauptursache für die Misere im Kohlebergbau ist das Beharren auf überkommenen Wirtschaftsstrukturen der planwirtschaftlichen Vergangenheit, d.h. das Beharren auf dem nicht mehr zu rechtfertigenden besonderen Status aller Beschäftigten.

4.2.2.5. Darüber hinaus spielt die staatlich-monopolistische Wirtschaftsstruktur eine entscheidende Rolle, die weiterhin Preise für Kohle und Strom nicht nach marktwirtschaftlichen Kriterien festlegt. Die starke Lobby des Kohlebergbaus läßt trotz unterschiedlicher und bisweilen divergierender Interessen Vorstände der Bergbaugesellschaften, Grubendirektionen, Vertriebsfirmen und starke Gewerkschaften an einem Strang

ziehen. Die Regeln der Marktwirtschaft scheinen für diese Gruppen nicht zu gelten. Die Verluste der Gruben wachsen, und unabhängig davon wachsen auch die Einkommen der Beschäftigten, d. h. Löhne und Gehälter der Bergarbeiter sowie — ganz besonders — Prämien der Vorstandsmitglieder der Bergbaugesellschaften.

4.2.2.6. Sämtliche Regierungen Polens haben nach der Wende versucht, das Problem des Bergbaus in den Griff zu bekommen. Im Jahr 1999 wurde bereits das Fünfte Reformprogramm vorgelegt. Es scheint in der angebotenen Form mit Erfolg dazu beizutragen, daß der Grad der Beschäftigten im Bergbau signifikant gesenkt wird und die Produktivität der polnischen Kohleförderung steigt, was leider wegen der z. Z. niedrigen Weltförderpreise für Kohle nur von begrenztem Nutzen ist.

4.2.2.7. Der im Reformprogramm entwickelte Sozialplan (gültig ab Juni 1998) zur „weichen“ Abfederung von notwendigen Entlassungen sieht folgendes vor:

- Verrentung von Bergleuten mit 20 Jahre Arbeit unter Tage mit 75 % ihres bisherigen Gehalts;
- Abfindung für Bergleute, die weniger als 20 Jahre unter Tage gearbeitet haben und endgültig ausscheiden wollen in Höhe von 24 Monatsgehältern, d. h. ca. 51 000.— PLN pro Arbeiter;
- zweijährige Sozialunterstützung und 65 % des Gehalts bei gleichzeitigem Weiterqualifizierungsangebot;
- Zuschuß für Arbeitgeber anderer Branchen bei Einstellung entlassener Bergleute.

4.2.2.8. Der Erfolg des Sozialplans ist erfreulich, denn es gelang der Regierung auf diese Weise, die Beschäftigtenzahl im Bergbau von 243 000 im Jahre 1997 auf 207 000 Ende 1998 zu senken. Das Problem allerdings liegt darin, daß die Regierung nicht mit einer derartig hohen Zahl von Interessierten an einer Frühverrentung mit Abfindung gerechnet hat und daher die finanziellen Mittel nicht ausreichen.

4.2.2.9. Kompromißlos verteidigen die Gewerkschaften unter der Federführung der NSZZ „S“ den Anspruch auf finanzielle Kompensation für den Ausstieg aus dem Bergbau. Die OPZZ und eine Reihe von abgespaltenen Gruppierungen bekämpfen hingegen energisch jegliche Stilllegungs- und Abbautendenzen. Die Gewerkschaften sind nicht bereit, der Regierung in der schwierigen Lage entgegenzukommen. Im Gegenteil: Nach einem mehrwöchigen Hungerstreik in den Gruben Ende 1998, der von der Gewerkschaft NSZZ „S“ (Solidarnosc) organisiert und getragen wurde, erreichten sie, daß die Regierung nicht nur ihre Zusage bekräftigte, sondern auch noch eine Zusicherung gab, daß die mit der Frühverrentung verbundenen Leistungen an die jeweilige Inflationsrate angepaßt werden. In der polnischen Öffentlichkeit stieß diese Vereinbarung auf heftige Kritik. Zum einen, weil damit andere Gruppen von sozial stark benachteiligten Arbeitnehmern ihre jeweiligen Forderungen auf Dauer nicht haben durchsetzen können, weil die finanziellen Reserven der Regierung beinahe ausschließlich an die Bergarbeiter gingen. Zum anderen wurde Kritik laut an der zu starken Interessenverflechtung zwischen an der

Regierung beteiligten Gewerkschaftern der NSZZ „S“ und eben diesen Gewerkschaften als Interessenvertreter der Arbeitnehmer.

4.2.2.10. Die ungeklärte Frage in Polen ist nicht, ob der Bergbau den veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen angepaßt werden sollte, sondern wie dieser Anpassungsprozeß vor dem Hintergrund überzogener und ultimativer Forderungen finanziert werden soll. Der polnische Steuerzahler wird nicht mehr lange in der Lage sein, die nötigen Kosten zu tragen. Zweckdienlich wäre in diesem Zusammenhang eine Untersuchung des Präzedenzfalls, den die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl mit der Entwicklung spezifischer wirtschaftlicher und sozialer Maßnahmen gesetzt hat, um Probleme wie Umstellungen und Umschulungen zu bewältigen.

4.3. Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

Die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Ballungszentren und den ländlichen Räumen werden immer größer. Gleichzeitig ist zu beobachten, daß „die Städter“ die Probleme der Landwirtschaft und der ländlichen Räume entweder nicht sehen, nicht verstehen oder einfach verdrängen; ein Prozeß, der durchaus nicht nur spezifisch für Polen gilt.

4.3.1. In allen Analysen der polnischen Landwirtschaft wird an erster Stelle einerseits der hohe Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten⁽¹⁾, andererseits die Kleinstruktur der Höfe beschrieben und als Problem dargestellt. Die Zukunft des absolut überwiegenden Teils der heutigen Bauernhöfe (das Europaparlament spricht von 1 bis 1,5 der derzeit ca. 2 Mio. Betriebe) wird nicht als agrarisches, sondern als soziales Problem betrachtet. Begründet wird dies damit, daß ein Teil der Betriebe nicht für den Markt produziert, sondern bestimmte Formen der Eigenversorgung bzw. der Selbstvermarktung praktiziert.

4.3.2. Es ist unbestritten, daß der extrem kleinbäuerlich strukturierten Landwirtschaft⁽²⁾ ein einschneidender Strukturwandel ins Haus steht. Dabei muß es jedoch gelingen, diesen Strukturwandel so sozialverträglich und so umweltgerecht wie möglich zu gestalten. Bildungsprogramme zur Fortbildung der Menschen innerhalb des landwirtschaftlichen Produktionsprozesses aber auch zur Qualifizierung in außerlandwirtschaftlichen Bereichen sind dabei von besonderer Bedeutung.

4.3.3. Die polnischen Betriebe können sicherlich in drei Sektoren eingeordnet werden. Es wird einerseits Betriebe geben, die sich mit dem Einsatz von Kapital durchaus zu rentablen Einheiten entwickeln können. Ein zweiter Teil wird als Nebenerwerbsbetrieb bestehen bleiben. Für einen dritten Teil dürfte spätestens mit dem Generationswechsel die Hofaufgabe anstehen, zumal sich vielfach die potentiellen Hofnachfolger bereits umorientiert haben.

⁽¹⁾ Ca. 25 % aller Arbeitsplätze in Polen finden sich im Agrarbereich, ungefähr die Hälfte davon in Voll- bzw. Haupterwerbsbetrieben, der Rest in Nebenerwerbsbetrieben bzw. auf Höfen, die ihre Produkte selbst konsumieren und nicht am offiziellen Marktgeschehen teilnehmen.

⁽²⁾ Die Durchschnittsgröße der polnischen Betriebe liegt bei ca. 7,5 ha. 95 % aller Milchbauern haben nur 5 Kühe oder weniger.

4.3.4. Für alle drei Sektoren wäre es zwingend erforderlich, klare Entwicklungsstrategien zu entwerfen. Dabei wären die regionalen agrarstrukturellen Unterschiede sowie die unterschiedlichen Potentiale bei der Schaffung landwirtschaftlicher und außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze zu berücksichtigen, wobei abermals auf das gravierende Bildungsgefälle zwischen Stadt und Land hinzuweisen ist. Doch solche Entwicklungsstrategien sind bisher nicht vorhanden. Ob dies die Ursache dafür ist, daß es zwischen der Regierung und den Bauernorganisationen zu kaum einen Dialog kommt, sei dahingestellt.

4.3.5. Auch der kürzlich von der polnischen Regierung vorgelegte Plan zur Entwicklung ländlicher Räume gibt nur relativ wenig Hinweise auf konkrete Initiativen. Hieraus ergeben sich ebenfalls Konflikte: so richtig wie es ist, agrarökonomisch festzustellen, daß ein Betrieb z. B. mit 3 Kühen und 4 ha dauerhaft nicht überleben kann, so falsch ist es, den Betriebsinhaber aufzufordern, die Landwirtschaft aufzugeben, wenn man ihm keine alternative Einkommensperspektive oder soziale Absicherung aufzeigen kann.

4.3.6. Ebenso fehlen breit angelegte Studien über die potentiellen ökologischen Konsequenzen des aus agrarökonomischer Sicht gebotenen Strukturwandels und — daraus abgeleitet — Strategien, um in Polen etwas zu erhalten, woran die EU derzeit arbeitet: die Integration des Umweltschutzes in die Landwirtschaft⁽¹⁾. Zu erwarten sind zwei Tendenzen: die Aufgabe bislang extensiv genutzter Grenzertragsstandorte sowie die Intensivierung der Nutzung auf Böden besserer Güte. Beides wird ökologische Veränderungen mit sich bringen, deren Auswirkungen genau analysiert werden sollten.

4.3.7. Im Verarbeitungs- und Vermarktungsbereich sind — im Gegensatz zum Produktionsbereich — bereits erhebliche Umstrukturierungsprozesse umgesetzt, zu beobachten, begonnen bzw. werden derzeit eingeleitet. Dabei fällt auf, daß sich westliche Unternehmen stark engagieren, was die Finanzierung dieses Prozesses insgesamt erleichtert. Gleichzeitig wird damit allerdings ein von wenigen Marktpartnern geprägtes, relativ zentrales System geschaffen, das nicht immer mit regionalwirtschaftlichen Notwendigkeiten kompatibel ist. Zudem multipliziert dieses System die erkennbaren Vermarktungsprobleme der kaum organisierten klein- und mittelbäuerlichen Betriebe.

4.3.8. Für die ländliche Entwicklung wäre es von großem Vorteil, wenn sich die EU und die polnische Regierung auch im Verarbeitungs- und Vermarktungssektor verstärkt um die Schaffung kleiner und mittlerer Strukturen kümmern würden (wie z. B. kleinere Metzgereien (mit angegliederten Schlachttstätten), Bäckereien oder auch kleinere und mittlere Molkeereien), wobei auch die noch vorhandenen genossenschaftlichen Strukturen z. B. im Molkereisektor als Ausgangspunkt von Entwicklungen begriffen werden sollten. Die EU sollte darauf achten, daß bei den Förderungen aus dem PHARE-, besonders aber aus dem SAPARD-Programm entsprechende Strukturen eine besondere Würdigung erfahren.

⁽¹⁾ Die polnischen Agrarlandschaften kennen bedingt durch die relativ geringe Kapitalausstattung der Betriebe als auch durch den extrem geringen Betriebsmitteleinsatz nur relativ wenig ökologische Probleme. Hauptproblem sind Wasser- und Winderosionen.

4.3.9. Solche „Bottom-up“-Projekte sind auch in Hinblick auf ihre vertrauensschaffende Wirkung bei den Menschen in den Regionen zu sehen.

4.3.10. Von Vertretern des Ministeriums wie auch von Vertretern der Bauernorganisationen wurde immer wieder auf die Probleme hingewiesen, die sich einerseits aus den Problemen Polens beim Zugang zum EU-Agrarmarkt als auch aus der Exporterstattungspolitik der EU — bei gleichzeitiger Senkung der polnischen Importzölle — ergeben⁽²⁾. Da sowohl auf dem russischen wie auch dem asiatischen Markt aufgrund der Wirtschaftskrisen weniger polnische Produkte abgesetzt werden können, wiegen die durch die GAP mitverursachten Vermarktungsschwierigkeiten der polnischen Agrarwirtschaft besonders schwer. Bei den laufenden Verhandlungen über gegenseitige Zugeständnisse sowohl bei landwirtschaftlichen als auch verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen sollte dieser Punkt angesprochen werden.

4.3.11. Die sich abzeichnende Verhandlungsposition der EU-Kommission, bei den Agrarverhandlungen mit Polen keine Kompensationszahlungen für die Landwirtschaft vorzusehen, dürfte erheblichen Konfliktstoff in sich bergen. Der Ausschuß spricht sich dafür aus, daß die Einbeziehung der Landwirtschaft der mittel- und osteuropäischen Länder in das bestehende EU-System von Ausgleichszahlungen schrittweise nach dem Beitritt erfolgt, besonders in den Bereichen, wo schon heute in den Beitrittsländern ähnliche Preisniveaus existieren wie in der EU. Für die Dauer der dafür notwendigen Übergangsregelungen sollten die tatsächlich noch vorhandenen Preisunterschiede berücksichtigt werden, aber auch u. a. die Unterschiede in den Produktionskosten.

4.3.12. Der WSA möchte betonen, daß bei der Entwicklung der polnischen Landwirtschaft auch den Betrieben, die zukünftig nur im Nebenerwerb wirtschaften werden, große Aufmerksamkeit geschenkt werden soll. Solange es nicht gelingt, ausreichend außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze als Alternative zum Agrarbereich zu entwickeln, sind landwirtschaftliche Betriebe nicht nur aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht zu bewerten, sondern auch ihre entlastende Wirkung für den Sozialbereich anzuerkennen.

4.3.13. Die enormen strukturellen Probleme der polnischen Landwirtschaft werden selbst bei größten Anstrengungen nicht innerhalb weniger Jahre bewältigbar sein. Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, daß die überwiegend kleinen bäuerlichen Betriebe mit äußerst geringer Produktivität dem massiven Wettbewerbsdruck des Binnenmarktes in absehbarer Zeit einigermaßen gewachsen sind. Für die notwendige Struktur Anpassung und die erforderliche Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit wird für die polnische Landwirtschaft noch eine längere Zeit erforderlich sein. Der Ausschuß spricht sich daher für Übergangsfristen aus, die diesem Erfordernis in geeigneter Weise gerecht werden.

⁽²⁾ Als Beispiele werden Schweinefleischimporte aus DK oder aber frühere Weizen- und Kartoffelstärkeexporte der EU nach Polen genannt.

4.4. Verkehr

4.4.1. Die Verkehrsentwicklung in Polen ist durch extreme Steigerungsraten beim Individualverkehr und einen rapiden Verfall des öffentlichen Personen- und Güterverkehrs geprägt. Dies gilt innerorts ebenso wie regional als auch national. Das polnische Straßennetz ist dieser Entwicklung nicht gewachsen. Es ist weder für die Menge an Fahrten noch für das Gewicht der Fahrzeuge (Achslast größer als 10 t) ausgerichtet.

4.4.2. Die Veränderungen beim Modalsplit und die damit zusammenhängenden resultierenden Angebotsverschlechterungen im öffentlichen Verkehr haben gravierende soziale und ökologische Konsequenzen. Zum einen verschlechtern sich für alle, die nicht über ein eigenes Fahrzeug verfügen, die Mobilitätsmöglichkeiten, zum anderen zeigen sich die negativen Umweltkonsequenzen des Verkehrswachstums (wie Luftverunreinigung, Lärm usw.). Dies gilt besonders für die Großstädte, wo der Verkehr vielfach vor dem Kollaps steht.

4.4.3. Polen hatte bislang weder die Zeit noch das Geld, seine Straßeninfrastruktur dem rasanten Wachstumsprozeß anzupassen. Autos sind (von Privatleuten) schnell gekauft, die Infrastruktur kann (vornehmlich mit staatlichen Mitteln) nur langsam entwickelt werden. Betrachtet man die finanzielle Vorschau der EU für die aufzubringenden Investitionen der in Polen liegenden zukünftigen Verkehrsprojekte von europäischer Bedeutung⁽¹⁾, so müßte Polen ca. 1,5 % seines Bruttoinlandsproduktes allein hierfür ausgeben. Derzeit liegt der Investitionsanteil aller (!) Verkehrsinvestitionen am BIP bei 0,7 %. Da die vorhandene Verkehrsinfrastruktur auch außerhalb dieser Verkehrsachsen saniert werden muß⁽²⁾, die finanziellen Möglichkeiten des Staates aber extrem begrenzt sind⁽³⁾, gerät die polnische Regierung in einen eindeutigen Zielkonflikt zwischen Großinvestitionen (z. B. in die TINA-Projekte) und den auch für die Entwicklung der Wirtschaft zwingend notwendigen Erhaltungs- und Erweiterungsinvestitionen außerhalb der europäischen Verkehrsachsen sowie in einen Konflikt zwischen einer eher straßen- bzw. schienenorientierten Politik. Es gibt mittlerweile sogar Schwierigkeiten, die notwendigen Kofinanzierungsanteile für Projekte, die mit westlicher Hilfe gebaut werden sollen, aufzubringen.

4.4.4. Sowohl das polnische Schienennetz als auch die innerstädtischen ÖPNV-Strukturen waren (und sind zumeist noch) vergleichsweise gut ausgeprägt, allerdings steht ein massiver Abbau bevor⁽⁴⁾. Die Netze sind technisch überholt und vom Betriebsmanagement oft unbefriedigend organisiert. Besonders im innerstädtischen Verkehr, bei dem Busse und Bahnen bislang stets die tragende Säule waren, sind mannigfaltige Umstrukturierungsprozesse zu beobachten. Die polnische Zentralregierung hat sich vollständig von jeglicher Verantwortung für den öffentlichen städtischen Nahverkehr verabschiedet. Finanzierungshilfen für die notwendigen Effektivierungen werden vom Staat nicht zur Verfügung gestellt, die finanzschwachen Kommunen sind mit dem Problem allein gelassen. Hinzu kommt, daß deren Verkehrsbetriebe zusätzlich

finanziell für Maßnahmen aufzukommen haben, die aus sozialpolitischen Erwägungen von der Zentralregierung beschlossen, aber finanziell nicht abgegolten werden (Fahrpreisverbilligungen für Schüler, Studenten, Behinderte, Rentner usw.).

4.4.5. Erhebliche Diskussionen hat der geplante Ausbau der Oder zu einer Wasserstraße „von europäischer Dimension“ ausgelöst. Während Kritiker auf die vorhandenen Überkapazitäten bei der Bahn verweisen und eine entsprechende Investition als verkehrs- und umweltpolitisch fragwürdig ablehnen, begründen die Befürworter diese Maßnahme u. a. mit dem Argument, eine solche Wasserstraße liege im „europäischen Interesse“. Die Kommission sollte möglichst bald der polnischen Regierung ihre Einstellung bzw. Bewertung zu einem solchen Projekt übermitteln und dabei auch Hinweise geben, ob und ggf. in welchem Umfang EU-Finanzzuschüsse in Frage kämen.

4.4.6. Die in Polen zu beobachtende Verkehrsentwicklung ist mit den von der EU formulierten Ansprüchen an eine sozial- und umweltverträgliche, eine „nachhaltige“ Verkehrspolitik nicht vereinbar. Eine Strategie zur koordinierten, integrierten Entwicklung der Verkehrsträger ist bisher nicht zu beobachten. Die Ideen, die z. B. im EU-Weißbuch Bürgernetze enthalten sind, sind den meisten Entscheidungsträgern unbekannt. Dabei wäre es gerade wichtig, diese auch in den Beitrittsländern realisiert zu sehen.

