

Ausgabe  
in deutscher Sprache

## Mitteilungen und Bekanntmachungen

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt	Seite
	I <i>Mitteilungen</i>	
	.....	
	II <i>Vorbereitende Rechtsakte</i>	
	<b>Wirtschafts- und Sozialausschuss</b>	
	<b>Tagung vom Oktober 2000</b>	
2001/C 14/01	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vereinfachung der Binnenmarktvorschriften (BBS)“ .....	1
2001/C 14/02	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Überprüfung der Binnenmarktstrategie im Jahr 2000“ .....	13
2001/C 14/03	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Wettbewerbsregeln für Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit — Mitteilung nach Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 2821/71 des Rates vom 20. Dezember 1971 über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 des Vertrags auf Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2743/72“ .....	16

Preis: 34,50 EUR

DE

(Fortsetzung umseitig)

2001/C 14/04	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu: — dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 95/21/EG des Rates vom 19. Juni 1995 zur Durchsetzung internationaler Normen für die Schiffssicherheit, die Verhütung von Verschmutzung und die Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord von Schiffen, die Gemeinschaftshäfen anlaufen und in Hoheitsgewässern der Mitgliedstaaten fahren (Hafenstaatkontrolle)“, — dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 94/57/EG des Rates über gemeinsame Vorschriften und Normen für Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen und die einschlägigen Maßnahmen der Seebehörden“, und — dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur beschleunigten Einführung von Doppelhüllen oder gleichwertigen Konstruktionsanforderungen für Einhüllen-Öltankschiffe“ .....	22
2001/C 14/05	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: Prioritäten für die Sicherheit des Straßenverkehrs in der EU — Fortschrittsbericht und Einstufung der Maßnahmen“ .....	30
2001/C 14/06	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates zur Harmonisierung der technischen Vorschriften und der Verwaltungsverfahren in der Zivilluftfahrt“ .....	33
2001/C 14/07	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission: ‘Die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung zum Kommunikationsbericht 1999 und Leitlinien für den neuen Rechtsrahmen‘“ .....	35
2001/C 14/08	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Vorschriften und harmonisierten Verfahrensregeln für das sichere Be- und Entladen von Massengutschiffen“ .....	37
2001/C 14/09	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten (kodifizierte Fassung)“ .....	41
2001/C 14/10	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Nahrungsergänzungen“ .....	42
2001/C 14/11	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 96/22/EG des Rates über das Verbot der Verwendung bestimmter Stoffe mit hormonaler bzw. thyreostatischer Wirkung und von -Agonisten in der tierischen Erzeugung“ .....	47
2001/C 14/12	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Ältere Arbeitnehmer“ .....	50

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2001/C 14/13	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: „Die Beschäftigung vor Ort fördern — Eine lokale Dimension für die europäische Beschäftigungsstrategie“ .....	63
2001/C 14/14	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflage eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung“ .....	69
2001/C 14/15	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2001“ .....	75
2001/C 14/16	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 ‘Sozialpolitische Agenda‘“ .....	79
2001/C 14/17	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Initiative der Französischen Republik im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Rates über die gegenseitige Vollstreckung von Entscheidungen über das Umgangsrecht“ .....	82
2001/C 14/18	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Einbeziehung von Umweltbelangen und nachhaltiger Entwicklung in die Entwicklungspolitik“ ....	87
2001/C 14/19	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Stärkung des Konzessions- und Vertragsrechts für öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP)“ .....	91
2001/C 14/20	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss“ .....	99
2001/C 14/21	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Neues Wissen, neue Arbeitsplätze“ .....	103
2001/C 14/22	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 — Grundsätze und Leitlinien für die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft im digitalen Zeitalter“ .....	114
2001/C 14/23	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die von der Vereinigung Europäischer Fluggesellschaften (AEA), der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF), der European Cockpit Association (ECA), der European Regions Airline Association (ERA) und der International Air Carrier Association (IACA) geschlossene Europäische Vereinbarung über die Arbeitszeitorganisation für das fliegende Personal der Zivilluftfahrt“ .....	119
2001/C 14/24	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der Beitrag der Europäischen Union zu einer bedarfsgerechten Arzneimittelpolitik: bessere Versorgung, Wiederbelebung der innovativen Forschung und kontrollierte Kostenentwicklung im Gesundheitswesen“ .....	122
2001/C 14/25	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission ‘Strategische Ziele 2000-2005. Das neue Europa gestalten‘“ .....	133