4.4.7. Bei den bilateralen Gesprächen und mit den zur Verfügung stehenden EU-Programmen sollten daher alle Möglichkeiten und Instrumentarien genutzt werden, um die Wiederholung der verkehrspolitischen Fehlentwicklungen zu vermeiden, die heute in vielen Mitgliedstaaten bedauert werden. Gleichzeitig sollten die von der EU u. a. im ELTIS-Programm beschriebenen positiven Lösungen in die Beitrittsstaaten wie Polen übertragen werden. Der WSA möchte daher der Kommission dringend empfehlen, sowohl das PHARE- als auch das ISPA-Programm nicht nur hauptsächlich für transeuropäische Verkehrsprojekte bereitzuhalten, sondern auch modellhafte Initiativen im Bereich städtischer ÖPNV-Projekte, Verkehrsentwicklungsinitiativen im ländlichen Raum bzw. Radfahrer- und Fußgängerprojekte bereitzustellen. Zu kritisieren ist auch, daß die TEN die städtischen Verkehrsprobleme ausklammern und sich nur auf die Verbindungen zwischen den Zentren konzentrieren. Hier wird eine Umorientierung zwingend empfohlen.

4.5. Umweltschutz

4.5.1. Polen hat in den letzten Jahren im Umweltsektor bereits erhebliche Fortschritte erzielen können. Erreicht wurde dies durch teilweise stringente Umweltgesetze wie auch durch innovative Finanzierungswege für Umweltinvestitionen. Das in westlichen Ländern vielfach diskutierte Verursacherprinzip („polluter-pays-principle“) ist in Polen Realität. Hieraus rekrutieren sich die Einnahmen für die „Umweltfonds“, die auf nationaler, auf Woiwodschafts-, Kreis- und Gemeindeebene existieren. Als ein weiteres wichtiges und von der OECD als vorbildlich anerkanntes Umweltfinanzierungsinstrument ist der polnische Ekofund zu nennen (debt-for-environment swaps), der 1991 entstanden ist. Die Auslandsanteile an den polnischen Umweltschutzinvestitionen liegen derzeit bei knapp 5 %.

(1) Siehe TINA Report.

(2) Siehe Studie der EBRD zur Entwicklung des Straßensystems in Polen.

(3) Im Vergleich zu den Straßenbauinvestitionen Mitte der 80er Jahre sind die Investitionen um 3/4 zurückgegangen.

(4) Bei der PKP sollen von 23 000 km 8 000 km stillgelegt werden.

4.5.2. Die juristische Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Umweltbereich und der daraus resultierende notwendige administrative Aufbau einer funktionierenden Umweltverwaltung ist eine Aufgabe, vor der Polen steht. Besonders beim Aufbau einer effektiven Umweltverwaltung (inkl. Monitoring- und Überwachungssystem) wird noch viel Arbeit zu leisten sein. Die entsprechenden Bemerkungen im Kommissionsbericht vom 13.10.1999, die darauf hindeuten, daß hier ein erheblicher Nachholbedarf existiert und in der letzten Zeit nur sehr wenig Fortschritte erzielt wurden, sollten zu raschen Bemühungen der polnischen Verantwortlichen führen. Der WSA vertritt die Auffassung, daß die rechtlichen und administrativen Voraussetzungen hinsichtlich der Übernahme des *acquis* beim Beitritt vollständig erfüllt sein müssen.

4.5.3. Die Möglichkeit der Umsetzung, der technischen Implementierung des gemeinschaftlichen Umweltrechts ist ein anderes Problem. Trotz vieler Fortschritte, trotz mannigfaltiger Bemühungen und trotz vergleichsweise relativ hoher Umweltinvestitionen⁽¹⁾ ist Polen noch weit davon entfernt, durchgängig EU-Umweltstandards aufweisen zu können. Erschwert wird diese Entwicklung im übrigen dadurch, daß einige umweltpolitische Erfolge, z. B. im Bereich der städtischen Luftreinhaltung (Umstellung des Hausbrands von Kohle auf Gas) durch neue Umweltbelastungen (z. B. durch den wachsenden Autoverkehr) kompensiert werden.

4.5.4. Es mangelt vielfach an technischer Umweltinfrastruktur wie Filteranlagen, ausreichenden Kläranlagen usw. Die erforderlichen Investitionen werden auf weit mehr als 30 bis 40 Mrd. \$ beziffert, und es steht zu vermuten, daß es für die Implementierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Umweltbereich weit längerer Zeiträume bedarf als bisher erhofft. Es wird kaum erreichbar sein, daß Polen z. B. die Richtlinie für kommunale Abwässer rechtzeitig umsetzt. Dem Argument, Polen würden daraus z. B. einseitig Wettbewerbsvorteile erwachsen, indem z. B. einige Gewerbebetriebe bestimmte Umweltschutzvorkehrungen (vorerst) nicht bezahlen müssen, ist Aufmerksamkeit zu schenken. Gleichzeitig ist dabei aber zu sehen, daß es auch in den EU-Staaten selbst bei der Umsetzung vieler Umweltschutzvorschriften hakt⁽²⁾.

4.5.5. Ohne Übergangsfristen im investiven Bereich des Umweltschutzes wird es nicht gehen. Dabei sollten mit Polen klare, nachprüfbar und ggf. einklagbare Handlungsoptionen ausgehandelt und der mit dem Beitritt einsetzende Finanztransfer nach Polen (z. B. aus den Strukturfonds) an die Einhaltung dieser Umweltübereinkunft gekoppelt werden.

4.5.6. Der WSA begrüßt die Initiativen der Kommission auf Unterstützung von Umweltmaßnahmen im Rahmen des PHARE⁽³⁾- wie auch des ISPA⁽⁴⁾-Programms (ab 2000). Dabei ist allerdings strategisch zu überlegen, in welche Art von

Projekten investiert wird. Zwei (vereinfacht dargestellte) Strategien sind hierbei denkbar: Entweder die Beteiligung an Großinvestitionen oder aber die alleinige Etablierung von kleinen bzw. mittleren Projekten. Da es in Polen vielfach an der Etablierung neuer, innovativer, arbeitsplatzschaffender Kleinprojekte mangelt, sollte überlegt werden, hier einen neuen Schwerpunkt der EU-Förderung zu bilden. Eigene EU-Modellprojekte hätten zudem den Vorteil, daß der positive Effekt der EU-Hilfe gegenüber der Öffentlichkeit deutlicher gemacht werden kann, was zu einer Akzeptanzsteigerung bezüglich des Beitritts führen wird.

4.5.7. Der WSA betont, daß die Notwendigkeit der Erhaltung der noch vorhandenen Naturschutzpotentiale bei allen Maßnahmen berücksichtigt werden muß. Er erinnert an seine Kritik, daß die Beitrittsländer bei der Teilnahme an LIFE-Projekten anders behandelt werden als die EU-Mitgliedstaaten oder Drittländer⁽⁵⁾.

4.6. Die Hilfen der EU

4.6.1. Die Beitrittshilfen werden Polen im Rahmen dreier Programme der EU gewährt: PHARE, ISPA und SAPARD⁽⁶⁾ (die beiden letzteren ab 2000).

4.6.2. Diese Hilfen sind für die Beitrittsländer sehr wichtig und dort sehr willkommen. Angesichts der zu tätigenen Gesamtinvestitionen und den für die Länder nach Beitritt zur Verfügung stehenden Gemeinschaftsmitteln sind die jetzt jährlich verfügbaren 3 Mrd. Euro aber auch wieder eine relativ geringe Summe, deren Verwendung sehr sorgfältig und strategisch geplant sein will. Andererseits bereitet es den Beitrittsländern z. Z. noch Schwierigkeiten, die zur Verfügung gestellten Mittel auch angemessen zu absorbieren.

4.6.3. Um so wichtiger ist es, daß die Hilfe so eingesetzt wird, daß sie einen möglichst ergänzenden Effekt hat, daß damit modellhafte Initiativen gefördert bzw. Maßnahmen initiiert werden, die einer breiten Öffentlichkeit deutlich zeigen: Die EU hilft uns, sie bietet uns etwas Positives.

4.6.4. Die in diesem Sinne wohl erfolgreichste Aktion war die Hilfe, die den Opfern der Flutkatastrophe von 1997 aus dem PHARE-Titel gewidmet wurde. Die Kommission sollte zukünftig ähnlich wie bei dieser Katastrophenhilfe verstärkt kleinere Bottom-up-Projekte entwickeln und mit den polnischen Stellen umsetzen. Besonders die Konzentration der ISPA-Mittel auf die Ballungszentren, die über eine weit höhere Finanzierungskraft verfügen als kleinere Städte bzw. der ländliche Raum, sollte überdacht werden.

4.6.5. Der WSA ist sich durchaus bewußt, daß entsprechende „Kleinprojekte“ für die Kommission wesentlich schwieriger zu handhaben sind, mehr Verwaltungs- und Koordinations- wie Kontrollaufwand erfordern und somit mehr Personal binden. Personal, das häufig nicht in ausreichendem Maße zur

(1) Fast 2 % des BIP werden für Umweltinvestitionen ausgegeben.

(2) So hat der Europäische Rechnungshof festgestellt, daß ein Großteil der in Europa existierenden 40 000 Kläranlagen technisch nach- bzw. umgerüstet werden muß und weitere 40 000 Anlagen neu zu bauen sind. Auch diese werden nicht „fristgerecht“ fertig.

(3) Ca. 170 Mio. Euro seit Einführung.

(4) ISPA = Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, Regulation (EC) No 1267/99, OJ L 161/1999.

(5) Siehe Stellungnahme des WSA zu LIFE III (ABL. C 209 vom 22.7.1999).

(6) SAPARD = Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, Regulation (EC) No 1268/99, OJ L 162/1999.

Verfügung steht; beispielsweise dürfte die DG Regionales erhebliche Probleme bekommen, ohne massive personelle Aufstockung das ISPA-Programm (mit einer Mrd. Euro pro Jahr) qualifiziert abzuwickeln. So ist auch zu prüfen, inwieweit die Abwicklung der Hilfsprogramme noch stärker in die Hand der polnischen Stellen gelegt werden kann und sich die Rolle der EU-Dienststellen auf die Kontrolle der ordnungsgemäßen Abwicklung entsprechender Projekte beschränken kann.

5. Besondere Bemerkungen und Empfehlungen

5.1. Der WSA beobachtet mit größter Sorge den rapide fallenden Zuspruch innerhalb der polnischen Bevölkerung für einen Beitritt zur EU. Er wertet dieses als ernstzunehmendes Signal, das es in der Vergangenheit in der Kommunikation mit den Bürgern Defizite gegeben hat. Hier muß dringend mit vielfältigen Maßnahmen, u. a. mit einer mit der Bürgergesellschaft zu entwickelnden und umzusetzenden Informationsstrategie entgegengewirkt werden. Das neue „joint consulting committee“ sollte dazu genutzt werden.

5.2. Für den WSA ist die Entwicklung des politischen Dialogs mit der organisierten Zivilgesellschaft von grundlegender Bedeutung. Da es hier erhebliche Defizite gibt, wird vorgeschlagen, entweder ein gesondertes Programm aufzulegen, oder z. B. das Twinning-Programm innerhalb des PHARE-Programms für entsprechende Initiativen von Nichtregierungsorganisationen und anderen Gruppen der organisierten Bürgergesellschaft zu öffnen.

5.3. Der WSA möchte dem Rat und der Kommission empfehlen, bei den Verhandlungen mit der polnischen Regierung folgende Themen anzusprechen und entsprechende Umsetzungsmöglichkeiten zu prüfen:

— Über Wege nachzudenken, wie das Bewußtsein bei den Sozialpartnern und der organisierten Bürgergesellschaft entwickelt werden kann, sich effektiver zu strukturieren, indem u. a. Dachverbände entwickelt werden. Es besteht eine zwingende Notwendigkeit für diese Organisationen, ihre Arbeit untereinander besser abzustimmen und ihre Fähigkeit fortzuentwickeln, den Dialog mit den politisch Verantwortlichen strukturierter zu gestalten.

- Hinsichtlich der dringenden Notwendigkeit, für die zentralen Bereiche (z. B. Schwerindustrie, Landwirtschaft, Bahnreform) angepaßte, sozial- und umweltgerechte Entwicklungsstrategien zu entwickeln, diese in einem auch von der EU mitfinanzierten strukturierten Dialog mit den betroffenen Gruppen zu diskutieren und umzusetzen.
- Hinsichtlich der dringenden Notwendigkeit, den Informationsfluß zur und den Dialog mit der Bürgergesellschaft (Arbeitgeber, Gewerkschaften, Handel, Industrie, Landwirtschaftsgruppen, Verbraucher, Umweltschützer usw.) über die Vorbereitung zum Beitritt zur EU und den Folgen des Beitritts zu intensivieren.
- Wie speziell für wirtschaftlich benachteiligte Räume eine Bildungskampagne, sowohl der innerlandwirtschaftlichen Qualifizierung wie auch zur außerlandwirtschaftlichen Berufsorientierung, entwickelt werden kann, die dringend notwendig ist, um den Strukturwandel in der Landwirtschaft zu begleiten und das wirtschaftliche Gefälle zwischen Stadt und Land auf Dauern nicht noch größer werden zu lassen.
- Wie die in Polen zu beobachtende Verkehrsentwicklung, die mit den von der EU formulierten Ansprüchen an eine sozial- und umweltverträgliche, eine „nachhaltige“ Verkehrspolitik nicht vereinbar ist, in einem gesellschaftlichen Dialog verbessert werden kann.
- Wie man bei der regionalen Verteilung der ISPA-Mittel den Notwendigkeiten auch kleinerer Städte und des ländlichen Raumes gerecht werden kann.
- Wie beim Aufbau von Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen die Rahmenbedingungen für KMU verbessert und wie zudem genossenschaftliche Strukturen fortentwickelt werden können.
- Wie die z. T. noch unklare Aufgabenverteilung zwischen den unterschiedlichen Entscheidungs- und Verwaltungsebenen inkl. der Finanzierung der Aufgaben gelöst werden kann.
- Wie existente Kontakte zwischen polnischen Gruppen und Gruppen aus der EU vertieft bzw. dort, wo diese noch nicht existieren, etabliert werden können.

Brüssel, den 9. Dezember 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANHANG

zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Die folgenden Änderungsanträge, auf die mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen als Ja-Stimmen entfielen, wurden im Verlauf der Beratungen abgelehnt.

Ziffer 4.1.6.1 und 4.1.6.2

Die beiden Ziffern sind durch eine neue Ziffer 4.1.6.1 folgenden Wortlauts zu ersetzen:

„Die polnische Gewerkschaftslandschaft wird von zwei großen Dachverbänden, der NSZZ Solidarnosc und der OPZZ bestimmt, deren nach Berufsgruppen und territorialen Gesichtspunkten formierte Einzelgewerkschaften im allgemeinen eine große Selbständigkeit genießen. Zu diesen ziemlich lose organisierten Großverbänden kommen noch viele andere Gewerkschaftsgruppierungen und selbständige Gewerkschaften, deren Wirkungskreis sich zuweilen auf einen einzelnen Betrieb beschränkt, hinzu.

Die komplexen Beziehungen der beiden Großverbände zur Politik, d. h. der Solidarnosc zur AWS und der OPZZ zur SLD, erschweren zuweilen wegen der Tendenz, bestimmte Fragen zu politisieren, auch den Dialog rein sozialen Charakters.“

Begründung

Mit dieser Formulierung kann man dem sozialen und politischen Umfeld besser gerecht werden und dezidierte und allzu vereinfachende Behauptungen vermeiden.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 53, Nein-Stimmen: 41, Stimmenthaltungen: 9.

Ziffer 4.1.7

Der erste Satz ist wie folgt zu kürzen:

„Da die meisten tatsächlichen oder potentiellen Konflikte eher per Gesetz als durch ein Verhandeln der Sozialpartner bereinigt werden, besteht auf Arbeitgeberseite kein hinreichendes Interesse, sich den scheinbar mächtigen Gewerkschaften zu 'unterwerfen'.“

Begründung

Die Beschreibung der Verhältnisse ist zu mechanistisch und vereinfacht das Bild so sehr, daß ein falscher Eindruck entsteht.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 62, Nein-Stimmen: 39, Stimmenthaltungen: 8.

Ziffer 4.1.9.1 und 4.1.9.2

Diese beiden Ziffern sind zu streichen.

Begründung

Das unter Ziffer 4.1.9 Gesagte genügt.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 62, Nein-Stimmen: 41, Stimmenthaltungen: 9.

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (LEADER+)“

(2000/C 51/18)

Die Europäische Kommission beschloß am 19. Oktober 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 262 des Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß, Herrn Bastian als Hauptberichterstatte mit der Ausarbeitung der Stellungnahme zu beauftragen.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung am 8. und 9. Dezember 1999 (Sitzung vom 9. Dezember) einstimmig folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Der Ausschuß begrüßt den Entwurf einer Mitteilung der Kommission über Leitlinien für die Initiative LEADER+. Er stellt mit Genugtuung fest, daß diese Initiative zugunsten der Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der Agenda 2000 in die Reihe der vier Gemeinschaftsinitiativen aufgenommen worden ist, die für den Programmierungszeitraum 2000-2006 beibehalten wurden.

1.2. Die ländlichen Gebiete machen immerhin über 80 % der Fläche der Union aus und vereinen über ein Viertel ihrer Bevölkerung. Der Ausschuß begrüßt es deshalb, daß die übrigen, im Rahmen der Strukturfonds getroffenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums durch die Initiative LEADER+ ergänzt werden, und wünscht, daß diese Programme insgesamt zur Aufrechterhaltung einer lebendigen ländlichen Struktur in der Union beitragen.

1.3. Die mit LEADER II gesammelten Erfahrungen veranlassen den Ausschuß zu folgenden Bemerkungen:

2. Die Finanzierung von LEADER+ aus dem EAGFL-Ausrichtung

2.1. Zur Vereinfachung des Verwaltungsaufwands schlägt die Kommission vor, LEADER+ im Rahmen eines einzigen Strukturfonds, des EAGFL-Ausrichtung, statt, wie bei LEADER II, aus dem EAGFL-Ausrichtung, dem EFRE und dem ESF zu finanzieren.

2.2. Die Kommission wünscht, daß der EAGFL-Ausrichtung, der bisher nur zu landwirtschaftlichen Zwecken gedient hat, ebenso wie der EAGFL-Garantie, aus dem die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, der „zweite Pfeiler der GAP“, nunmehr teilweise finanziert wird, in Zukunft ebenfalls zur Finanzierung von Maßnahmen herangezogen wird, die sich nicht nur auf die landwirtschaftliche Tätigkeit, sondern auf das ländliche Leben insgesamt beziehen.

2.3. Diese bisher zwar noch begrenzte und experimentelle Entwicklung läßt sich nicht ausschließlich mit dem Grundsatz der Vereinfachung begründen. Der Ausschuß ist der Ansicht,

daß es sich hier um eine von der Union gewollte allgemeine politische Ausrichtung handelt, die, falls sie nach 2006 fortgesetzt werden soll, erneut Gegenstand einer eingehenden Debatte sein sollte.

2.4. Vorerst ist es entsprechend dem Hauptzweck des EAGFL-Ausrichtung der Wunsch des Ausschusses, daß zahlreiche landwirtschaftliche Entwicklungsprojekte im ländlichen Raum, die von den Landwirten und ihren Familien sowie den von der Landwirtschaft abhängigen Kleinbetrieben getragen werden, im Rahmen der Entwicklungsstrategien von LEADER+ eine Förderung erhalten.

3. Ausdehnung von LEADER+ auf das gesamte Gebiet der Union

3.1. Die Förderung im Rahmen der Initiative LEADER, für die früher nur die Gebiete der Ziele 1, 5b und 6 in Frage kamen, wird mit LEADER+ auf alle ländlichen Gebiete ausgedehnt, wobei die Mitgliedstaaten die förderungsfähigen Gebiete bestimmen können.

3.2. Der Ausschuß begrüßt diese wichtige Neuerung gegenüber LEADER II. Seines Erachtens erhalten die Mitgliedstaaten dadurch mehr Autonomie bei der Wahl der vorrangigen Gebiete.