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2001/C 14/26	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Änderung der Richtlinie des Rates 86/278/EWG über die Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft“ .....	141
2001/C 14/27	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu: — dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Reis“, und  — dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1251/1999 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen zur Einbeziehung von Reis“ .....	151
2001/C 14/28	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2200/96 über die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse, der Verordnung (EG) Nr. 2201/96 über die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse und der Verordnung (EG) Nr. 2202/96 zur Einführung einer Beihilferegelung für Erzeuger bestimmter Zitrusfrüchte“ .....	157

## II

(Vorbereitende Rechtsakte)

## WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

### **Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vereinfachung der Binnenmarktvorschriften (BBS)“**

(2001/C 14/01)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 29. April 1999 gemäß Artikel 23 Absatz 3 seiner Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 19. Juli 2000 an. Berichtersteller war Herr Vever.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 mit 86 Stimmen bei einer Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

#### **1. Zusammenfassung der Empfehlungen des Ausschusses**

1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss sieht die Vereinfachung der Binnenmarktvorschriften als eine Aufgabe von vordringlicher Bedeutung an. Die Qualität der Vorschriften muss besser und ihre Umsetzung wirksamer werden, und den Akteuren der Bürgergesellschaft sind mehr Freiräume und Verantwortung zu übertragen.

1.2. Der Ausschuss fordert den Europäischen Rat auf, auf seiner Tagung in Stockholm im Frühjahr 2001 dazu auf Vorschlag der Kommission einen Mehrjahresplan 2001-2005 zur Rechtsvereinfachung zu verabschieden, in dem Ziele, Prioritäten, Methoden, Haushaltsmittel und Weiterbehandlungs- und Kontrollmöglichkeiten aufgeführt sind. Die Umsetzung des Plans sollte jährlich auf der Grundlage eines von der Kommission erstellten Berichts vom Europäischen Rat auf seiner Frühjahrstagung geprüft werden.

1.3. Nach Ansicht des Ausschusses sollte dieser Plan die Verabschiedung von Verhaltenskodizes der Gemeinschaftsinstitutionen vorsehen, in denen diese sich nicht als Mitverursacher der Komplexität, sondern als aktive Triebkräfte der Vereinfachung begreifen. Die Kommission sollte mit gutem

Beispiel vorangehen, indem sie in all ihren Dienststellen eine auf Vereinfachung zielende Denkweise verbreitet und das kürzlich eingerichtete Referat „Rechtsvereinfachung“ unmittelbar dem Generalsekretariat unterstellt und mit angemessenen Ressourcen ausstattet. Die Mitgliedstaaten und ihre Verwaltungen sollten ihrerseits solche Verhaltenskodizes aufstellen und die Verbreitung nachahmenswerter Praktiken in diesem Bereich fördern.

1.4. Der Ausschuss betont die Notwendigkeit einer umfassenderen Anwendung der Auswirkungsanalyse, die zu jedem Rechtsetzungsvorhaben dazugehören sollte: Sie ist unter voller Wahrung der Unabhängigkeit und Qualität durchzuführen und sollte darüber hinaus eine systematische Prüfung aller als Alternative zu einem Rechtsakt in Frage kommenden Möglichkeiten (vertragliche Vereinbarungen, Selbstregulierung, Koregulierung) sowie eine sorgfältige Abschätzung ihrer Folgen im Hinblick auf die Vereinfachung enthalten und veröffentlicht werden.

1.5. Der Ausschuss empfiehlt der Kommission eine sorgfältige Abwägung des zu wählenden Regulierungsinstruments: Neben der Vorabprüfung der Frage, welche Alternativen zu einem Rechtsakt bestehen, wäre öfter vom Instrument der Verordnung Gebrauch zu machen, wenn dies im Sinne einer

wirkungsvollen Vereinfachung geboten erscheint. Zudem sollten die Bedingungen für eine bessere gegenseitige Anerkennung geschaffen werden. Bei Richtlinien sind die Spielräume für deren Auslegung und Umsetzung möglichst eng zu fassen; anzustreben sind auch Richtlinien, die nicht nur den Mitgliedstaaten, sondern auch den wirtschaftlichen und sozialen Organisationen Verantwortung für die Präzisierung und Umsetzung der Grundanforderungen dieser Richtlinien übertragen.

1.6. Der Ausschuss als europäisches Vertretungsorgan derjenigen, die die Rechtsvorschriften in der Praxis anzuwenden haben, fordert die Kommission auf, ihn bereits in der Frühphase vor einer Befassung durch das Parlament und den Rat eng in die Konzipierung, Umsetzung und jährliche Bewertung des Vereinfachungsprozesses einzubinden.

1.7. Insbesondere bringt der Ausschuss seinen Wunsch zum Ausdruck, von der Kommission jährlich zu den vorrangigen Fragen konsultiert zu werden, die im Rahmen eines SLIM-Vorhabens oder eines „Test Panels“ behandelt werden können.

1.8. Um einen aktiven Beitrag zu den Vereinfachungsbemühungen zu leisten, wird der Ausschuss im Rahmen seines Verhaltenskodex:

- ständig über die Erfüllung der Erfordernisse der Vereinfachung, der Qualität und der Effizienz der Rechtsvorschriften zum Nutzen der Anwender wachen;
- seine Arbeiten so organisieren, dass er fristgerecht auf eine frühzeitige Befassung in diesen Bereichen reagieren kann;
- jährlich einen Bericht über den Stand der Umsetzung des Mehrjahresprogramms zur Rechtsvereinfachung erstellen;
- die Auswirkungsanalyse jedes Projekts einer systematischen Prüfung unterziehen;
- die Gemeinschaftsinstitutionen darauf aufmerksam machen, wenn eventuell ein anderer Ansatz als eine Rechtsvorschrift zu wählen ist, namentlich vertragliche Vereinbarungen, Selbstregulierung oder Koregulierung;
- einen Dialog mit den wirtschaftlichen und sozialen Organisationen führen, um sie zu veranlassen, insbesondere durch vertragliche Vereinbarungen direkte Verantwortung in der europäischen Rechtsetzung zu übernehmen;
- mit dem Ausschuss der Regionen einen Dialog über die regionale Dimension der Rechtsvereinfachung führen und

- einen Dialog mit den auf einzelstaatlicher Ebene bestehenden Wirtschafts- und Sozialräten führen, denn sie müssen in ihrem Land ähnliche Aufgaben übernehmen, wie sie sich der WSA auf europäischer Ebene gesetzt hat, um die Vereinfachungsbemühungen zum Erfolg zu führen.

## 2. Vorbemerkungen

2.1. Die Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts ist ein immer dringlicheres Anliegen der Unionsbürger. Dies ist auf folgende Gründe zurückzuführen:

2.1.1. die stetig wachsende Zahl einzelstaatlicher Vorschriften, die den Handlungsspielraum und den Initiativegeist von Einzelnen und Organisationen in den Mitgliedstaaten einschränken und auf gemeinschaftlicher Ebene die gegenseitige Anerkennung zwischen den Mitgliedstaaten erschweren;

2.1.2. die ständig wiederkehrenden Fragen nach dem Umfang des Tätigwerdens der Europäischen Union und der Komplexität der Harmonisierungsvorschriften mit der oft nicht zu vermeidenden Überschneidung der europäischen mit der einzelstaatlichen Regelungsebene;

2.1.3. das Weiterbestehen oder gar Hinzufügen unnötiger Sonderbestimmungen durch die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Gemeinschaftsregelungen sowie die Verzögerungen und Schwierigkeiten bei der Umsetzung europäischer Vorschriften in nationales Recht.