3.3. Der Ausschuß hat jedoch Bedenken hinsichtlich der zu erwartenden beträchtlichen Zunahme der Zahl der Vorhaben und einer zu großen Streuung der Mittel mit der sich möglicherweise daraus ergebenden Abnahme der Effizienz der Initiative. Diese Befürchtung ist um so mehr begründet, als die Ausdehnung der für eine Förderung durch LEADER+ in Betracht kommenden Gebiete mit einer sinkenden finanziellen Ausstattung einhergeht (2 020 Mio. Euro zu Preisen von 1999 über 7 Jahre statt über 6 Jahre bei LEADER II).

3.4. Der Ausschuß ruft die Kommission und die Mitgliedstaaten deshalb auf, sich vor der Gewährung von zu zahlreichen und zu niedrigen Beihilfen zu hüten, da dies den gewünschten Ergebnissen zuwiderlaufen könnte, und für eine optimale Verknüpfung aller Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums Sorge zu tragen (vgl. Ziffer 5).

4. Der „Pilotcharakter“ der für eine Förderung durch LEADER+ in Frage kommenden Vorhaben

4.1. In dem Entwurf einer Mitteilung der Kommission sind (insbesondere unter Ziffer 14) die Kriterien für die Bewertung der von den lokalen Aktionsgruppen (LAG) vorgeschlagenen Entwicklungsstrategien wiedergegeben.

4.2. Generell weist die Kommission nachdrücklich darauf hin, daß nur Strategien, bei denen es sich um „Pilotvorhaben“ handelt, für eine Kofinanzierung durch die Gemeinschaft in Frage kommen (vgl. Ziffer 37).

4.3. Nach Auffassung des Ausschusses stimmt diese Forderung mit der Ziel von LEADER+ überein, die Durchführung von originellen und hochwertigen Strategien für eine integrierte Entwicklung des ländlichen Raums zu fördern und zu unterstützen.

4.4. Für den Ausschuß, wie auch für die Kommission, ist dieser „Pilotcharakter“ eines der Kriterien für die Auswahl der vorgeschlagenen Strategien, ebenso wie die Kriterien der Integration, der Kohärenz mit dem betreffenden Gebiet, der Übertragbarkeit der Methoden und der Komplementarität mit den regionalen Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums.

4.5. Entsprechend der Logik von LEADER+ muß eine Strategie, um für eine Förderung in Frage zu kommen, eine große Anzahl von lokalen Initiativen und Vorhaben umfassen und somit den Bedürfnissen der betroffenen Bevölkerungsgruppen und Gebiete auf kohärente Weise entsprechen.

4.6. Auch wenn einige dieser Initiativen und Vorhaben keine Neuerungen als solche darstellen, sind sie doch für die Durchführung der vorgesehenen Strategie einer integrierten Entwicklung vonnöten.

4.7. Der Ausschuß teilt die Auffassung der Kommission, daß der Neuerungs- oder Pilotfaktor einer Strategie der Aktionsplan in seiner Gesamtheit sein muß. Darüber hinaus muß dieses Auswahlkriterium je nachdem, ob die betreffenden Gebiete bereits Erfahrungen mit den Programmen LEADER I und LEADER II gesammelt haben, unterschiedlich beurteilt werden.

4.8. Der Ausschuß begrüßt im übrigen das Anliegen der Kommission, daß die Aktionspläne für LEADER+ ein kennzeichnendes Schwerpunktthema enthalten müssen, das die einzelnen Akteure eines Gebiets miteinander verbindet. Die Kommission möchte damit verhindern, daß eine einfache Anhäufung von lokalen Vorhaben als kohärenter lokaler Entwicklungsplan vorgelegt wird.

4.9. Nach Auffassung des Ausschusses sollte diese Anforderung jedoch nicht zur Verhinderung multisektoreller und wirklich integrierter Ansätze führen. Es ist vielmehr sein Wunsch, daß die Kommission und die Mitgliedstaaten die multisektorelle Integration ausdrücklich fördern.

4.10. Im Bemühen um Chancengleichheit und im Bewußtsein der Tatsache, daß die Frauen und die Jugendlichen die Entwicklung der ländlichen Gebiete vorantreiben können, stimmt der Ausschuß dem Vorschlag der Kommission hinsichtlich dieser beiden prioritären Bevölkerungsgruppen zu. Er begrüßt die Aufforderung der Kommission an die Mitgliedstaaten, die Bedürfnisse der in den ländlichen Gebieten tätigen Frauen und Jugendlichen zu analysieren, Vorschläge zur Erfüllung dieser Bedürfnisse vorzulegen, die erforderlichen Mittel zum Abbau bestehender Diskriminierungen bereitzustellen und außerdem die wirtschaftliche Diversifizierung der ländlichen Gebiete im Auge zu behalten.

5. Komplementarität mit anderen Gemeinschaftsprogrammen

5.1. Überschneidungen zwischen den einzelnen Gemeinschaftsinstrumenten betreffend die Entwicklung des ländlichen Raums, Doppelfinanzierungen und die daraus unter Umständen resultierenden unrechtmäßigen Vorteile für die Begünstigten sind zu vermeiden. Die Initiative LEADER sollte dort greifen, wo die klassischen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums aufhören.

5.2. Dies gilt selbstverständlich für die Verknüpfung zwischen LEADER+, den in der neuen Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 (die „zweite Säule“ der GAP) vorgesehenen Maßnahmen und allen Programmen mit ergänzenden Zielen hinsichtlich der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Berufsbildung, des Handwerks oder im sozialen Bereich.

5.3. Diese Komplementarität ist auch zwischen der Initiative INTERREG und der Unterstützung, die mit der Initiative LEADER+ (Teil 2) für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen ländlichen Gebieten der Union gewährt werden kann, erforderlich.

5.4. Der Ausschuß ist beispielsweise der Auffassung, daß LEADER+ ein ausgezeichnetes Instrument für die Strukturierung der Bergregionen darstellt, die im allgemeinen auf mehrere Verwaltungseinheiten aufgeteilt sind. Die Programme LEADER haben ihre Zweckmäßigkeit in Berggebieten unter Beweis gestellt. Der Ausschuß wünscht, daß die in diesen Gebieten entstandene Dynamik anhält und daß LEADER+ durch Vernetzung und grenzüberschreitende Maßnahmen zum Austausch von Erfahrungen und zur Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Berggebieten der Union beiträgt. Dies ist jedoch selbstverständlich nur ein Beispiel und bedeutet nicht, daß LEADER+ nicht auch eine echte Chance für die benachteiligten Gebiete im allgemeinen darstellen kann.

5.5. Der Ausschuß empfiehlt ferner, daß die Vorhaben der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nicht auf die Mitgliedstaaten beschränkt bleiben, sondern auf die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) ausgedehnt werden. Der Ausschuß ist sich der Tatsache bewußt, daß die Mittel im Rahmen von LEADER+ nur für die Mitgliedstaaten bestimmt sind. Er hält es aber trotzdem für wünschenswert, daß den MOEL die Programme der ländlichen Zusammenarbeit mit Gebieten der Union durchführen möchten, der Zugang zu den Heranführungsfonds erleichtert wird.

5.6. Der Ausschuß ersucht die Kommission und die Mitgliedstaaten ferner, für die Komplementarität zwischen LEADER+ und den von der Union finanzierten Umweltprogrammen Sorge zu tragen. Er begrüßt es, daß die Nutzung der NATURA-2000-Gebiete von Gemeinschaftsinteresse Teil der von der Kommission vorgeschlagenen verbindenden Themen ist. Der Ausschuß möchte allgemein daran erinnern, daß er für die umweltpolitische Dimension der Entwicklung des ländlichen Raums eintritt, insbesondere für die Förderung umweltfreundlicher landwirtschaftlicher Praktiken.

5.7. Unter Hinweis auf seine vor kurzem abgegebene Stellungnahme zu der dritten Phase des Finanzierungsinstruments für die Umwelt (LIFE III)⁽¹⁾ betont der Ausschuß, daß die Verbreitung und Auswertung der Ergebnisse der über LIFE finanzierten Vorhaben sowohl im Rahmen von LIFE-Umwelt (insbesondere die Vorhaben betreffend die Raumplanung und -nutzung) als auch im Rahmen von LIFE-Natur von großer Bedeutung sind. In dieser Stellungnahme weist der Ausschuß darauf hin, daß „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 (sollten) als bisher“. Dies gilt natürlich auch für die Initiative LEADER+.

5.8. Die Beobachtungsstelle für den ländlichen Raum wird für die effiziente Verknüpfung zwischen LEADER+ und den übrigen Gemeinschaftsinstrumenten zur Unterstützung der ländlichen Entwicklung eine wichtige Rolle spielen.

5.9. Um den Begünstigten eine Orientierungshilfe zu geben, schlägt der Ausschuß vor, daß u. a. ein Leitfaden aller bestehenden Gemeinschaftspolitiken betreffend die Entwicklung des ländlichen Raums und die entsprechenden Förderungskriterien ausgearbeitet wird.

5.10. Dies könnte eine der ersten Aufgaben für die Beobachtungsstelle für den ländlichen Raum sein; die Durchführung würde unter Leitung der Kommission und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Verwaltungen der Mitgliedstaaten erfolgen.

5.11. Der Ausschuß wünscht, daß die von der Beobachtungsstelle durchgeführten Maßnahmen von einer unabhängigen Arbeitsgruppe bewertet werden, die sich aus Vertretern der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kreise, die bei der Entwicklung des ländlichen Raums eine Rolle spielen, zusammensetzt und von der Kommission geleitet wird.

6. Bildung von lokalen Aktionsgruppen (LAG)

6.1. Die LAG sind eine der Besonderheiten der Initiative LEADER+ und wahrscheinlich ihr wichtigster Aspekt im Hinblick auf die Förderung eines „Bottom-up“-Konzepts der lokalen Entwicklung.

6.2. Die mit LEADER I und LEADER II gesammelten Erfahrungen haben jedoch gezeigt, daß sich die Mehrheit der bestehenden LAG auf im wesentlichen öffentliche Akteure stützt. Diese LAG waren zwar oft effizient, wurden von der betroffenen Bevölkerung aber nicht als ein neues Forum der lokalen Demokratie, sondern als eine weitere Verwaltungsebene empfunden.

6.3. Der Ausschuß teilt den Wunsch der Kommission, daß die GAL ein repräsentatives Forum der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure eines Gebiets darstellen. Er stimmt folglich der Festsetzung einer Beteiligungsgrenze für öffentliche Akteure (Verwaltungen und gewählte Vertreter) zu, wonach diese höchstens 51 % der Mitglieder einer LAG verkörpern dürfen.

6.4. Der Ausschuß ersucht die Mitgliedstaaten jedoch, diese Vorschrift nicht dadurch zu umgehen, daß im wesentlichen aus privaten Akteuren zusammengesetzte LAG, wie oft in Finnland der Fall, zur Hälfte aus öffentlichen Akteuren bestehen müssen.

6.5. Die von der Kommission festgelegte neue Regel muß dazu führen, daß mehrere Gruppen von lokalen Akteuren in einer LAG vertreten sein können. Im übrigen ist die Zusammensetzung der LAG zwischen den öffentlichen und privaten Partnern auszuhandeln und nicht im Wege eines einseitigen Verwaltungsbeschlusses festzulegen.

7. Vernetzung

7.1. Die Kommunikation und der Erfahrungsaustausch waren Hauptmerkmale von LEADER I und LEADER II. Die Förderung der Vernetzung der Gruppen war ständiges Anliegen der auf Gemeinschaftsebene von der LEADER-Beobachtungsstelle AEIDL (LEADER-Zeitschrift, Seminare, Besuche der LAG untereinander usw.) verwalteten Anlaufstelle.

7.2. Der Ausschuß begrüßt die Absicht der Kommission, das proaktive Konzept der vernetzten Arbeitsweise auf Anregung der nationalen Anlaufstellen und einer Beobachtungsstelle für den ländlichen Raum zu verstärken.

7.3. Aufgrund der mit LEADER I und LEADER II gesammelten Erfahrungen empfiehlt der Ausschuß diesen Anlaufstrukturen, die einzelnen Arten von vernetzten Tätigkeiten, ihre Ziele und die erwarteten Ergebnisse klar festzulegen und zwischen den Aspekten der konkreten Zusammenarbeit zwischen einzelnen LAG und den ihnen zur Verfügung gestellten Kommunikationsmitteln zu unterscheiden.

7.4. Der Ausschuß empfiehlt, daß die Beobachtungsstelle und die nationalen Stellen über die allgemeine Unterrichtung betreffend die laufenden Erfahrungen hinaus im Wege von gegenseitigen Besuchen, Austauschbesuchen zwischen den einzelnen Diensten und speziellen, von den LAG zu Themen von gemeinsamem Interesse ausgearbeiteten Vorhaben einen partizipativen Ansatz begünstigen.

⁽¹⁾ ABl. C 209 vom 22.7.1999.

7.5. Die Vernetzung könnte somit dazu beitragen, die Isolierung zu beenden, in der sich die lokale Entwicklung häufig befindet.

8. Durchführung

8.1. Der Ausschuß weist nachdrücklich darauf hin, daß die „Bottom-up“-Methode, auf die sich die Initiative LEADER+ stützt, von exemplarischem Charakter ist. Sie ermöglicht eine konkrete Messung der Diversität des ländlichen Europas und ist unter Umständen ein erstes Anzeichen für den Rückgang der indifferenzierten „Bottom-down“-Politiken, die auf alle Gebiete der Union in gleicher Weise anwendbar sind.

8.2. Im Sinne des in Artikel 6 des Vertrags verankerten Integrationsprinzips und in Anbetracht des (mit Erwägungsgrund 27 im Zusammenhang stehenden) Artikels 8 der Verordnung (EG) Nr. 1260/99 appelliert der Ausschuß an die Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, daß die Umweltbehörden in die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der im Rahmen von LEADER+ aufgelegten Programme und mithin in die Arbeiten der Begleitausschüsse eingebunden werden. Das gleiche gilt auch für die Ausarbeitung der Entwicklungspläne der lokalen Aktionsgruppen, an der alle lokalen Akteure, u. a. auch die im Agrar- und Umweltbereich tätigen Organisationen, so weit wie möglich beteiligt werden müssen.

8.3. Um die Akteure vor Ort bei der Verwirklichung innovativer Vorhaben zu unterstützen, wünscht der Ausschuß, daß die Kommission und die Mitgliedstaaten ihr möglichstes tun, um

- die Kriterien für die Förderungsfähigkeit der LAG und der Vorhaben klar zu umschreiben;
- die Verwaltungsverfahren, die die LAG nach Auswahl ihrer Vorhaben durchführen müssen, zu vereinfachen.

8.4. Ohne den von den Mitgliedstaaten gewählten Finanzierungsmodalitäten vorgreifen zu wollen, würde der Ausschuß

das System der Globalzuschüsse begrüßen. Bei diesem System verfügen die LAG über mehr Freiheit bei der Aufteilung der ihnen zugeteilten Mittel. Im Hinblick auf eine optimale Effizienz des Systems sollten die betroffenen Verwaltungen der Mitgliedstaaten die Zuteilungsverfahren und die Garantieforderungen nicht allzu komplex gestalten, damit keine Verzögerungen bei der Kofinanzierung auftreten.

8.5. Der Ausschuß ersucht die Kommission und die nationalen und regionalen Verwaltungen, wie in dem Mitteilungsentwurf (Ziffer 31) vorgeschlagen, ihre Buchführungsmodalitäten, sobald die Initiative angelaufen ist, bekanntzugeben, um die Finanzverwaltung von LEADER+ auf den verschiedenen institutionellen Ebenen zu erleichtern.

8.6. Die Kommission legt im übrigen die den Mitgliedstaaten gewährte Frist für die Unterbreitung ihrer Programmvorschlüsse im Rahmen der Initiative LEADER+ auf sechs Monate nach Annahme und Veröffentlichung ihrer Mitteilung fest. Dem Ausschuß erscheint diese Frist etwas kurz, insbesondere für Vorhaben aus Gebieten, die noch keine Erfahrungen mit partizipativen Ansätzen gesammelt haben.

8.7. Der Ausschuß empfiehlt deshalb, die mit dem Programm LEADER II eingeführte Flexibilität beizubehalten und zuzulassen, daß die Aktionspläne im Rahmen von LEADER+ während ihrer Durchführung angepaßt werden. Etwaige Anpassungen müssen mit einer Neuausarbeitung der Ziele, Strategien und Indikatoren einhergehen, um „bewährte Praktiken“ im Zusammenhang mit der Erstellung der Vorhaben zu fördern.

8.8. Der Ausschuß empfiehlt ferner, daß die LAG, insbesondere neue Gruppen, während der Phase der Ausarbeitung der Vorhaben eine echte technische Unterstützung erhalten und umfassend über die besten Praktiken und innovativen Maßnahmen unterrichtet werden, die während der Laufzeit von LEADER I und LEADER II verzeichnet worden sind.

8.9. Der Ausschuß spricht sich aufgrund dieser Empfehlungen für eine rasche Annahme des Mitteilungsentwurfs der Kommission und der für die Durchführung von LEADER+ erforderlichen Vorschriften aus.

Brüssel, den 9. Dezember 1999.

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative für die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung der krisenbetroffenen Städte und Stadtviertel zur Förderung einer dauerhaften Städteentwicklung (URBAN)“

(2000/C 51/19)

Die Kommission beschloß am 19. Oktober 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Der Ausschuß beschloß, Herrn Vinay zum Hauptberichterstatter zu bestellen und mit der Vorbereitung der diesbezüglichen Arbeiten zu beauftragen.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung am 8. und 9. Dezember 1999 (Sitzung vom 9. Dezember) einstimmig folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Beratungen über die „Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative für die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung der krisenbetroffenen Städte und Stadtviertel zur Förderung einer dauerhaften Städteentwicklung“, genannt URBAN, wie sie in Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 festgelegt sind, müssen abgekürzt werden, da die Kommission die diesbezügliche Maßnahme umgehend verabschieden will.

1.2. Die Initiative kommt heraus, nachdem die Kommission mit der Veröffentlichung ihres Dokuments „Aktionsrahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union“, das auf der Grundlage von vier Leitgedanken die Hauptthemen der Städtepolitik auch im Blick auf die Reform der Strukturfondsreform entfaltet, einen überaus innovativen Weg beschritten hat. Zum Aktionsrahmen hat der Wirtschafts- und Sozialausschuß vor kurzem eine Stellungnahme mit einer sehr positiven Bewertung verabschiedet⁽¹⁾.

2. Der Vorschlag der Kommission

2.1. Die Kommission betont, die im Rahmen von URBAN durchgeführten Programme hätten zu einer sichtbaren Verbesserung der Lebensqualität in den betroffenen Gebieten geführt, und hebt hervor, auch aufgrund dieser Erfahrung habe man sich dazu entschlossen, die städtische Dimension in den Mittelpunkt der verschiedenen Felder der Gemeinschaftspolitik, insbesondere der im Aktionsrahmen vorgesehenen Strukturfondsinterventionen zu rücken.

2.1.1. In einer knappen Zusammenfassung der Schwerpunkte des Aktionsrahmens weist die Kommission darauf hin, daß es sehr wichtig sei, den besonderen Mehrwert der neuen Initiative URBAN und andererseits aber auch ihre Komplementarität zu den anderen Hauptprogrammen sicherzustellen. In der Praxis könnte URBAN eine Brückenfunktion erfüllen zwischen den innovativen Ansätzen in kleinerem Maßstab, wie sie früher im Rahmen der städtischen Pilotprojekte und in LIFE entwickelt wurden, und einem in die Hauptprogramme der Strukturfonds integrierten Ansatz.

2.1.2. URBAN zielt somit hauptsächlich darauf ab, die Erarbeitung und Durchführung besonders innovativer Strategien für kleine und mittlere Städte oder krisenbetroffene Stadtviertel in großen Ballungsgebieten zu fördern.

2.2. Zu den bei der Städtesanierung zu beachtenden Grundsätzen zählen vor allem die erforderliche Mindestgröße der Bevölkerung („kritische Masse“) und die Förderstrukturen, die jeweils festzustellen sind. Gefordert wird auch eine solide lokale Partnerschaft, damit die jeweiligen örtlichen Herausforderungen, die Strategien, vorrangigen Ziele, Mittelverteilung usw. ermittelt werden können. An diesen Partnerschaften sollten die Wirtschafts- und Sozialpartner, die nichtstaatlichen Organisationen und die Einwohnerverbände einschließlich der Umweltschutzinitiativen zusammen mit anderen betroffenen Instanzen beteiligt werden.