2.2. Dieses Vereinfachungsbedürfnis trifft mit erheblich gestiegenen Qualitätserwartungen der europäischen Bürger in verschiedenen Bereichen zusammen (Qualität der Güter, der Dienstleistungen, der Arbeit, des Lebensumfelds oder der natürlichen Umwelt). Von diesem generellen Qualitätsanspruch können Vorschriften und Regelungen nicht ausgenommen werden. Auch in diesem Bereich sollte die Europäische Union als Garant eines zusätzlichen Nutzens erfahrbar sein. Das Entstehen einer „neuen Wirtschaft“ im Handelsverkehr, die sich auf eine interaktivere, transparentere und stärker dezentralisierte Art des Austauschs gründet, erfordert auch die Entwicklung einer „neuen Verwaltung“ für die Bürger, die sich wiederum auf eine „neue Gesetzgebung“ stützen muss, die den kulturellen Veränderungen des Verhaltens und der Ansprüche der Bürger des 21. Jahrhunderts besser gerecht wird. Das Ziel von Kommissionspräsident Romano Prodi, eine hochleistungsfähige EU-Verwaltung zu schaffen, kann und muss die Richtung für diesen tiefgreifenden Wandel vorgeben, den die Bürger heute erwarten.

2.3. Auf Gemeinschaftsebene wurden insbesondere mit dem Molitor-Bericht von 1995 sachbezogene Analysen der Vereinfachungserfordernisse durchgeführt, die von ähnlichen Berichten internationaler Institutionen, besonders der OECD, ergänzt wurden. Mehrere Mitgliedstaaten haben für sich Überlegungen zur Eindämmung der Flut neuer Vorschriften und zur Vereinfachung der bestehenden angestellt und entsprechende Schritte eingeleitet.

2.4. Auf Gemeinschaftsebene wurden in den letzten Jahren Schritte eingeleitet, um die Art und Weise des Tätigwerdens der Gemeinschaft zu verbessern, insbesondere durch die Erstellung von Auswirkungsanalysen bzw. Folgenabschätzungen, und um zu versuchen, eine Korrektur überkomplizierter Regelungen zu erreichen, insbesondere durch die SLIM-Vorhaben. Bislang haben jedoch weder die Menschen der Praxis noch die europäische Bevölkerung insgesamt den Eindruck, dass wirklich bedeutsame Ergebnisse in diesem Bereich erzielt wurden. Es ist vielmehr so, dass die Europäische Union oft als Verursacherin zusätzlicher Komplikationen wahrgenommen wird, d. h. als eine Instanz, die einzelstaatliche Vorschriften mit einer Schicht aus neuen, „technokratischen“ Auflagen überzieht und damit weder ihre Komplexität noch ihre Zahl grundlegend ändert.

2.5. Die Binnenmarktbeobachtungsstelle kann auf der Grundlage der Umfragen und Anhörungen, die sie im Vorfeld dieser Stellungnahme durchgeführt hat, insbesondere der vom 17. Mai 2000, drei klare Feststellungen treffen, die diese Sicht untermauern:

2.5.1. Die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft werden gemessen an den Bedürfnissen derjenigen, die die Vorschriften anwenden müssen, insgesamt als zu kompliziert beurteilt.

2.5.2. Die Vereinfachung der Vorschriften wird von den Anwendern als wirkliche Notwendigkeit betrachtet. Breite Übereinstimmung herrscht darüber, dass eine richtig durchgeführte Vereinfachung den wohlverstandenen Interessen der Akteure der Bürgergesellschaft zuwiderlaufen, sondern im Gegenteil ihrer Autonomie, ihrer Einbeziehung und ihren Interessen unmittelbar von Nutzen sein würde.

2.5.3. Während die Hälfte der Befragten die Rechtsangleichung grundsätzlich für vorteilhaft für die Vereinfachung hält, zeigt sich die andere Hälfte besorgt wegen häufiger Überschneidungen europäischer mit einzelstaatlichen Regelungen. Die Schuld dafür wird zu gleichen Teilen einem Übermaß an Regulierung durch die Gemeinschaft und dem Fortbestand unnötiger nationaler Bestimmungen oder gar deren Hinzufügung bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrichtlinien zugeschrieben.

2.5.4. Die große Mehrheit ist der Auffassung, dass die auf Gemeinschaftsebene erzielten Fortschritte in den Vereinfachungsbemühungen unzureichend sind; alle Befragten vertreten die Ansicht, dass der Vereinfachungsprozess vor der Erweiterung beschleunigt werden müsse.