2.2.1. Es sollte auf die Komplementarität mit den Hauptinterventionen der Strukturfonds geachtet werden.

2.3. Die rund 51 förderfähigen Gebiete müssen mindestens 10 000 Einwohner haben. Sie müssen mit einheitlichen Problemen in einem kohärenten Raum konfrontiert sein, auch muß auf der Grundlage einschlägiger nationaler statistischer Daten der Nachweis erbracht werden, daß eine wirtschaftliche und soziale Erneuerung notwendig ist oder eine Krisensituation vorliegt. Die zu fördernden Gebiete, die zumindest drei der im Text aufgezählten Kriterien erfüllen müssen, können innerhalb oder außerhalb von Gebieten liegen, die im Rahmen der Ziele 1 und 2 förderfähig sind.

2.4. Die Projekte müssen außerdem noch einigen vorrangigen Zielen dienen wie Erneuerung der Gebäude, verbesserte Sicherheitslage und Vorbeugung von Verbrechen, Eindämmung von Zersiedlungerscheinungen, Beschäftigungspakte, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für die Ausgegrenzten, integrierte öffentliche Verkehrssysteme, Einschränkung von Fahrten mit privaten Fahrzeugen sowie Initiativen für die Abfallbehandlung, die Bewirtschaftung der Wasser- und Energieressourcen usw. Im Anhang enthält die Mitteilung ein detailliertes Verzeichnis der Maßnahmen, die im Rahmen dieser Initiative finanziert werden können.

⁽¹⁾ ABl. C 368 vom 20.12.1999 zum Thema „Aktionsrahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union“.

2.5. Nach der Beschreibung der Ziele werden die einzelnen Verfahrensschritte zur Vorbereitung, Vorlage und Genehmigung der Programme sowie die Regeln für Überwachung, Durchführung und Begutachtung der Maßnahmen dargestellt.

2.5.1. Zur Finanzierung stehen für den Zeitraum 2000-2006 Gesamtmittel in Höhe von 700 Mio. Euro zur Verfügung. Ihre Aufteilung unter den Mitgliedstaaten wurde auf der Grundlage verschiedener Kriterien wie dem Anteil der Städte an der Bevölkerung sowie den Daten zur Arbeitslosigkeit und auch zur Langzeitarbeitslosigkeit festgelegt. Im Anhang wird die Zahl der Maßnahmen auf insgesamt 56 beziffert, wobei je Maßnahme ein Durchschnittsförderbetrag von rund 12 Mio. Euro veranschlagt ist. Die Maßnahmen können einzelne Viertel betreffen oder Städte von 30-40 000 Einwohnern, sofern sie die angegebenen Bedingungen erfüllen, das heißt mehrere der dem jeweiligen Mitgliedstaat zugewiesenen Einheiten werden zusammengefaßt. Von diesen Gesamtmitteln sollen jedoch 2 % in die Finanzierung horizontaler Aufgaben — die Koordinierung der Maßnahmen, der Erfahrungsaustausch, die Begutachtung und Erarbeitung von Indikatoren usw. — fließen und direkt von der Kommission verwaltet werden.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Ausschuß ist über den Vorschlag der Kommission besonders erfreut, weil er seinerzeit im Zusammenhang mit der Strukturfondsreform ebenso wie das Europäische Parlament und der Ausschuß der Regionen gefordert hatte, die sehr günstig beurteilte Gemeinschaftsinitiative URBAN fortzusetzen. Die Kommission, welche die Bedeutung dieser Initiative erkannte, hatte dieser Forderung im Prinzip schon stattgegeben; gleichwohl ist es besonders verdienstvoll, daß sich die neue Kommission in einer ihrer ersten Amtshandlungen mit ihr befaßt.

3.1.1. Der Antrag auf Verlängerung wird mit einer besonders positiven Resonanz auf das letzte Programm URBAN begründet. Die Initiative, die 1994 anlief, zeichnete sich in ihrer Konzeption und Durchführung durch einige bedeutsame Eigenheiten aus. Dazu gehört in erster Linie ein Ansatz, zugeschnitten auf städtische Gebiete, in denen besonders krasse wirtschaftliche und soziale Mißstände herrschen, und eine integrierte Sicht der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse und der Infrastrukturen. Das zweite wichtige Merkmal ist eine starke Beteiligung der lokalen Behörden, der öffentlichen und privaten Verbände sowie der einzelnen Bürger.

3.1.2. Letztlich läßt sich die Charakteristik von URBAN folgendermaßen zusammenfassen: an erster Stelle und im Mittelpunkt der Arbeit an den städtischen Strukturen stehen nicht so sehr diese Strukturen, an denen die Maßnahmen natürlich ansetzen, sondern die Einwohner.

3.1.3. Im Rahmen des letzten Programms URBAN wurden insgesamt 116 Maßnahmen mit Mitteln in Höhe von 900 Mio. Euro finanziert und waren alles in allem, sowohl in bezug auf die Qualität als auch auf die dauerhafte Wirkung, recht erfolgreich.

3.1.4. Es ist daher wichtig, daß man dieses Vorhaben, das sich gerade aufgrund der genannten Eigenschaften als nützlich und für viele Partner offen erwiesen hat, fortführen will. Denn es erfüllt nicht nur einen praktischen Zweck, sondern dient auch dem politischen Ziel einer Annäherung der Bürger an die Union.

3.2. Unter den Vorzügen des neuen Vorschlags ist zuallererst die vorrangige, wenn auch nicht ausschließliche Ausrichtung der Initiative auf die kleinen und mittleren Städte — die im vorausgegangenen Text nur am Rande auftauchten, obwohl sie doch in der europäischen Städtelandschaft durch ihre große Zahl hervorstechen — zu nennen.

3.2.1. Wichtig ist auch der besondere Nachdruck, der auf den Austausch nachahmenswerter Praktiken gelegt wird, sowie die Wahl von Finanzinstrumenten, die von der Kommission verwaltet werden und der Begutachtung, Klassifizierung und verschiedenen Klassifizierungsverfahren dienen — Bereiche, die im vorausgegangenen Programm wegen der Mittelknappheit keine nennenswerte Rolle spielten.

3.2.2. Von Belang ist außerdem die in Anhang 1 zum Wohnungsbau gemachte präzisierende Bemerkung. Der Wohnungsbau kann nicht aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, aus dem wiederum URBAN seine Mittel bezieht, finanziert werden. Sind einschlägige Maßnahmen jedoch untrennbar mit Bemühungen um eine Lösung der Stadtentwicklungsprobleme verbunden, so ist im Rahmen der Programme der Nachweis zu erbringen, daß die nationalen und/oder lokalen Behörden angemessene Mittel zur Verbesserung der Wohnverhältnisse bereitgestellt haben, die über den zuschufähigen Gesamtbetrag für das URBAN-Programm hinausgehen. So läßt sich die Gefahr vermeiden, daß sich als geeignet und notwendig erkannte Programme als wenig wirksam erweisen, weil wesentliche Vorhaben, die gleichzeitig stattfinden müßten, beschnitten wurden.

3.2.3. Auch die beträchtliche Verlängerung der Liste von Maßnahmen, die im Rahmen von URBAN finanziert werden können, ist positiv zu vermerken, zumal klargestellt wird, daß es sich dabei um ein beispielhaftes, nicht vollständiges Verzeichnis handelt, das auch im vorangegangenen Programm URBAN oder im Rahmen der städtischen Pilotprojekte durchgeführte Maßnahmen enthält.

3.3. Der Ausschuß hält gleichwohl einige kleine Präzisierungen zu methodischen und inhaltlichen Aspekten der neuen Initiative für angebracht.

3.3.1. Der Ausschuß hat bereits mehrfach auf das Erfordernis hingewiesen, das Prinzip der Konzertierung und Partnerschaft zu einem integrierenden Bestandteil der Strukturfonds⁽¹⁾ zu erheben; das Europäische Parlament stellte gleichlautende Forderungen⁽²⁾. Im vorliegenden Vorschlag scheint gerade dieser Gesichtspunkt, der den Mehrwert von URBAN ausmachte, etwas in den Hintergrund gerückt zu sein.

(1) ABl. C 407 vom 28.12.1998, Stellungnahme zum „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds“, siehe auch ABl. C 368 vom 20.12.1999 zum Thema „Aktionsrahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union“.

(2) Entschließung zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds [KOM(1998) 131 — C4-0285/98/0090(AVC)].

3.3.2. Auch die früher vorrangigen Ziele von URBAN scheinen in der Fülle möglicher Maßnahmen und Ziele, die jetzt ausgewählt wurden, unterzugehen, darunter insbesondere der bescheidene, aber ausschlaggebende Wunsch, die Initiative möge „als Katalysator innerhalb eines breitangelegten Konzepts wirken, indem Schlüsselmaßnahmen durchgeführt werden, um benachteiligten städtischen Gebieten dabei zu helfen, den Lebensstandard ihrer Einwohner nachhaltig zu verbessern“.

3.3.3. Bei ihrem jetzigen Vorschlag scheint die Kommission eher eine Reihe von Aspekten im Auge zu haben, die zwar durchaus wichtige Schwerpunkte des Aktionsrahmens für eine nachhaltige Stadtentwicklung sind, aber als Bestandteile eines breiter angelegten und in seinen Einzelheiten vollständigeren Vorhabens den Rahmen der Ziele, die URBAN früher verfolgte und auch weiterhin verfolgen sollte, sprengt. Dieser Rahmen wird aber auch von den Bedingungen, die in dem neuen Vorschlag die förderfähigen Gebiete erfüllen müssen, präzise festgelegt.

3.3.4. Bei dieser offensichtlich allumfassenden Konzeption muß die Gefahr vermieden werden, daß URBAN zu einer Art Miniaturausgabe des Aktionsrahmens wird, während es doch weiterhin begrenzte und wirkungsvolle Maßnahmen in äußersten Notfällen finanzieren sollte, welche die betroffenen Gebiete nach einer ersten sozialen und wirtschaftlichen Sanierung in die Lage versetzen, direkt oder auf Umwegen in den Genuß der Ergebnisse weitergefaßter und weiter ausgreifender Initiativen, wie sie in den vier Zielen des Aktionsrahmens genannt sind, zu gelangen.

3.3.5. Es ist nur schwerlich denkbar, daß innovative politische Vorschläge für die Abfallbeseitigung oder der Bau von Fußgängerübergängen in städtischen Gebieten, die in unbürokratischer Sprache als sozial und wirtschaftlich verwahrlost bezeichnet würden, sofortige Lösungen bringen, auch wenn solche Maßnahmen durchaus wünschenswert sind und ganz allgemein in jeder Stadt ergriffen werden sollten.

3.3.6. Deshalb hält es der Ausschuß für angebracht, die Ziele und Maßnahmen im Rahmen der neuen Initiative an eben die Bedingungen anzupassen, die in dem vorliegenden Text unter Ziffer 11 als Voraussetzung für die Genehmigung jeder Beteiligung genannt werden.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der Ausschuß mißt den Initiativen eine besondere Bedeutung bei, die die unmittelbare gesellschaftliche Einbeziehung in und Beteiligung — auch in Form von Partnerschaften sozialer Interessengruppen — an den verschiedenen Gemeinschaftsinitiativen unterstützen und fördern. Der Ausschuß sieht sich daher zu der Empfehlung veranlaßt, die Kommission möge folgende im vorausgegangenen Programm URBAN enthaltene Formulierung wieder in das indikative Verzeichnis der förderfähigen Maßnahmen aufnehmen: „Verbesserung der Möglichkeiten für Problemlösungen auf lokaler Ebene, einschließlich Austauschprogrammen und der Gründung von Partnerschaften zwischen Städteorganisationen und den

betroffenen Aktionsträgern“. Er gibt u. a. zu bedenken, daß die aktive und teilhabende Rolle von Bürgern oder sozialen Interessengruppen bei der Planung und Gestaltung des sozioökonomischen Aufholprozesses eines Gebietes ein wichtiger Grund für den Erfolg nicht nur des letzten Programms URBAN, sondern auch der Gemeinschaftsinitiative LEADER war.

4.1.1. Im Hinblick auf die Formen der Beteiligung erscheint es ferner notwendig, ausdrücklich auf die Bedeutung der Rolle der Sozialpartner in den förderfähigen Gebieten hinzuweisen, zumal in dem sozioökonomischen Rahmen, auf den URBAN einwirken soll, der eine große Bedeutung für die Beschäftigung bzw. die mit der Erneuerung der Wirtschaftsstrukturen zusammenhängenden Probleme hat.

4.1.2. Analog dazu muß stärker die Rolle der KMU und des Handwerks betont werden, die in den Städten oftmals die wichtigsten Wirtschaftsstrukturen darstellen, insofern als eben diese Verhältnisse einen wichtigen Motor für die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohlstand darstellen; die neue Initiative ist nämlich vorrangig auf die kleinen und mittleren Städte ausgerichtet.

4.2. Zu den unterstützenswerten Maßnahmen gehört zweckmäßigerweise die Frage der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und der Verbrechensvorbeugung, und in diesem Zusammenhang sollen auch Maßnahmen in bezug auf den Handel oder für die öffentliche Nutzung bestimmte Privatgebiete hervorgehoben werden.

4.3. Die Angaben zu den Verfahrensschritten sind sehr weitschweifig und ausführlich. Das kann von Vorteil sein, aber auch eine gewisse bürokratische Schwerfälligkeit mit sich bringen. Von einigen unerläßlichen spezifischen Bestimmungen abgesehen dürfte es eigentlich genügen, wenn die Kommission ganz allgemein auf die neue Strukturfondsverordnung verwies, der fast alle genannten Vorschriften entnommen sind.

4.4. Was die Finanzierung der Initiative betrifft, ist die Kürzung des Gesamtbetrags der unter URBAN zur Verfügung stehenden Mittel aus den Änderungen, die an den Zielsetzungen der Strukturfonds vorgenommen wurden, erklärbar. Die Kommission muß jedoch jegliche Anstrengung unternehmen, um die zur Verfügung stehenden Mittel zu erhöhen, auch deshalb, weil deutlich gemacht werden muß, daß die in der neuen Initiative vorgeschlagene Gesamtzahl von 56 neuen Maßnahmen den Programmplanungszeitraum 2000-2006 umfaßt. Eine derart verwässerte Initiative läuft dem auch von der Kommission zum Ausdruck gebrachten Ziel zuwider, URBAN auf lokaler wie auf EU-Ebene einen hohen Bekanntheitsgrad zu verleihen. Deshalb spricht sich der Ausschuß dafür aus, die Zahl der Programme zu erhöhen.

4.5. Schließlich möchte der Ausschuß, um diese Bemerkungen zu stützen und die Beobachtungen der unlängst abgegebenen Stellungnahme zu dem Aktionsrahmen⁽¹⁾ zu ergänzen, auf die Schlußfolgerungen der vor kurzem veranstalteten ersten Konferenz über die organisierte Bürgergesellschaft hinweisen, deren Themen in mancher Hinsicht mit der Zielsetzung der erörterten Initiative und mit der Städtepolitik in ihrer

(1) ABl. C 368 vom 20.12.1999 zum Thema „Aktionsrahmen für eine nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union“.

Gesamtheit übereinstimmen. Die Wirksamkeit jeder Initiative wird mit der Zeit an der Qualität des interaktiven Verhältnisses gemessen werden, das die EU mit den eigenen Bürgern

angesichts der Verhältnisse aufbauen wird, in denen sie leben und sich organisieren und in denen alle Einflüsse auf die Geschicke künftiger Generationen bestimmt werden.

Brüssel, den 9. Dezember 1999.

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

⌘ JDE201\$\$20 17-02-00 17:24:40

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des europäischen Raums (INTERREG)“
(2000/C 51/20)**

Die Kommission beschloß am 19. Oktober 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß, Herrn Barros Vale als Hauptberichterstatler mit der Vorbereitung der diesbezüglichen Arbeiten zu beauftragen.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung am 8. und 9. Dezember 1999 (Sitzung vom 9. Dezember) mit 78 gegen 1 Stimme bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

Ausdruck, daß dieses Verfahren in ähnlich gelagerten Fällen

auch in Zukunft angewandt wird.

2. Allgemeine Bewertung

2.1. Der Ausschuß begrüßt den Vorschlag; dieser entspricht den Empfehlungen, die der Ausschuß hinsichtlich der Reduzierung der Anzahl der Gemeinschaftsinitiativen und der Konzentration auf effizientere und umfassendere Maßnahmen vorgelegt hatte. Der Ausschuß bedauert jedoch, daß die Kommissionsvorschläge nicht durch Informationen über die

Ergebnisse der während des vorhergehenden Zeitraums durchgeführten Maßnahmen untermauert werden.

2.2. Der Ausschuß begrüßt die Absicht, die Wirtschafts-

und Sozialpartner verstärkt in die einzelnen Phasen des Programms einzubeziehen.

2.3. Der Ausschuß hält es für sehr zweckmäßig und positiv, daß die in den einzelnen Programmphasen tätigen regionalen Stellen bereits in der Erarbeitungsphase die lokalen Organisationen einbeziehen müssen; die Tatsache, daß die Programme nicht ausschließlich von den zentralen Behörden, sondern auch von den lokalen Stellen und Akteuren abhängen, führt dazu, daß sie besser an die Gegebenheiten jeder Gruppe von

1. Einleitung

1.1. Diese Stellungnahme ist wegen der Zwänge, die sich aus einem dringlichen Anhörungsverfahren in der Anfangsphase des institutionellen Prozesses ergeben haben, unter großem Zeitdruck erstellt worden, was den Ausschuß gezwungen hat, sich systematisch auf die Fragen zu konzentrieren, die für die Unterstützung, die er der Kommission zum richtigen Zeitpunkt gewähren möchte, von besonderer Bedeutung sind. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß kann gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt zu dem Programm INTERREG III, zu den Erfahrungen, die mit den vorausgegangenen operativen Maßnahmen gesammelt worden sind, sowie zu den Zukunfts-

aussichten des Programms eine detailliertere Stellungnahme in der üblichen Form abgeben.

1.2. Er begrüßt jedoch die Initiative des Kommissionsmitglieds Barnier, den Ausschuß in dieser Phase um Stellungnahme zu ersuchen, und bringt die Hoffnung zum

Regionen angepaßt werden können, und fördert eine stärkere Dezentralisierung und Funktionsfähigkeit der Maßnahmen.

2.4. Der Ausschuß billigt es, daß die Vorhaben aufgrund von Antragsverfahren auszuwählen sind, die sowohl dem öffentlichen als auch dem privaten Sektor offenstehen, da dies

seines Erachtens dem gesamten Verfahren mehr Transparenz verleihen wird.

2.5. Der Ausschuß begrüßt den Beschluß der Kommission, die Beiträge des EFRE über ein einziges Bankkonto auf den Namen der Verwaltungs- oder Zahlungsstelle zu überweisen, die ihrerseits die Überweisungen an die für die Durchführung der verschiedenen Unterprogramme oder Maßnahmen verantwortlichen Behörden und Einrichtungen vornimmt; erst dann

werden die Zahlungen an die letztendlichen Begünstigten getätigt.

2.6. Der Ausschuß begrüßt ferner die Möglichkeit, Darlehen der EIB in Anspruch zu nehmen.

2.7. Die den Ländern auferlegte Verpflichtung, zwischen 51 % und 80 % des ihnen zugewiesenen indikativen Betrags der Ausrichtung A zuzuteilen, wird vom Ausschuß gebilligt; was die Ausrichtung C angeht, so sollte der hierfür bestimmte Anteil von 6 % (292 Mio. Euro) wie folgt aufgeteilt werden: 3 % für Vorhaben, die von der Kommission gemäß den für diese Ausrichtung festgelegten Kriterien ausgewählt worden sind, und 3 % für Vorhaben, die mit den für die

Ausrichtungen A und B genehmigten Vorhaben im Zusammenhang stehen und diese verstärken.

2.8. Der Ausschuß stellt einmal mehr mit Befriedigung fest, daß der Kommission daran gelegen ist, die Voraussetzungen für die Entwicklung der Grenzgebiete nicht nur in, sondern

— im Hinblick auf die Erweiterung — auch außerhalb der Gemeinschaft zu schaffen.

2.9. Der Ausschuß begrüßt die Bemühungen um Koordinierung zwischen den verschiedenen Gemeinschaftsinitiativen, insbesondere die Öffnung des Programms für bestimmte

Bereiche im Zusammenhang mit der Entwicklung des ländlichen Raums und den Fischereistrukturen.

2.10. Er stimmt ferner der finanziellen Trennung zwischen Maßnahmen innerhalb und Maßnahmen außerhalb der Euro-

päischen Union zu: die ersteren werden aus dem EFRE und die letztgenannten über andere Instrumente finanziert.

2.11. Einen weiteren Grund zur Befriedigung sieht der Ausschuß in der Flexibilität hinsichtlich der Aufteilung der Mittel innerhalb der Mitgliedstaaten auf die einzelnen Ausrich-

tungen (wobei jedoch die von der Kommission festgelegten Spielräume einzuhalten sind), Grenzen und Gebiete.

2.12. Der Ausschuß begrüßt die Einsetzung eines Begleitausschusses, der sich aus Vertretern der regionalen, lokalen und, soweit dies sachdienlich ist, der für das Programm verantwortlichen nationalen Behörde zusammensetzt. Des weiteren sind die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie Nichtregierungsorganisationen vertreten, wodurch ein breiteres

Spektrum von Auffassungen zur Geltung gebracht und folglich ein zweckmäßigeres Handeln gefördert wird.

2.13. Der Ausschuß möchte noch darauf hinweisen, daß die für dieses Programm vorgesehenen Finanzmittel gemessen an seinen Zielen und seinem Umfang beschränkt sind und

daß gleichzeitig andere Gemeinschaftsinitiativen gestrichen werden.

3. Verschiedene Vorschläge

3.1. Im Hinblick auf Korrekturmaßnahmen für etwaige Fehlentwicklungen oder weniger positive Aspekte hält es der Ausschuß für sehr wichtig, daß ein Bericht über die Durchführung der Initiative ausgearbeitet und, was bisher

noch nicht geschehen ist, eine vergleichende Übersicht über die einzelnen INTERREG-Initiativen erstellt wird.

3.2. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß die Kommission im Rahmen von INTERREG einen größeren Stellenwert in den Begleit- und Durchführungsgremien der Gemeinschaftsinitiati-

ven erhalten sollte, insbesondere um verstärkt als impulsgebende und antreibende Kraft aufzutreten.

3.3. Da eine Zusammenarbeit zwischen der Initiative INTERREG und anderen Gemeinschaftsinitiativen wie PHARE, TACIS, MEDA und PASI ins Auge gefaßt ist, sollte die Kommission unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die jedem Fonds eigenen Verfahren sehr unterschiedlich sind, eine

Koordinierung der Verfahren vorsehen, um Blockierungen zu vermeiden.

3.4. Im Rahmen dieser Initiative sollte die Kommission die begünstigten Gebiete im Adria-raum um das Kosovo und Montenegro ergänzen, da es sich hierbei um grenzübergreifen-

de Gebiete handelt, die zur Zeit mit ernststen Strukturproblemen zu kämpfen haben.

3.5. Im Hinblick auf eine gute Praxis bei der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiativen einerseits und eine verbesserte Ordnungsmäßigkeit und Glaubwürdigkeit der Vorhaben andererseits sollte die Kommission — dies haben die in anderen Fällen gesammelten Erfahrungen, insbesondere bei dem Programm LEADER, gezeigt — vorschreiben, daß jedes Vorhaben

von einem amtlichen Rechnungsprüfer o. ä. begleitet werden muß.

3.5.1. Im Sinne dieser Ordnungsmäßigkeit sollte die Kommission, um die Umsetzung der Leitlinien der allgemeinen Verordnung zu gewährleisten, nach Ansicht des Ausschusses darüber wachen, daß die Mitgliedstaaten und Gebietskörperschaften die Wirtschafts- und Sozialpartner tatsächlich konsultieren und deren echte, über die Grundsatzklärungen hinaus-

gehende Einbindung während des gesamten Prozesses der Programmerrstellung und -durchführung prüfen.

3.6. Der Ausschuß schlägt ferner vor, daß bei der Auswahl der Vorhaben besonderer Wert darauf gelegt wird, daß diese auch tatsächlich strukturierend wirken, so daß selbsttragende, dauerhafte Infrastrukturen entstehen und vermieden wird, daß, wie bereits allzu oft geschehen, bestimmte Vorhaben praktisch

nur so lange bestehen, wie eine Beteiligung der EU über die INTERREG-Initiative gewährleistet ist.

3.7. Der Ausschuß ist darüber hinaus der Ansicht, daß es sich um eindeutig unternehmensorientierte Vorhaben, die einen objektiven und konkreten Aspekt der Zusammenarbeit beinhalten, und vor allem um nachhaltige Vorhaben handeln

muß, die mit der Zeit wachsende Erfolge zu verzeichnen haben werden.

3.8. Den Gebieten in äußerster Randlage sollte nach Ansicht des Ausschusses nach Ablauf der Initiative REGIS besondere

Aufmerksamkeit zuteil werden, da sie nunmehr unter die Initiative INTERREG fallen.

3.9. In bezug auf die Küsten-, Insel- und Berggebiete sollte die Kommission nach Auffassung des Ausschusses sicherstellen, daß diese Gebiete in den von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Programmen in gleichem Maße wie die übrigen Gebiete berücksichtigt werden, da es sonst innerhalb

eines Landes zu einer Unterentwicklung dieser Gebiete im Vergleich zu anderen Grenzregionen kommen könnte.

3.10. Die Aufteilung der Initiative INTERREG auf drei Ausrichtungen im Hinblick auf eine vollständige Abgrenzung der unter jeder Ausrichtung vorzulegenden Vorhaben könnte dazu führen, daß taugliche Vorhaben abgewiesen werden, da sie aufgrund ihrer Merkmale bereichsübergreifend sind und nicht klar einer bestimmten Ausrichtung zugeordnet werden können. Nach Ansicht des Ausschusses sollte bei der Bewertung der Vorhaben ein annehmbares Maß an Flexibilität zulässig sein, das eine Prüfung dieser Fälle ermöglicht, wenn

die Vorhaben zweckmäßig und im Rahmen der Zusammenarbeit von Interesse sind.

3.11. Um die Ergebnisse der ersten beiden INTERREG-Programme erfolgversprechend umzusetzen und die begonnenen Kooperationsvorhaben zwischen Unternehmen und Verwaltungen abschließen zu können, erachtet es der Ausschuß

für notwendig, die im Rahmen von INTERREG II bereits eingeleiteten Initiativen dieser Art fortzuführen.

3.12. Was die von der Kommission vorgeschlagenen Prio-

was bisher bei der Initiative INTERREG noch nicht generell der

Fall war.

Brüssel, den 9. Dezember 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

folgenden Maßnahmen vorgeschlagen, so möchte der Ausschuß

— Ausrichtung A — Ziffer 2

—

Förderung des Unternehmertums und KMU: Aufbau von grenzüberschreitenden Netzen und Infrastrukturen

—

Unternehmertum und KMU: Die Betriebskosten der grenzübergreifenden Verbände müssen während eines

—

Ökodemensch (...) (...) Kulturreisen, Sporttourismus,

— Ausrichtung A — Ziffer 6

—

Verbesserung anderer Infrastrukturen: Verbesserung von Informations-, Ausbildungs- und Kommunika-

—

tionendiensten und Zentren im Zusammenhang ste-

— Ausrichtung A — Ziffer 8

—

Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Institutionen: (...) zur Förderung der Beschäftigung. Diese Maßnahmen müssen besonders auf die jungen Menschen ausgerichtet werden, denn die Erfüllung dieser strategischen Aufgabe wird sich bestimmend auf die künftige Annäherung der sozialen, kulturellen und wirtschaftli-

chen Gegebenheiten der betroffenen Regionen auswirken.

3.13. Schließlich sollten im Hinblick auf die Beschleunigung der Verfahren Systeme für die Bewertung und Genehmigung der Anträge, die Mittelauszahlung und die Überwachung der Vorhaben auf allen Entscheidungsebenen eingeführt werden, um die mit den Verfahren verbundenen Risiken zu vermindern, die Akteure zu motivieren und eine rasche tatsächliche Durchführung des Programms zu ermöglichen,

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen“

(2000/C 51/21)

Der Rat beschloß am 12. November 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 152 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beauftragte Herrn David Evans als Hauptberichterstatler mit der Vorbereitung der diesbezüglichen Arbeiten.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung (Sitzung vom 9. Dezember 1999) mit 40 gegen 1 Stimme bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Allgemeine Bemerkungen

Nach der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen muß ab dem 1. Januar 2000 ein obligatorisches Etikettierungssystem für Rindfleisch eingeführt werden. Der neue Kommissionsvorschlag sieht vor, daß die Vorschriften zur obligatorischen Etikettierung von Rindfleisch erst nach Beginn des nächsten Jahres eingeführt werden, so daß begrenzte Etikettierungsregeln spätestens am 1. Januar 2001 und die vollständigen Regeln Anfang 2003 in Kraft treten. Für diese Verschiebung gibt es zwei praktische Gründe: Erstens wird der Europäische Gerichtshof in Kürze über die Rechtsgrundlage der Verordnung (EG) Nr. 820/97 befinden, da die Kommission und das Europäische Parlament Artikel 152 des geänderten Vertrags anstelle des früheren Artikels 43 als richtige Rechtsgrundlage betrachten (Mitentscheidung statt Anhörung). Zweitens sind die vollständigen Datenbanken, die für die Erfüllung der Etikettierungsanforderungen von zentraler Bedeutung sind, noch nicht in allen Mitgliedstaaten eingerichtet und werden mit den Vorschriften übereinstimmende Systeme in manchen Mitgliedstaaten wahrscheinlich in naher Zukunft

noch nicht ordnungsgemäß funktionieren. Deshalb werden die Verfahren im Hinblick auf die Umsetzung der Verordnung nicht vor dem 1. Januar 2000 abgeschlossen sein.

Der jetzige Vorschlag zielt folglich darauf ab, das bestehende freiwillige Etikettierungssystem einfach um höchstens ein Jahr zu verlängern, bis die verbindlichen Vorschriften in Kraft treten. Dadurch wird ein Rechtsvakuum verhindert, das sowohl die Marktteilnehmer als auch die Verbraucher verunsichern würde.

2. Besondere Bemerkungen

Nach Auffassung des Ausschusses ist die obligatorische Etikettierung von Rindfleisch ein sehr wichtiges Instrument, um das Vertrauen der Verbraucher in den Rindfleischsektor aufrechtzuerhalten und zu stärken. In diesem Sinne bedauert er die Verschiebung sehr. Aus den oben angeführten praktischen Gründen unterstützt er jedoch den Vorschlag, die Einführung der Vorschriften zur obligatorischen Etikettierung von Rindfleisch zu verschieben, und ruft die Beschlußfassungsorgane auf, das System so bald wie möglich zu verabschieden.

Brüssel, den 9. Dezember 1999.

Die Präsidentin

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über das Inverkehrbringen und die Verabreichung von Rindersomatotropin (BST) und zur Aufhebung der Entscheidung 90/218/EWG des Rates“

(2000/C 51/22)

Der Rat der Europäischen Union beschloß am 9. November 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 37 des Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß, Herrn Nielsen als Hauptberichterstatler mit der Vorbereitung der Arbeiten des Ausschusses zu diesem Thema zu beauftragen.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung (Sitzung vom 9. Dezember 1999) mit 46 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Hintergrund

1.1. Seit 1990 waren die Mitgliedstaaten angewiesen, in ihrem Hoheitsgebiet das Inverkehrbringen von Rindersomatotropin (BST) sowie jedwede Verabreichung dieser Substanz an Milchkühe zu verbieten⁽¹⁾. Dieses Moratorium läuft Ende 1999 aus.

1.2. Unter Hinweis auf das Protokoll zum Tierschutz im Anhang des Vertrags, das Europäische Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen und den Bericht des Wissenschaftlichen Ausschusses für Tiergesundheit und Tierschutz vom 10. März 1999 schlägt die Kommission vor, die Vermarktung oder jedwede Verabreichung von Rindersomatotropin (BST) an Milchkühe vom 1. Januar 2000 an ständig zu verbieten. Unternehmen, die BST-haltige Stoffe erwerben, herstellen oder vermarkten, sind verpflichtet, über die Mengen u.a. Buch zu führen und die Zahlen der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen. Die Entscheidung hat keine Auswirkungen auf die Herstellung

bzw. Einfuhr von für die Ausfuhr in Drittländer bestimmtes BST durch die Mitgliedstaaten.

1.3. Die Kommission hebt u. a. hervor, daß es weder aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse noch aufgrund von Erfahrungen nachgewiesen ist, daß BST die Gesundheit bzw. das Wohlbefinden der Tiere nicht beeinträchtigt. Es ist hingegen erwiesen, daß BST negative Auswirkungen haben kann, was klinische Euterentzündungen, Läsionen an den Füßen und Beinen, Fortpflanzungsstörungen sowie Reaktionen an der Injektionsstelle betrifft. Davon abgesehen, daß die Erkrankungen für die Tiere schmerzhaft sein können, besteht die Gefahr, daß andere Rinder angesteckt und damit der Gesundheitszustand des gesamten Bestands beeinträchtigt wird.

2. Bemerkungen des Wirtschafts- und Sozialausschusses

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß schließt sich dem Kommissionsvorschlag, die Anwendung von BST ständig zu verbieten, sowie der Begründung der Kommission uneingeschränkt an. Der Ausschuß ist jedoch der Auffassung, daß die Kommission den Grad der Beeinträchtigung der Gesundheit der Tiere entsprechend den Ausführungen im Bericht des Wissenschaftlichen Ausschusses genauer angeben sollte.

⁽¹⁾ Beschluß des Rates 90/218 EWG (ABl. L 116 vom 8.5.1990, S. 27), zuletzt geändert durch Beschluß 94/936/EG (ABl. L 366 vom 31.12.1994, S. 19).

Brüssel, den 9. Dezember 1999.

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Eine Strategie der Europäischen Union für die Forstwirtschaft“

(2000/C 51/23)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 29. April 1999 gemäß Artikel 23 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine ergänzende Stellungnahme zum vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 16. November 1999 an. Berichterstatter war Herr Kallio, Mitberichtersteller Herr Wilms.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung (Sitzung vom 9. Dezember 1999) mit 53 gegen 7 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Von der Initiativstellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Strategie der Europäischen Union für die Forstwirtschaft

1.1.1. Die Europäische Kommission veröffentlichte am 18. November 1998 als Reaktion auf den Initiativbericht des Europäischen Parlaments eine Mitteilung über die Strategie für die Forstwirtschaft der Europäischen Union. Am 15. Dezember 1998 verabschiedete der Rat der Europäischen Union eine auf der Kommissionsmitteilung basierende Entschließung zum selben Thema.

1.1.2. Das Europäische Parlament hatte den sog. Thomas-Bericht zur Strategie der Europäischen Union für die Forstwirtschaft am 31. Januar 1997 verabschiedet und dabei zum ersten Mal von seinem Recht Gebrauch gemacht, gemäß Artikel 138 b des EG-Vertrags Initiativberichte auszuarbeiten. In diesem Bericht forderte das Parlament die Kommission auf, einen Vorschlag für eine europäische Forststrategie vorzulegen.

1.1.3. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß verabschiedete am 24. April 1997 eine Initiativstellungnahme zum Thema „Lage und Probleme der Forstwirtschaft in der Europäischen Union und Möglichkeiten für einen Ausbau der Forstpolitiken“⁽¹⁾.

1.1.4. Der Ausschuß der Regionen verabschiedete am 19. November 1997 eine Stellungnahme zum Thema „Nutzung, Bewirtschaftung und Schutz der Wälder in der Europäischen Union“⁽²⁾.

1.1.5. Die Kommission nahm im Juli 1997 die Agenda 2000 an. Sie sieht umfassende Reformen des EU-Finanzrahmens, der Agrarpolitik sowie der Struktur- und Regionalpolitik vor. Im März 1998 legte die Kommission ihre Vorschläge zur Agenda 2000 vor, die auf dem Gipfeltreffen in Berlin am 26. März 1999 gebilligt wurden. In diesem Dokument wird die Forstpolitik in Zusammenhang mit der Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums behandelt.

1.1.6. Die Europäische Kommission verabschiedete am 5. Oktober 1999 eine Stellungnahme über den „Stand der Wettbewerbsfähigkeit der holzverarbeitenden Industrie und verwandter Industriezweige in der EU“.

1.2. Die EU und die internationale Forstpolitik

1.2.1. Die Debatte um die europäische Forstpolitik drehte sich in den neunziger Jahren in erster Linie um die Festlegung und Umsetzung der Grundsätze einer nachhaltigen Forstwirtschaft. 1993 definierte die pan-europäische Ministerkonferenz in Helsinki die nachhaltige Forstwirtschaft in der H1-Entschließung wie folgt: „Die Betreuung von Waldflächen und ihre Nutzung in einer Art und Weise, die die biologische Vielfalt, die Produktivität, die Verjüngungsfähigkeit, die Vitalität und die Fähigkeit, gegenwärtig und in Zukunft wichtige ökologische, wirtschaftliche und soziale Funktionen auf lokaler, nationaler und globaler Ebene zu erfüllen, erhält und anderen Ökosystemen keinen Schaden zufügt.“ Die Bewirtschaftung der Wälder muß in wirtschaftlicher, ökologischer und biologischer, sozialer und kultureller Hinsicht nachhaltig sein. Die EU nahm auch aktiv an der Konzeption einer internationalen Forstwirtschaftspolitik teil. Die Grundsätze einer nachhaltigen Entwicklung und einer nachhaltigen Forstwirtschaft wurden auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro festgelegt. Die forstwirtschaftlichen Grundsätze von Rio haben sich in den letzten Jahren als äußerst wichtig erwiesen, auch wenn sie keinen rechtlich bindenden Charakter haben. Die UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) hat ihre Bedeutung als wichtiges Forum für die internationale Forstwirtschaftspolitik ebenfalls unter Beweis gestellt.

1.2.2. Seit der Konferenz von Rio haben die europäischen Staaten drei Ministerkonferenzen zum Schutz der Wälder⁽³⁾ veranstaltet, bei der sie sich für die Umsetzung der in Rio festgelegten Grundsätze eingesetzt haben. Dieser gesamteuropäische Prozeß dauert an. Seit der Ministerkonferenz in Helsinki wurden europäische Kriterien und Indikatoren für eine nachhaltige Forstwirtschaft festgelegt, die grundlegende Kriterien — einschließlich der wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Faktoren — einer nachhaltigen Forstwirtschaft abdecken.

⁽¹⁾ ABl. C 206 vom 7.7.1997.

⁽²⁾ ABl. C 64 vom 27.2.1998.

⁽³⁾ Ministerkonferenzen: Straßburg 1990, Helsinki 1993 und Lissabon 1998.

1.2.3. Die Diskussion um die internationale Forstwirtschaft wurde zwischen 1995 und 1997 im Rahmen des Intergovernmental Panel on Forests (IPF) fortgesetzt, dessen Arbeit bis zum Jahr 2000 vom Intergovernmental Forestry Forum (IFF) weitergeführt wird. Eine der wichtigsten Aufgaben dieses Forums ist es, eine Einigung über ein internationales, rechtlich bindendes Instrument zu erreichen. Dieses Instrument wird eine Schlüsselrolle spielen, da es nicht sinnvoll ist, die nachhaltige Forstwirtschaft berührende Fragen wie Handel, Umwelt und Finanzierung aus dem Zusammenhang herausgelöst zu betrachten. Die Forststrategie der EU sieht auch vor, daß die Gemeinschaft das Prinzip eines globalen, rechtsverbindlichen Instruments für die Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltige Entwicklung aller Waldarten unterstützt.