2.5.5. Des Weiteren sind sich alle über die Notwendigkeit einig, dass die Vereinfachung parallel auch in den Mitgliedstaaten ansetzen muss, wenn das Bemühen um eine Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts Erfolg haben soll.

2.5.6. Darüber hinaus sprechen sich alle Befragten in Bereichen, die für die wirtschaftlichen und sozialen Gruppen von hoher Bedeutung sind (z. B. Sozialfragen, Umweltschutz, Verbraucherpolitik, elektronischer Handel), für eine stärkere Nutzung im Dialog erreichter vertraglicher Vereinbarungen sowie von Instrumenten der Selbstregulierung aus, vorzugsweise ohne eine klassische rechtliche Regelung.

2.5.7. Alle Befragten erwarten vom Wirtschafts- und Sozialausschuss, dass er sich nachdrücklich für eine Vereinfachung zum Nutzen der Anwender einsetzt, wobei besonderer Wert auf die dem Ausschuss zu übertragende Aufgabe gelegt wird, darüber zu wachen, dass die Instrumente der klassischen Rechtsetzung durch alternative Möglichkeiten wie vertragliche Vereinbarungen oder Selbstregulierungen ergänzt werden.

2.6. Der Europäische Rat hat auf seiner Sondertagung am 23. und 24. März 2000 in Lissabon ein Mandat erteilt, das dieser eindeutigen Erwartung eines neuen Anlaufs im Vereinfachungsbestreben entgegenkommt. Er kam überein, dass bis 2001 eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Regelwerks, einschließlich der Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung, auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene festgelegt und Bereiche bezeichnet werden sollten, in denen die Mitgliedstaaten für eine bessere Umsetzung sorgen müssen. Die Kommission plant, ihre Vorschläge dazu im Rahmen ihrer neuen Binnenmarktinitiativen Anfang 2001 vorzulegen.

2.7. Für den Wirtschafts- und Sozialausschuss als Vertretungsorgan der wirtschaftlichen und sozialen Akteure, die in der Praxis mit den Rechtsvorschriften konfrontiert sind, ist die qualitative Verbesserung der Vorschriften in der EU aus folgenden Gründen von größter Wichtigkeit:

2.7.1. Sie trägt unmittelbar zu einem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts bei.

2.7.2. Sie beeinflusst maßgeblich die positive Wahrnehmung des europäischen Aufbaus durch die Bürger.

2.7.3. Sie ist Teil des allgemeinen Bemühens um eine Verbesserung der europäischen Entscheidungsstrukturen. Die Kommission wird bis Anfang 2001 ein Weißbuch zu dieser Thematik vorlegen.

2.7.4. Sie gewinnt im Vorfeld der Erweiterung an Dringlichkeit.

2.8. Dem Ausschuss ist bewusst, dass eine erfolgreiche Vereinfachung des Regelwerks ein schwieriges Unterfangen ist: Sie muss verschiedene Klippen umfahren und den richtigen Ansatz finden. Es geht nicht darum, einer simplen, ungestümen Deregulierung das Wort zu reden, die der Qualität der Güter und Dienstleistungen und den gemeinsamen Interessen aller Rechtsanwender (Unternehmer, Arbeitnehmer, Verbraucher usw.) abträglich wäre. Wirtschaft und Gesellschaft brauchen Regeln, damit sie reibungslos funktionieren, aber:

2.8.1. Die Regeln müssen auf der geeigneten Ebene ausgearbeitet und angewandt werden; dies kann von Fall zu Fall die internationale, gemeinschaftliche, nationale, regionale oder kommunale Ebene sein. Angesichts der Globalisierung stellt der Ausschuss auch nicht ein Übermaß, sondern einen Mangel an Reglementierung auf internationaler Ebene fest, der z. B. in den Problemen deutlich wird, mit denen die WTO gegenwärtig konfrontiert ist. Andererseits erzeugt die nationale Ebene nach wie vor ein Zu viel an Vorschriften und schlecht mit der Gemeinschaftsebene abgestimmte Überschneidungen.

2.8.2. Bei der Ausarbeitung der Regeln ist auf Ausgewogenheit zu achten. Auflagen, die in keinem Verhältnis zum Ziel stehen, sind zu vermeiden. Außerdem sind die Freiräume und die Vertragsautonomie der