1.2.4. Andere wichtige Fragestellungen innerhalb der europäischen und internationalen Forstpolitik sind die Rolle der Wälder bei der Verhinderung der Klimaveränderung und die Förderung zuverlässiger Systeme für die Zertifizierung von Wäldern.

1.2.5. Bei den Verhandlungen über die Erweiterung muß sichergestellt werden, daß die Forstwirtschaft in den mittel- und osteuropäischen Ländern, den sog. MOEL, entsprechend den Grundsätzen einer langfristigen wirtschaftlichen, ökologischen, biologischen, sozialen und kulturellen Nachhaltigkeit betrieben und die Forststrategie der EU insoweit auch in diesen Ländern umgesetzt wird.

2. Die Forststrategie der Europäischen Union

2.1. Nachhaltige Forstwirtschaft und nationale Forstwirtschaftspolitik als Ausgangspunkt

2.1.1. Für die Umsetzung der Forststrategie der EU gilt das Subsidiaritätsprinzip. Das bedeutet, daß die nachhaltige Bewirtschaftung und Nutzung der Wälder mit Hilfe nationaler Forstprogramme und forstpolitischer Maßnahmen erreicht werden soll. Es gibt keine gemeinsame Forstpolitik der EU wie etwa die gemeinsame Agrarpolitik. Wie der Rat in seiner Entschlieung erklärt, müssen Forstwirtschaft und forstbezogene kommerzielle Aktivitäten auch in Zukunft auf den Markt ausgerichtet sein (Ziffer 14).

2.1.2. Die Forststrategie muß sich auf das Konzept der nachhaltigen Waldbewirtschaftung stützen, wie es 1993 von der gesamteuropäischen Ministerkonferenz definiert wurde. Eine nachhaltige Forstwirtschaft besteht aus einer ausgewogenen Mischung ökologischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Tätigkeiten.

2.1.3. Auch wenn die Strategie für die Forstwirtschaft zu begrüßen ist, läßt sie doch die Frage offen, wie sie kurz- und langfristig umgesetzt werden soll. Den einzigen Hinweis auf konkrete Maßnahmen enthält die Agenda 2000. Ferner fehlen eindeutige Bewertungen und Analysen bestehender Maßnahmen sowie ein Ausblick in die Zukunft. Auch zur Lösung der derzeitigen Probleme werden keine konkreten Maßnahmen vorgeschlagen, sondern es werden im wesentlichen die bestehenden, den Forstsektor betreffenden Maßnahmen der Union aufgelistet.

2.1.4. Einige der Vorschläge, die der Ausschuß in seiner früheren Initiativstellungnahme⁽¹⁾ unterbreitet hat, wurden in der forstwirtschaftlichen Strategie berücksichtigt. In dieser Stellungnahme wurde jedoch auch hervorgehoben, daß es zur Wahrung der Interessen des Forstsektors der EU u. a. erforderlich ist, daß in sämtlichen Gemeinschaftspolitiken den Belangen dieses Sektors Rechnung getragen wird. Außerdem müßten die forstwirtschaftlichen Maßnahmen in der EU wesentlich besser koordiniert werden. Dies wurde in der forstwirtschaftlichen Strategie nicht berücksichtigt.

2.2. Mehrwert durch Gemeinschaftsmaßnahmen

2.2.1. Auch wenn das Subsidiaritätsprinzip in der Forstpolitik Anwendung finden soll, kann eine EU-weite Zusammenarbeit von Vorteil sein, sofern ein Tätigwerden der Gemeinschaft einen Mehrwert gegenüber einzelstaatlichen Maßnahmen darstellt. Forstwirtschaftliche Maßnahmen der Gemeinschaft sind sinnvoll im Zusammenhang mit der Entwicklung des ländlichen Raums, dem Schutz des Waldes vor Luftverschmutzung und Waldbränden, der Entwicklung eines Informations- und Kommunikationssystems für die Forstwirtschaft, Forschung und Entwicklung sowie der Entwicklungszusammenarbeit. Besondere Anliegen der Forstwirtschaft sind die Erhaltung der Artenvielfalt der Wälder, die Förderung der Verwendung von Holz als erneuerbarem natürlichem Rohstoff und umweltfreundlichem Energieträger sowie die Verhütung der Klimaveränderung und eine mit den europäischen Verhältnissen zu vereinbarende Zertifizierung von Wäldern.

2.2.2. Auch die Beteiligung der EU an internationalen Kooperationsvorhaben sowohl auf europäischer Ebene als auch weltweit bringt einen Nutzenzugewinn, da einzelstaatliche Maßnahmen ergänzt werden.

2.2.3. Fragen der holzbe- und -verarbeitenden Industrie werden in der Forststrategie nicht aufgegriffen, da die Generaldirektion Unternehmen der Kommission selbst eine eigene Mitteilung⁽²⁾ über die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit der Holz- und Holzverarbeitenden Industrie in der EU veröffentlicht hat. Nach Ansicht des Ausschusses ist es jedoch wichtig, daß die Forstwirtschaft und die Holzbe- und -verarbeitende Industrie ihre Tätigkeiten abstimmen. Auf diese Weise kann am ehesten auf eine möglichst ökonomische und ökologische Nutzung des Holzes und anderer forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, wie z. B. Kork und Harz, als erneuerbare und umweltfreundliche Rohstoffe und Materialien hingewirkt werden. Ein Beispiel für den Nutzenzugewinn durch Zusammenarbeit wäre die Entwicklung eines Kommunikations- oder Informationsprogramms, mit dessen Hilfe die breite Öffentlichkeit über die Nutzung erneuerbarer natürlicher Forstressourcen zur Steigerung der Lebensqualität des Menschen informiert werden könnte. Eine denkbare derartige Kampagne wäre beispielsweise die Ausrufung eines Jahres des Waldes durch die Europäische Union.

⁽¹⁾ ABl. C 206 vom 7.7.1997.

⁽²⁾ „Der Stand der Wettbewerbsfähigkeit der Holzverarbeitenden Industrie und verwandter Industriezweige in der EU“ vom 5.10.1999, KOM(1999) 457 endg.

2.2.4. Soll eine nachhaltige Forstwirtschaft als Grundlage einer wettbewerbsfähigen europäischen Forstindustrie dienen, dann muß die Forstwirtschaft eine wirtschaftlich rentable Tätigkeit sein. Auch der internationale Handel mit Rohholz sollte die Prinzipien der nachhaltigen Forstwirtschaft und der Rentabilität respektieren.

2.2.5. Der Forstsektor leistet in der EU einen beträchtlichen Beitrag zu einer prosperierenden Wirtschaft und ist ein wichtiger Arbeitgeber. Allein in der Holzver- und -bearbeitenden Industrie sind ca. 5 Millionen Menschen beschäftigt. Aus diesem Grund sollte die EU dafür Sorge tragen, das allgemeine Umfeld des gesamten Forstsektors zu verbessern, so daß die Forstwirtschaft auch in Zukunft ihre wichtige Funktion für die Bereitstellung von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten ausüben kann. Der Ausbau von Dienstleistungen im Forstsektor und die Schaffung geeigneter Bedingungen für die weitere Entwicklung der Branche sind daher von entscheidender Bedeutung. Der Arbeitsplatzfaktor der Forstwirtschaft beschränkt sich nicht nur auf den Verarbeitungssektor des Holzbereiches, sondern beinhaltet vor allem auch die biologische Produktion auf der Waldfläche und andere Waldprodukte als Holz. Die Forstwirtschaft bietet Holzfällern und anderen Arbeitnehmern Arbeit. Einseitige Maßnahmen, die zum Abbau von Arbeitsplätzen führen, sind zu vermeiden. Ferner sollten Maßnahmen gefördert werden, die neue Arbeitsplätze schaffen und Umschulungsmöglichkeiten für qualifizierte Arbeitskräfte eröffnen.

2.3. *Künftige Herausforderungen für die Forstwirtschaft in der EU*

2.3.1. 65 % der europäischen Forstflächen befinden sich im Privatbesitz der etwa 12 Millionen Waldbesitzer. Die tragende Rolle, die die von Familien geführten Forstbetriebe spielen, wird bei der europäischen Diskussion um die Forstwirtschaft nicht immer ausreichend berücksichtigt. Die Zusammenarbeit zwischen Waldbesitzern ist ein wichtiges Instrument, um ein Marktgleichgewicht zwischen Holzkäufern und -verkäufern zu erreichen. Der Ausschuß geht davon aus, daß die Anwendung der Wettbewerbsregeln eine derartige Zusammenarbeit in allen Mitgliedsländern ermöglicht. Für viele dieser Betriebe ist die Forstwirtschaft ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Die wirtschaftliche Bedeutung der Wälder und beispielsweise die Leistungsfähigkeit der Holzmärkte werden in der Forststrategie nicht hinlänglich behandelt. Dazu kommt, daß einige multinationale Unternehmen die Holzmärkte in mehreren Ländern der Union beherrschen. Es darf nicht vergessen werden, daß wirtschaftlich lebensfähige Wälder auch zur Förderung der Vielfalt beitragen, ebenso wie zu einer sozialen und kulturellen Nachhaltigkeit. Eine hohe Rentabilität der Forstwirtschaft gewährleistet, daß alle Aspekte der nachhaltigen Forstwirtschaft berücksichtigt werden. D. h., daß ein Teil des Preises des Rohstoffs Holz zurück in die Aufrechterhaltung des ökologischen und sozialen Gleichgewichts fließt. Wichtige Einkommensquellen sind auch andere Erzeugnisse des Waldes als Holz, wie z. B. Kork, Pilze und Beeren.

2.3.2. Die Forststrategie der EU sollte das Funktionieren und den Ausbau des Handels mit Holz und Holzverarbeitungserzeugnissen unter Beachtung der Prinzipien der nachhaltigen Forstwirtschaft nachdrücklicher fördern. Diese Ausgangspunkte sind bei den demnächst beginnenden WTO-Verhandlungen zu berücksichtigen. Dieselben Ziele sollten auch im Rahmen

der EU-Entwicklungszusammenarbeit im Forstsektor berücksichtigt werden.

2.3.3. Nach Ansicht des Ausschusses ist es zu begrüßen, daß mit der Forststrategie der Versuch unternommen wird, die forstpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft zu koordinieren. Wirklich konkrete Vorschläge für eine Verbesserung der Zusammenarbeit fehlen jedoch. Auch in der Entschließung des Rates werden die Vorteile einer effizienten Zusammenarbeit hervorgehoben. Derzeit ist eine ganze Reihe von Abteilungen der Kommission mit forstwirtschaftlichen Fragen befaßt, was bedeutet, daß die Thematik verstreut in verschiedenen Generaldirektionen behandelt wird. In der GD Außenbeziehungen werden forstwirtschaftliche Fragen unter dem Blickwinkel der Außenbeziehungen der EU betrachtet, in der GD Unternehmen aus der Sicht der Industrie, in der GD Wettbewerb aus der Sicht des Wettbewerbs, in der GD Arbeit und Soziales unter dem Beschäftigungsaspekt, in der GD Landwirtschaft aus der Sicht der Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung, in der GD Entwicklung aus der Sicht der Entwicklungszusammenarbeit, in der GD Umwelt aus umweltpolitischer, in der GD Forschung aus forschungspolitischer, in der GD Regionalpolitik aus regionalpolitischer und in der GD Energie aus energiepolitischer Perspektive angegangen.

2.3.4. Für die Umsetzung der Forststrategie sind ein stärkeres Engagement im Forstsektor und eine effizientere Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren notwendig, um die nachhaltige Entwicklung forstwirtschaftlicher Fragen in einem integrierten Ansatz sicherzustellen. Die Anzahl Fälle, in denen die Kommission forstwirtschaftliche Gutachten anfordert, ist in den 90er Jahren erheblich gestiegen. Infolge der Konferenz von Rio de Janeiro über Umwelt und Entwicklung haben die Forst- und Umweltpolitik eine internationalere Dimension erhalten. Dieser Trend verstärkt sich nun, da die Aspekte der biologischen Vielfalt und der Klimaveränderungen bei forstpolitischen Entscheidungen immer stärker ins Gewicht fallen.

2.3.5. Der Rat hob die wichtige Rolle des Ständigen Forstsausschusses und der Beratenden Ausschüsse für Forst- und Korkwirtschaft bzw. Holzwirtschaft hervor, auf deren Fachwissen bei allen forstwirtschaftlichen Maßnahmen der Gemeinschaft nutzbringend zurückgegriffen werden kann. Die beiden letztgenannten Ausschüsse können ferner dazu beitragen, daß alle Standpunkte gehört und in die Beschlußfassungsprozesse einbezogen werden. Diesen Ausschüssen müssen ausreichende Mittel zur Verfügung gestellt werden.

2.3.6. Die Forstsektoren der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten bedürfen der Unterstützung der Gemeinschaft bei der Bewirtschaftung, Erhaltung und Gewährleistung einer auf lange Sicht nachhaltigen Entwicklung der Wälder. Zu den Hauptanliegen gehört es, die Forstwirtschaft mit Umweltbelangen in Einklang zu bringen und eine Besitzstruktur für die Ressourcen des Waldes zu entwickeln. Die Gemeinschaft sollte, soweit angezeigt, den privaten Forstbesitz fördern sowie die Schaffung institutioneller Rahmenbedingungen der Waldwirtschaft zur Förderung nachhaltiger Verfahren zur Waldbewirtschaftung unterstützen. Auch sollte das beträchtliche Beschäftigungspotential des Forstsektors ausgeschöpft werden.

2.3.7. Die Waldfläche in den zehn MOEL-Staaten beträgt zusammen ca. 34 Mio. ha. Die derzeitige Waldfläche der EU würde sich dadurch um etwa ein Viertel vergrößern. Darüber hinaus planen diese Staaten die Wiederaufforstung von insgesamt ca. 1,5-2 Mio. ha über längere Zeit. Insbesondere Polen und Ungarn verfolgen ehrgeizige forstpolitische Ziele. Schätzungen zufolge soll etwa ein Drittel der Forstflächen in den MOEL privatisiert werden, wodurch 3-4 Millionen neue private Forstbetriebe entstehen würden. Die Zahl privater Forstbetriebe in der EU würde damit von 12 auf 16 Millionen steigen.

2.3.8. Zu den wichtigsten forstpolitischen Zielen der MOEL gehören derzeit die Straffung der Eigentumsstrukturen, die Ausbildung und die Verbesserung der Kenntnisse der Waldbesitzer und -arbeiter sowie die Steigerung der forstwirtschaftlichen Produktivität. Die Mehrzwecknutzung der Wälder und insbesondere die Verbesserung der ökologischen und biologischen Nachhaltigkeit sind ebenfalls wichtige Ziele. In den MOEL liegt der Prozentsatz der durch Luftverschmutzung geschädigten Wälder im zweistelligen Bereich. Zur Erreichung dieser Ziele könnte auf EU-Programme zurückgegriffen werden. Auf Basis der sogenannten SAPARD-Verordnung⁽¹⁾ können u. a. die Forstbewirtschaftung und die Aufforstung, Investitionen in private Forstbetriebe sowie die Verarbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Produkte unterstützt werden.

2.3.9. Die Entwicklung der holzbe- und -verarbeitenden Industrie und anderer, auf dem Rohstoff Holz basierender Wirtschaftstätigkeiten ist durch strukturelle Probleme belastet, da das Privateigentum und damit zusammenhängende Strukturen noch entwickelt werden müssen. In den MOEL-Staaten wurden bereits Aktionspläne für den Forstsektor aufgestellt; gegenwärtig werden Unterstützungsfonds zur Förderung der privaten Forstwirtschaft eingerichtet. Inwieweit die forstpolitische Unterstützung der EU Früchte tragen wird, hängt in hohem Maße vom Einsatz nationaler Finanzmittel ab, der in einigen Staaten sehr bescheiden ist.

2.3.10. Das rasche Wirtschaftswachstum, das in den MOEL erwartet wird, stellt für die derzeitigen Mitgliedstaaten eine Chance und eine Bedrohung dar. Einerseits werden die Märkte in diesen Staaten schnell wachsen; andererseits können die künftigen Mitgliedstaaten den Holzmärkten und der arbeitsintensiven maschinengestützten Holzwirtschaft der EU einen empfindlichen Schlag versetzen, da die Holzpreise und die Lohnkosten in den MOEL-Staaten nach wie vor niedrig sind. Die Erhöhung des Verarbeitungsgrades holzwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Standardisierung der Produkte und die Nutzung neuer Technologien werden in den kommenden Jahren erhebliche Herausforderungen für die MOEL darstellen. Mit einem Kostenanstieg ist ebenfalls zu rechnen.

2.4. Agenda 2000

2.4.1. In der Forststrategie wird als Rechtsrahmen der Gemeinschaft für die Forstpolitik in erster Linie auf die von

der Kommission vorgelegte Agenda 2000 verwiesen. In der Agenda wird die Forstwirtschaft im Rahmen der Verordnung über die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums behandelt. Die Wälder sind für den ländlichen Raum in der Tat von großer Bedeutung, und dem muß im Interesse einer harmonischen Entwicklung der ländlichen Räume Rechnung getragen werden. Der Forstsektor ist für den ländlichen Raum eine bedeutende Arbeitsplatzquelle. Die Forstwirtschaft und die holzverarbeitenden Klein- und Mittelbetriebe sind für die Erhaltung der wirtschaftlichen Vitalität der ländlichen Regionen besonders wichtig. Bei Fragen, die die ländliche Entwicklung berühren, wird die für Landwirtschaft zuständige Generaldirektion der Kommission vom Star-Ausschuß unterstützt, in dem die Forstwirtschaftssachverständigen der Mitgliedstaaten nicht vertreten sind, sofern sie nicht eigens zu den Sitzungen eingeladen werden. Dies verstärkt die bereits zum Ausdruck gebrachten Bedenken hinsichtlich des fehlenden integrierten Ansatzes für die Forstpolitik sowie der unzureichenden Koordinierung in diesem Bereich.

2.4.2. Für die bisherigen Fördermaßnahmen der Kommission im Forstbereich fehlt es an umfassenden Mechanismen, anhand derer bewertet werden kann, wie und in welchem Umfang gemeinschaftliche Mittel für die Förderung der Forstwirtschaft aufgewendet wurden. Auch liegen keine genauen Informationen darüber vor, ob mit Hilfe der Förderung Fortschritte bezüglich der Zielvorgaben erreicht wurden. Die der Forstwirtschaft gewidmeten Abschnitte der Agenda 2000 eröffnen neue Möglichkeiten für die Inanspruchnahme der Gemeinschaftsförderung.

2.4.3. Das Hauptziel besteht darin, durch die Beihilfen die Entwicklung der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Funktion des Waldes in den ländlichen Gebieten zu fördern. Eine entscheidende Veränderung wurde durch die verbesserten Möglichkeiten für die Unterstützung der Forstwirtschaft in Nicht-Agrarländern erreicht. Auch der Umwelt- und Naturschutz kann jetzt stärker als bisher als Begründung für die Gewährung von Beihilfen angeführt werden. Und schließlich kann die gewöhnliche Forstwirtschaft, d. h. Waldbewirtschaftung und Holzeinschlag, nun besser unterstützt werden.

2.4.4. Der potentielle Empfängerkreis forstwirtschaftlicher Beihilfen hat sich vergrößert; hierzu gehören nunmehr auch lokale Gebietskörperschaften und Waldbesitzerverbände. Vor der Osterweiterung der EU muß die Union abklären, wie die Forstwirtschaft dieser Länder in die Systeme der EU integriert werden kann.

2.4.5. Die Nutzung der Gemeinschaftsmittel muß so kosteneffizient wie möglich gestaltet werden. In Punkt 14 der Entschließung des Rats zur Forstwirtschaft wird erklärt, daß Forstwirtschaft und forstbezogene kommerzielle Aktivitäten den Kräften des Marktes unterliegen sollten. Die Kommission muß dafür Sorge tragen, daß die im Rahmen der Agenda 2000 geleistete Unterstützung nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung auf dem Markt für Holzerzeugnisse auf regionaler bzw. gemeinschaftlicher Ebene führt.

⁽¹⁾ Verordnung des Rates (EG) Nr. 1268/99 vom 21.6.1999, ABl. L 244 vom 16.9.1999, S. 64.

3. Das Protokoll von Kyoto — Klimaveränderung und Wälder

3.1. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Klimaveränderung wurde 1992 in Rio de Janeiro unterzeichnet. Sein Ziel ist es, der Anreicherung von Treibhausgasen in der Atmosphäre Einhalt zu gebieten, um eine gefährliche Störung des Klimasystems infolge menschlichen Einwirkens zu verhindern. Das Übereinkommen trat 1994 in Kraft. Das Protokoll von Kyoto, das auf diesem Übereinkommen aufbaut, wurde 1997 angenommen. Die EU unterzeichnete das Protokoll 1998. Im Kyoto-Protokoll verpflichten sich die Industrie- und Entwicklungsländer, die Treibhausgasemissionen um durchschnittlich mindestens 5 % im Vergleich zu den Werten von 1990 zu verringern. In der EU sollen die Werte um 8 % gegenüber den Werten von 1990 gesenkt werden. Der Rat der Umweltminister einigte sich am 16. und 17. Juni 1998 in Luxemburg auf ein sogenanntes „EU-Bubble“, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten entscheiden, wie die Emissionsverringerungen aufzuteilen sind. Die Verpflichtungen zur Reduzierung der Emissionswerte müssen im Zeitraum 2008-2012 erfüllt werden, d. h. der ersten Phase der Rückführungsverpflichtungen. Nach Ansicht der Umweltagentur reichen die derzeitigen Anstrengungen nicht aus, um die Verpflichtung zur Emissionsminderung einzuhalten, d. h. die EU muß die Maßnahmen zur Emissionsminderung in allen relevanten Bereichen intensivieren.

3.2. Wichtigstes Treibhausgas ist das Kohlendioxid. Da Wälder beim Wachstum Kohlenstoff binden und daher Kohlenstoffspeicher bilden, spielen sie in der Klimapolitik eine entscheidende Rolle. Kohlenstoff ist sowohl im Boden als auch im Holz enthalten. In Finnland z. B. schätzt man, daß die Kohlenstoffmenge im Waldboden fast zehnmal größer ist als die im Baumbestand gebundene Kohlenstoffmenge. Wie es in der EU-Forststrategie heißt, können Wälder Einfluß auf den Kohlendioxidgehalt der Atmosphäre haben, wenn bestehende Kohlenstoffspeicher und -senken erhalten, die Waldgebiete vergrößert, fossile Brennstoffe durch Brennstoffe aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern und Erzeugnisse aus nicht erneuerbaren Rohstoffen durch Holzzeugnisse ersetzt werden. Holzzeugnisse, die Kohlendioxid lange binden, haben große Bedeutung für die Erfüllung der Anforderungen in puncto Ausstoßverringerung.

3.3. Die EU wird der Klimaveränderung durch die Förderung der Verwendung erneuerbarer Energiequellen entgegenwirken. Ziel ist es, den Anteil der erneuerbaren Energieträger an der Energieerzeugung in der EU insgesamt von derzeit 6 % auf 12 % im Jahr 2010 zu erhöhen. Dafür muß die Verwendung von Biomasse zur Energiegewinnung beträchtlich erhöht werden. Der Anteil der Bioenergie in den neuen walddreichen Mitgliedstaaten Österreich, Schweden und Finnland ist bereits recht hoch (12 %, 18 % bzw. 23 %) (1).

3.4. Die Europäische Kommission hat eine Mitteilung zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls ausgearbeitet.

3.5. Das Kyoto-Protokoll beschränkt sich auf die Kohlenstoffspeicher, die Ergebnis veränderter Landnutzungs- und forstwirtschaftlicher Praktiken sind. Diese Maßnahmen umfas-

sen Aufforstung, Wiederaufforstung und Entwaldung. Berücksichtigt werden lediglich seit 1990 durchgeführte Maßnahmen. Die Prinzipien der nachhaltigen Forstwirtschaft und die für die Forstwirtschaft charakteristische langfristige Zeitspanne werden bei diesen Beschränkungen nicht berücksichtigt.

3.6. In Kyoto wurde beschlossen, die Frage des Holzeinschlags nicht miteinzubeziehen. Ebenso ausgeschlossen wurden Holzzeugnisse, auch wenn sie zur langfristigen Kohlenstoffspeicherung beitragen. Dem Kyoto-Protokoll zufolge wird der im Wald gebundene Kohlenstoff sofort freigesetzt, wenn Waldbesitzer Holz schlagen. In der Praxis garantiert die Beachtung des Prinzips der nachhaltigen Forstwirtschaft, daß das Kohlenstoffgleichgewicht in den Wäldern langfristig stabil bleibt. Mit dem Holzeinschlag geht das Kohlendioxid auf die Erzeugnisse der Holzindustrie über.

3.7. Bei der Umsetzung des Kyoto-Protokolls bleibt noch viel zu tun. Eine entscheidende Frage ist die Definition verschiedener Begriffe. Bisher dürften die den Forstsektor betreffenden Verpflichtungen, die sich aus dem Protokoll ergeben, nicht zu Auslegungsproblemen führen.

3.8. Zum Zwecke einer Bestandsaufnahme arbeitet die Zwischenstaatliche Gruppe für Klimaveränderungen (IPCC) derzeit einen Sachverständigenbericht zur Frage der Kohlenstoffspeicher im Kyoto-Protokoll aus. Dieser Bericht „IPCC special report on land use, land use change and forestry“ dürfte im Frühjahr 2000 vorliegen. Er wird einen sektorweiten Überblick über Kohlenstoffspeicher und -quellen geben.

3.9. Das Kyoto-Protokoll enthält drei Flexibilitäts-Mechanismen: globaler Handel mit Emissionsrechten, gemeinsame Durchführung und den Mechanismus der sauberen Entwicklung. Die Emissionsverringerungsziele können entweder durch einzelstaatliche Maßnahmen oder die Mechanismen des Kyoto-Protokolls erreicht werden. Gemeinsame Durchführung bedeutet, daß ein Industrieland Emissionsverringervorhaben in einem Entwicklungsland unterstützt und ihm dafür die erzielte Emissionsverringerung gutgeschrieben wird. Mit dem Mechanismus der sauberen Entwicklung können Industrie- und Entwicklungsländer Vorhaben zur Emissionsverringerung gemeinsam durchführen. Einzelheiten zur Anwendung der Flexibilitätsmechanismen werden in dem Sachverständigenbericht des IPCC geregelt. Bisher ist jedoch nicht klar, ob beispielsweise der Handel mit Emissionsrechten eingeschränkt wird. Es muß sichergestellt werden, daß von der Holz- und Holzverarbeitenden Industrie in Entwicklungsländern betriebene Forstprojekte keine durch öffentliche Beihilfen o. ä. bedingten Wettbewerbsverzerrungen auf dem Holzmarkt verursachen.

4. Zertifizierung von Wäldern

4.1. Grundlagen der Zertifizierung von Wäldern

4.1.1. Während der gesamten neunziger Jahre war der Forstsektor mit den sich im Hinblick auf die nachhaltige Entwicklung stellenden neuen Herausforderungen konfrontiert. Seit dem Beginn dieses Jahrzehnts wird als eine mögliche Antwort die Schaffung verschiedener Arten von marktorientierten freiwilligen Zertifizierungssystemen gesehen.

(1) KOM(97) 599 endg. vom 26.11.1997.

4.1.2. Zertifizierung von Wäldern ist als ein Verfahren definiert, in dem unabhängige Dritte überprüfen, ob ein Waldgebiet entsprechend den Prinzipien der Nachhaltigkeit bewirtschaftet und genutzt wird. Die Zertifizierung soll dazu beitragen, den Verbraucher und Kunden darüber aufzuklären, ob das von ihm erworbene Erzeugnis mit Holz hergestellt wurde, das aus nachhaltig bewirtschafteten und genutzten Wäldern stammt. Zertifizierungssysteme sind marktorientierte Instrumente, mit denen die nachhaltige Forstwirtschaft gefördert und die Bedürfnisse des Kunden befriedigt werden. Dabei sind die Grundsätze der Freiwilligkeit, der Glaubwürdigkeit, der Transparenz und des offenen Zugangs, der Kosteneffizienz und der gleichen Voraussetzungen für alle einzuhalten.

4.1.3. Die nachhaltige Nutzung der Wälder hat in Europa eine lange Tradition. Die nachhaltige Bewirtschaftung und Nutzung der Wälder in den einzelnen Ländern läßt sich am besten durch strikte gesetzliche Rahmenvorschriften und eine breite Palette an forstwirtschaftlichen Instrumenten gewährleisten. In Europa kann die Zertifizierung nur bewirken, daß die Verbraucher vom Markt Produkte aus Holz verlangen, das aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern stammt. Die Zertifizierung dient damit der Förderung einer nachhaltigen Forstwirtschaft und folglich auch der Vermarktung von Holzserzeugnissen.

4.1.4. Die Europäische Union kann eine wichtige Rolle spielen, wenn die Verwendung von Holz und anderen forstwirtschaftlichen Erzeugnissen gegenüber anderen konkurrierenden Rohstoffen gefördert werden soll. Die nachhaltige Forstwirtschaft trägt dazu bei, die Ersetzung von Holz durch andere weniger umweltfreundliche Rohstoffe wie Aluminium oder Plastik zu verhindern. Viele Verbraucher stellen zwischen der Verwendung von Plastik und der Ölförderung oder dem Erz- und Kohleabbau keinen Zusammenhang her, d. h. sie führen sich die Auswirkungen auf die Umwelt nicht unbedingt vor Augen.

4.2. Die bestehenden Systeme zur Zertifizierung von Wäldern

4.2.1. Der FSC (Forest Stewardship Council — Forstverwaltungsrat) ist eine von Umweltschutzverbänden 1993 in Mexiko gegründete internationale Organisation. Der FSC setzt sich aus drei Kammern zusammen, in denen die Interessengruppen des Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereichs vertreten sind. Der FSC stellt nicht selbst Zertifikate aus, sondern tritt für die von ihm entwickelten nachhaltigen Bewirtschaftungsprinzipien und Kriterien ein und fördert die Anwendung lokaler forstwirtschaftlicher Normen. Ferner können Zertifizierungsorgane von ihm offiziell anerkannt werden, und er überwacht die Arbeit dieser Organe sowie die Verwendung des FSC-Labels. Der FSC hat bei der weltweiten Entwicklung der Forstzertifizierung eine Schlüsselrolle gespielt.

4.2.2. Im August 1998 wurde außerdem ein gesamteuropäisches Forstzertifizierungsprojekt auf den Weg gebracht, das auf den 1993 in Helsinki und 1998 in Lissabon verabschiedeten Entschlüssen der europäischen Forstminister beruht. Ziel dieses Projektes ist es, ein international glaubwürdiges Zertifizierungssystem für die Forstzertifizierungssysteme der verschiedenen Länder und für deren wechselseitige Anerken-

nung zu schaffen. Mit dem gesamteuropäischen Forstzertifizierungsprojekt werden die grundlegenden Anforderungen und Arbeitsmethoden festgelegt, denen die Zertifizierungssysteme der einzelnen Länder entsprechen müssen, um in das von diesem Projekt entwickelte System aufgenommen zu werden. Mit diesem gesamteuropäischen Zertifizierungssystem sollen die Erfordernisse kleiner und mittlerer forstwirtschaftlicher Familienbetriebe berücksichtigt werden.

4.2.3. An der Entwicklung des Systems waren Vertreter der forstwirtschaftlichen Familienbetriebe, der lokalen Behörden und der staatlichen Forstwirtschaft, der gewerblichen Forstwirtschaft und des einschlägigen Handels aus 17 Ländern beteiligt. Die USA, Kanada, Malaysia und Australien haben daran als Beobachter teilgenommen. Umweltschutz- und Verbraucherorganisationen sowie Gewerkschaften wurden eingeladen, an einer offenen Aussprache mit den Vertretern des gesamteuropäischen Zertifizierungsprojekts teilzunehmen. Mit der Anwendung des gesamteuropäischen Zertifizierungssystems ist im Juni 1999 begonnen worden. Es hat ferner auch zum Ziel, die Beschäftigungswirksamkeit der Forstwirtschaft zu erhöhen.

4.3. Die Rolle der EU bei der Forstzertifizierung

4.3.1. Die Forstzertifizierung wird auch im Rahmen der forstwirtschaftlichen Strategie der EU als forstpolitisch wichtiges Element aufgeführt. So unterstützt die Kommission laut ihren Ausführungen zur forstwirtschaftlichen Strategie beispielsweise die Entwicklung des obengenannten gesamteuropäischen Forstzertifizierungssystems.

4.3.2. Eine Zusammenarbeit in Sachen Forstzertifizierung ist auch auf EU-Ebene möglich, wenn die Mitgliedstaaten dies wünschen. Die raschen Fortschritte beim gesamteuropäischen Forstzertifizierungssystem haben gezeigt, daß der europäischen Forstwirtschaft an einer Zusammenarbeit zur Förderung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung und zur Förderung der Vermarktung von Holzserzeugnissen gelegen ist. Die EU sollte dafür Sorge tragen, daß die in der Union verwendeten Zertifizierungssysteme den Prinzipien der Handelsfreiheit Genüge tun und daß die Systeme transparent und diskriminierungsfrei sind. Die Forstzertifizierungssysteme haben auf den Märkten nur dann realistische Erfolgchancen, wenn sie die Akzeptanz der Verbraucher und der übrigen Interessengruppen finden.

5. Schlußfolgerungen

5.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß bedauert, daß die forstwirtschaftliche Strategie der EU keine hinreichend konkreten Bewertungen und Analysen der bestehenden Maßnahmen und Probleme im Forstsektor beinhaltet. Der Ausschuß fordert auch klarere Zielvorgaben für die Zukunft, die die Osterweiterung der EU und sonstige den Forstsektor betreffende Entwicklungen berücksichtigen.

5.2. Der Ausschuß begrüßt, daß die Forststrategie auf dem Subsidiaritätsgrundsatz und auf dem Konzept einer wirtschaftlich, ökologisch und biologisch, sozial und kulturell nachhaltigen Forstwirtschaft beruht.

5.3. Der Ausschuß weist darauf hin, daß die Forstwirtschaft eine wichtige Quelle von Arbeitsplätzen in der EU ist. So sollte die EU sowohl die Umsetzung der forstwirtschaftlichen Strategie als auch die Verwendung von Holz und anderen forstwirtschaftlichen Erzeugnissen als nachwachsende und umweltfreundliche Rohstoffe fördern, um die Beschäftigungslage in der EU zu verbessern. Der Ausbau von Dienstleistungen im Forstsektor und die Schaffung geeigneter Bedingungen für die weitere Entwicklung der Branche sind daher von entscheidender Bedeutung.

5.4. Von entscheidender Bedeutung ist nach Ansicht des Ausschusses, daß die Europäische Kommission in den forstwirtschaftlichen Bereichen eine größere Rolle übernimmt, in denen sich durch Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene in Ergänzung zu den einzelstaatlichen Maßnahmen ein zusätzlicher Nutzen erreichen läßt.

5.5. Nach Auffassung des Ausschusses ist unbedingt erforderlich, daß die Kommission die Koordinierung forstwirtschaftlicher Aspekte zwischen den verschiedenen Generaldirektionen wesentlich verbessert, um die nachhaltige Entwicklung forstwirtschaftlicher Fragen in einem integrierten Ansatz sicherzustellen. Die neue Kommission muß vor allem das Management und die Koordinierung forstwirtschaftlicher Fragen verbessern und vorantreiben und dabei der rasch wachsenden Bedeutung der Wälder als eines der wichtigsten Elemente einer nachhaltigen Entwicklung Rechnung tragen. Der Forstsektor hat einen hohen Stellenwert für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung und den Umweltschutz in der EU.

5.6. Der Ausschuß unterstreicht die Beschäftigungswirksamkeit des Forstsektors, vor allem im ländlichen Raum. Eine nachhaltige Forstwirtschaft fördert auch eine ausgewogene Entwicklung ländlicher Regionen.

5.7. Die Europäische Kommission müßte nach Auffassung des Ausschusses sicherstellen, daß die in der Agenda 2000 vorgesehene Unterstützung des Forstsektors nicht zu Wettbewerbsverzerrungen auf den regionalen oder EU-weiten Märkten für Holz und andere forstwirtschaftliche Erzeugnisse führt. Der Ausschuß drängt darauf, daß überwacht wird, wie die im Rahmen der Agenda 2000 gewährte Unterstützung verwendet wird und daß die Verwendung der Gemeinschaftsmittel einer regelmäßigen Bewertung unterzogen wird.

5.8. Nach Ansicht des Ausschusses ist es wichtig, daß die Mitteilung, die die Generaldirektion Unternehmen der Kommission zu der Frage der Forstindustrie in der EU und ihrer Wettbewerbsfähigkeit veröffentlicht hat, mit der forstwirtschaftlichen Strategie in Einklang steht. Als Grundlage einer wettbewerbsfähigen Forstindustrie bedarf es einer rentablen und nachhaltigen Forstwirtschaft.

5.9. Der Ausschuß erinnert daran, daß die EU auf einzelstaatlicher wie auf Gemeinschaftsebene auf die Erfordernisse im Zusammenhang mit den Klimaänderungen reagieren muß, indem sie beispielsweise die Verwendung erneuerbarer Energieträger sowie von Holz und anderen forstwirtschaftlichen Erzeugnissen fördert.

5.10. Die Union muß sicherstellen, daß die Prinzipien der nachhaltigen Forstwirtschaft bei der Umsetzung des Kyoto-Protokolls eingehalten werden. Der Ausschuß erinnert daran, daß die Produkte der Holz- und Holzverarbeitenden Industrie als langfristige Kohlendioxidsenken fungieren. Die EU sollte außerdem die Mitgliedstaaten besser über die Anwendungsmöglichkeiten der sog. Flexibilitäts-Mechanismen informieren.

5.11. Der Ausschuß erinnert daran, daß die Forstzertifizierung nur ein Instrument aus einer breiten Palette forstpolitischer Instrumente ist, mit denen auf eine nachhaltige Waldbewirtschaftung hingewirkt und mithin auch die Vermarktung von Holz erzeugnissen gefördert werden kann. Die EU muß sicherstellen, daß die in der Union verwendeten Zertifizierungssysteme den Prinzipien des freien Handels Genüge tun und freiwillig, transparent, diskriminierungsfrei und kosteneffizient sind.

5.12. Der Ausschuß fordert die EU auf, die Entwicklungen in der Forstwirtschaft und den damit zusammenhängenden Wirtschaftszweigen in den MOEL aufmerksam zu verfolgen und rechtzeitig die Chancen, Bedrohungen und Herausforderungen zu prüfen, die der Beitritt dieser Staaten für die EU mit sich bringen wird. Diese Bewertung sollte sich auf die Beschlüsse der gesamteuropäischen Ministerkonferenz von Helsinki über die Praktizierung einer nachhaltigen Forstwirtschaft stützen.

5.13. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die EU die Einführung eines globalen, rechtsverbindlichen Instruments zur Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltigen Entwicklung der Wälder jeglicher Art nachdrücklich unterstützen, das mit den in Rio vereinbarten forstwirtschaftlichen Grundsätzen vereinbar ist.

5.14. Der Ausschuß ruft die EU auf, sich an der forstpolitischen Diskussion und Beschlußfassung auf internationaler Ebene, u. a. in den IFF-Verhandlungen und der FAO, aktiv zu beteiligen.

5.15. Der Ausschuß hält es für wichtig, daß in den anstehenden WTO-Verhandlungen die Prinzipien der nachhaltigen Forstwirtschaft bei der Diskussion über den internationalen Handel im Forstsektor berücksichtigt werden.

Brüssel, den 9. Dezember 1999.

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANHANG

zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Die folgenden Änderungsanträge, auf die mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen als Ja-Stimmen entfiel, wurden im Verlauf der Beratungen abgelehnt:

Ziffer 2.2.1

Im ersten Satz dieser Ziffer sollte der Text nach dem ersten Komma folgendermaßen umformuliert werden:

„sollte nach Ansicht des Ausschusses in diesem Bereich unbedingt eine Zusammenarbeit auf EU-Ebene stattfinden, weil auf diese Weise mehr erreicht wird als mit rein einzelstaatlichen Maßnahmen.“

Begründung

Im forstpolitischen Bereich ist eine größtmögliche Zusammenarbeit auf EU-Ebene äußerst wichtig, und dies muß denn auch im Stellungnahmetext deutlich gemacht werden.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 29, Nein-Stimmen: 30, Stimmenthaltungen: 3.

Ziffer 2.3.7

Der dritte Satz dieser Ziffer („Die Gemeinschaft sollte...unterstützen“) sollte durch folgenden Wortlaut ersetzt werden:

„Es ist sehr wichtig, daß nachhaltige forstwirtschaftliche Methoden kontinuierlich gefördert werden. Da die Bewirtschaftung der Wälder in den Händen von Privatpersonen, staatlichen Stellen und Naturschutzorganisationen liegt, sollte innerhalb der EU ein Rahmen geschaffen werden, innerhalb dessen Fragen der verantwortungsbewußten Waldbewirtschaftung erörtert werden können.“

Die Aussage des letzten Satzes der Ziffer 2.3.7 sollte besser in einer gesonderten Ziffer untergebracht werden.

Begründung

Es ist nicht Sache der EU, für eine Förderung des privaten Waldbesitzes zu plädieren. In der EU gibt es nämlich nicht nur Privatpersonen sondern auch Organisationen, die sich mit verantwortungsbewußter Forstwirtschaft beschäftigen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 27, Nein-Stimmen: 35, Stimmenthaltungen: 2.

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3932/92 der Kommission über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EWG-Vertrag (ex-Artikel 85 Absatz 3) auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Bereich der Versicherungswirtschaft“

(2000/C 51/24)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 8. Juli 1999 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zum vorgenannten Bericht zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 25. November 1999 an. Berichterstatter war Herr Ravolet.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 368. Plenartagung (Sitzung vom 9. Dezember 1999) einstimmig mit 68 Stimmen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Europäische Kommission hat unter der Referenznummer KOM(1999) 192 endg. einen Bericht an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Verordnung vorgelegt, die Versicherungsunternehmen bei bestimmten Gruppen von Vereinbarungen von den wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen des Vertrags (Artikel 81 Absatz 1) freistellt.

1.2. Die 1993 vom Rat erlassene Ermächtigungsverordnung verpflichtete die Kommission dazu, innerhalb von sechs Jahren einen Bericht über die Anwendung dieser Sonderregelung vorzulegen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß teilt die Ansicht, daß der Bericht zum richtigen Zeitpunkt vorgelegt wird, so daß die Vorbereitungen für die Fortsetzung der Politik getroffen werden können, die mit dieser Freistellungsverordnung, die im März 2003 ausläuft, verfolgt wird.

1.3. Der Ausschuß begrüßt das Konsultationsverfahren, das die Kommission mit der Vorlage ihres Berichts eingeleitet hat. Dies gilt insbesondere für die Konsultation der nationalen Verwaltungs- und Rechtsprechungsorgane, die für das Versicherungswesen und den Wettbewerb zuständig sind. Seiner Ansicht nach sollte die Kommission darauf achten, daß die einzelstaatlichen Stellen die wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen in eindeutiger Weise anwenden. Der Ausschuß meint, daß sich die Gefahr von Unterschieden insofern vergrößert, als sich die Entscheidungen dieser Stellen sowohl auf eine juristische als auch auf eine wirtschaftliche Analyse gründen. Infolgedessen ist es wichtig, sowohl die von ihnen angewandten Verfahrensweisen zu kennen als auch den Kontext, der ihnen als Bezugsgrundlage dient. Im Hinblick auf die Dezentralisierung der Zuständigkeiten für die Anwendung des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts, die in dem am 28. April 1999 von der Kommission vorgelegten Weißbuch erwogen wird, gewinnt dieses Anliegen zusätzliches Gewicht.

1.4. Der Ausschuß bezieht sich im folgenden auf die Stellungnahmen⁽¹⁾, die er seinerzeit zur Ermächtigungsverordnung des Rates bzw. zur Freistellungsverordnung der Kommission abgegeben hat.

⁽¹⁾ ABl. C 182 vom 23.7.1990, S. 27, und ABl. C 19 vom 25.1.1993, S. 97.

1.5. Mit der vorliegenden Stellungnahme will der Ausschuß

- den allgemeinen Kontext aufzeigen, in dem die einschlägigen Bestimmungen zu beurteilen sind,
- eine allgemeine Evaluierung des von der Kommission vorgelegten Berichts vornehmen und
- einige Überlegungen zu bestimmten Aspekten formulieren, die in dem Bericht der Kommission angesprochen werden.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Ausschuß erinnert daran, daß er schon immer für einen freien und effektiven Wettbewerb eingetreten ist, den er als einen Faktor betrachtet, der dem wirtschaftlichen Fortschritt förderlich ist und dem Verbraucher Nutzen bringt. Er wird infolgedessen darauf achten, daß die für bestimmte Tätigkeiten gewährten Freistellungen Ausnahmen bleiben und nicht so interpretiert werden, als bestünde Anlaß, ihren Geltungsbereich auszudehnen.

2.2. Die Freistellungsverordnung, die Versicherungsunternehmen bei bestimmten Gruppen von Vereinbarungen in Anspruch nehmen können, entspricht dem in Artikel 81 Absatz 3 des Vertrags zum Ausdruck gebrachten Anliegen, Vereinbarungen zu ermöglichen, die zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen oder sich positiv auf die Erzeugung oder den Vertrieb von Gütern auswirken, wobei vorausgesetzt wird, daß die Verbraucher an dem sich daraus ergebenden Nutzen teilhaben.

2.3. Die Versicherungsunternehmen hatten den Kommissionsdienststellen eine sehr große Zahl derartiger Vereinbarungen gemeldet, bevor die Gruppenfreistellungsregelung in Kraft trat. Dabei wurden häufig Gründe angeführt, die für das Versicherungsgeschäft kennzeichnend sind. Der Ausschuß hatte die sich aus der Verabschiedung der Gruppenfreistellungsregelung ergebende Vereinfachung (Wegfall schwerfälliger administrativer Kontrollen) positiv bewertet. Er stellt nun fest, daß die Kommission über einen soliden Erfahrungsgrundstock verfügt, der die Aufrechterhaltung der Freistellungsverordnung ermöglicht.

2.4. Das Versicherungsgeschäft weist folgende charakteristische Merkmale auf:

- einen Preisbildungsmechanismus, der sich von dem der meisten anderen Wirtschaftsaktivitäten dadurch unterscheidet, daß die Bestandteile des Selbstkostenpreises zum Zeitpunkt der Prämien- und Beitragszahlungen noch nicht feststehen (Umkehrung des Produktionszyklus). Die Preisbildung im Versicherungswesen wird auch dadurch beeinflusst, daß die Mitgliedstaaten den Abschluß bestimmter Versicherungen vorschreiben (was eine unelastische Nachfragesituation zur Folge hat) und daß einige Versicherungsarten in mehreren Mitgliedstaaten Preiskontrollen unterliegen. Der Ausschuß stellt fest, daß diese Preisreglementierung die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen mindert;
- eine Schutzfunktion der Versicherungsunternehmen für die Versicherten und Leistungsberechtigten, weswegen dem Konkursrisiko dieser Unternehmen vorgebeugt werden muß. Dieses Anliegen gilt insbesondere für die langfristigen Verpflichtungen der Versicherungsunternehmen, namentlich im Bereich der Rentenversicherung, wo sie eine zunehmend wichtige Rolle spielen;
- komplizierte Zusammenhänge (sowohl in technischer als auch in juristischer Hinsicht), weswegen es für den Kunden häufig hilfreich ist, wenn er Anhaltspunkte vorfindet, die die Transparenz der Vertragsbedingungen verbessern und ihm deren Verständnis erleichtern;
- einen hohen Kapitalbedarf der Versicherungsunternehmen infolge der marktspezifischen Erfordernisse, welche die finanzielle Kapazität der einzelnen Unternehmen übersteigen.

2.5. Diese besonderen Merkmale sind wohl der Grund dafür, daß die Festlegung der versicherungsspezifischen Wettbewerbsregeln einige Zeit in Anspruch genommen hat. Da für ein Gleichgewicht zwischen den Bestrebungen, ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten, die Interessen der Verbraucher zu wahren und das administrative Instrumentarium der Kommission effizient anzuwenden, gesorgt wurde, rechtfertigen sie also eine Regelung, deren Ausnahmestatus der Ausschuß an dieser Stelle unterstreicht.

2.6. Völlig zu Recht weist die Kommission in ihrem Bericht darauf hin, daß der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Freistellungsverordnung praktisch mit dem der Richtlinien „der dritten Generation“ zusammengefallen ist, die die Verwirklichung eines Binnenmarkts im Versicherungssektor vollendet haben. Gleichzeitig ist die Kommission bestrebt, bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten für einen Ausgleich gegenüber den Freiheiten zu sorgen, die der Binnenmarkt den Branchenakteuren bietet.

2.7. Seit dem Beginn dieses Jahrzehnts haben sich im europäischen Versicherungswesen einschneidende Veränderungen vollzogen. Dazu gehören insbesondere die Abschaffung der Systems der vorherigen Genehmigung von Tarifen und Bedingungen, der Ausbau des grenzüberschreitenden Wettbewerbs, die Bildung großer Zusammenschlüsse (auch mit anderen Finanzinstituten) und das Aufkommen neuer Akteure, Technologien und Vertriebskanäle.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. *Gemeinsame versicherungsspezifische Statistiken*

3.1.1. Der Ausschuß erkennt an, daß es im Sinne einer erfolgreichen Abwicklung von Versicherungsgeschäften gerechtfertigt ist, daß die Unternehmen Zugang zu statistischen Daten haben, die möglichst zuverlässig und marktrepräsentativ sein sollten. Er hält es für angebracht, die mit der Freistellungsverordnung eingeführte Regelung aufrechtzuerhalten, wobei jedoch darauf zu achten ist, daß die in Zusammenarbeit erstellten Statistiken ihren ausschließlich hinweisenden Charakter behalten. Er begrüßt wie die Kommission die Tatsache, daß diese Zusammenarbeit einer denkbar großen Zahl von Akteuren den Zugang zum Markt erleichtert. Daß große Unternehmen an diesen gemeinsamen Studien mitwirken, hält er für richtig, denn es kann deren Zuverlässigkeit verbessern.

3.1.2. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß die Erstellung ausführlicherer gemeinsamer Statistiken den Akteuren die Möglichkeit bietet, die Vertragsabschlüsse noch präziser zu gestalten, was sowohl dem Wettbewerb als auch der Zuverlässigkeit der versicherungsmathematischen Berechnungen zugute kommt.

3.1.3. Der Ausschuß spricht sich dafür aus, den Akteuren, die dies wünschen, den Zugang zu diesen Studien zu angemessenen Bedingungen zu ermöglichen. Die Versicherungsnehmer sollten die Möglichkeit haben, sich beispielsweise anhand von Veröffentlichungen der Aufsichtsbehörden über die Rolle zu informieren, die die statistischen Daten bei der Prämienbildung spielen.

3.2. *Muster allgemeiner Versicherungsbedingungen*

3.2.1. Der Ausschuß hält es für wichtig, daß sich die Beteiligten — Versicherer, Versicherungsvermittler und Versicherungsnehmer — auf Bedingungen beziehen können, die ihnen als Richtschnur dienen. Derartige Klauseln sind Orientierungspunkte, die es ermöglichen, den Umfang des Versicherungsschutzes zu beurteilen. Die Kommission weist unter Punkt 23 ihres Berichts darauf hin, daß sie die in Artikel 7 Absatz 1 vorgesehene Regelung (bezüglich der Standard-Haftungsausschlüsse, der vorbehaltlich von Standardbedingungen gewährten Deckung und der für eine große Zahl von Versicherungsnehmern überflüssigen Erweiterungen der Standard-Deckung) überprüfen will.

3.2.2. Der Ausschuß nimmt den globalen Standpunkt, den die Kommission zu diesen Klauseln vertritt, zur Kenntnis. Er befürwortet ihre wachsame Haltung, ist allerdings der Meinung, daß in dem Bericht nicht aufgezeigt wird, aufgrund welcher konkreten Erfahrungen die Überprüfung erforderlich ist. Die Praxis lehrt, daß die Versicherungsunternehmen bei Verträgen über große Risiken oder bei Abschlüssen durch Versicherungsvermittler, die für ihre Kunden Sonderkonditionen ausgehandelt haben, regelmäßig von diesen Modellen abweichen, was deren unverbindlichen Charakter bestätigt. Es ist durchaus vertretbar, daß sowohl bei der Aufzählung der im

Vertrag enthaltenen Risikodeckungen als auch bei der präzisen Festlegung ihrer Grenzen (durch Angabe der Haftungsausschlüsse oder der Maßnahmen, die der Versicherte ergreifen muß, um in den Genuß der Risikodeckung kommen zu können) auf hinweisende Standardbedingungen Bezug genommen wird. In welcher Form die Ausschlüsse aufgelistet werden, richtet sich im übrigen nach der Art der Abfassung der Verträge: Während letztere auf einigen Märkten Auflistungen der abgedeckten Risiken enthalten, kommt auf anderen Märkten der Vertragstyp „alles, außer...“ zur Anwendung. Aus diesen Gründen wünscht der Ausschuß umfassender über die mit derartigen Vertragsbedingungen gemachten Erfahrungen informiert zu werden, bevor die derzeitige Regelung über die Freistellung von der Anmeldepflicht überprüft wird.

3.2.2.1. Im übrigen verweist der Ausschuß auf die Stellungnahmen, die er zum Thema „mißbräuchliche Klauseln“ verabschiedet hat. Er muß dabei nicht weit ausholen und auf Studien oder Stellungnahmen zurückzugreifen, die sich auf Verhältnisse beziehen, die vor der Umsetzung der Richtlinie 93/13/EWG über mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen herrschten. Vielmehr möchte er in diesem Zusammenhang auf die Arbeiten hinweisen, die seine Binnenmarktbeobachtungsstelle im Zeitraum 1997-1998 bei der Vorbereitung der Stellungnahme „Die Verbraucher auf dem Versicherungsmarkt“ durchgeführt hat. Er hat bei dieser Gelegenheit

- (1) den Grundsatz des zwischen Versicherer und Versichertem zu wahren vertraglichen Gleichgewichts betont,
- (2) die Berechtigung der Freistellungsregelung, die Gegenstand des hier zu erörternden Berichts ist, anerkannt und
- (3) die Kommission aufgefordert, die in Verbraucherverträgen enthaltenen Klauseln systematischer zu untersuchen, um ggf. mißbräuchliche Vertragsgestaltungen zu korrigieren.

3.3. *Gemeinsame Deckung bestimmter Arten von Risiken*

3.3.1. Der Ausschuß hatte in seiner Stellungnahme zu der Ermächtigungsverordnung festgestellt, daß die gemeinsame Deckung bestimmter Risikoarten insbesondere bei großen Versicherungsrisiken von unbestreitbarem Nutzen ist.

3.3.2. Der Ausschuß äußert seine Befriedigung über den pragmatischen Ansatz der Kommission bei der komplizierten Aufgabe, die Märkte zu definieren, die es bei der Beurteilung, ob eine gemeinsame Deckung bestimmter Risiken zulässig ist, zu berücksichtigen gilt. Die Überlegungen, die die Kommission unlängst der Luftfahrtversicherung widmete (Ziffer 30 des Berichts), stellen diese realistische Sichtweise unter Beweis. Es wäre von Nutzen, wenn die Kommission Mittel und Wege fände, um den Akteuren innerhalb einer angemessenen Zeitspanne wirkliche Rechtssicherheit in bezug auf die Zulässigkeit der gemeinsamen Deckung bestimmter Risikoarten zu verschaffen.

3.3.3. Der Ausschuß fordert die Kommission gleichwohl auf, sich hinsichtlich der Tätigkeit auf einem bestimmten Markt nicht strikt an den Aspekt der Größenordnung (s. Punkt 28 b) des Berichts) als Rechtfertigung für die Beteiligung an einem Pool zu klammern, sondern auch die Chancen zu berücksichtigen, die eine solche Beteiligung einem Unternehmen, das spezifische Erfahrungen sammeln möchte, bieten kann.

3.4. *Sicherheitsvorrichtungen*

3.4.1. Der Ausschuß stellt fest, daß die Mitwirkung der Versicherungsunternehmen an der Standardisierung von Sicherheits- und Schutzvorrichtungen letztlich die Zuverlässigkeit des für den Verbraucher verfügbaren Materials verbessern wird. In diesem Punkt decken sich die Interessen der Versicherer mit dem Allgemeininteresse.

3.4.2. Der Ausschuß nimmt die Zusammenhänge zur Kenntnis, die die Kommission bewogen haben, aufgrund der Aussagen der Hersteller von Sicherheitsvorrichtungen Kritik an den Maßnahmen zu üben, mit denen sich die Versicherer um eine Annäherung der technischen Vorschriften für Schutzsysteme — insbesondere gegen Brand und Diebstahl — bemüht haben. Er hält dem die Ergebnisse der Arbeiten entgegen, die auf die Initiative der Versicherer zurückgehen und von ihren Vertretern in den Konzertierungsgremien mit Fachleuten und Verbrauchern sowie in den Normungsausschüssen vorangetrieben wurden. Seiner Ansicht nach ist der schleppende Fortschritt bei der europaweiten Harmonisierung technischer Vorschriften auf Aspekte zurückzuführen, die häufig außerhalb des Einflusses der Versicherer liegen. Auch wenn es legitim ist, diese Harmonisierung zu fördern, darf das Streben nach der Verwirklichung dieses Ziels nicht dazu führen, daß die Versicherungsunternehmen gezwungen werden, die berechtigten Qualitätsanforderungen an Sicherheitssysteme nach unten zu korrigieren. Im übrigen müssen die Versicherer die Möglichkeit haben, kurzfristig und flexibel Standards zu erarbeiten, wo und wann die Umstände dies erfordern.

Der Ausschuß fordert die Kommission auf, den freien Warenverkehr in diesem Sektor unter Beschreitung geeigneter Wege zu erleichtern, was größtenteils außerhalb des Rahmens dieses Berichts geschehen müßte.

3.5. *Schadensabwicklung und Verzeichnisse*

3.5.1. Der Ausschuß stellt fest, daß die betroffenen Parteien darauf verzichten, den Anwendungsbereich der Freistellungsverordnung auf die beiden vorstehend genannten Kategorien, die in der Ermächtigungsverordnung genannt waren, auszuweiten. Er schlägt deshalb vor, von der Ausweitung des Anwendungsbereichs abzusehen.

4. **Schlußfolgerungen**

Die Kommission hat einen zufriedenstellenden Bericht über die Durchführung der Freistellungsverordnung vorgelegt. Sie sieht die Dinge realistisch und stellt mit ihren Überlegungen unter Beweis, daß ihr der Marktzugang für potentielle Akteure und transparente Verhältnisse für die Kunden ernste Anliegen sind. Sie hat bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten Fingerspitzengefühl bewiesen, indem sie die Zusammenarbeit in den durch die Freistellungsverordnung erfaßten fachspezifischen Bereichen genehmigt und sich nur dann eingeschaltet hat, wenn diese Zusammenarbeit die Handelsbedingungen

über Gebühr beeinträchtigte. Der Ausschuß stellt fest, daß diese Regelung einem Bedarf gerecht wird und — wie die Vielfalt des Angebots an Versicherungsleistungen beweist — der Wettbewerbsintensität nicht geschadet hat. Der Bericht

sollte daher Anlaß geben, den mit der (den) Verordnung(en) eröffneten Weg fortzusetzen, und den einzelstaatlichen Behörden, deren Rolle in den kommenden Jahren sicherlich an Gewicht gewinnen wird, als Anregung dienen.

Brüssel, den 9. Dezember 1999.

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI
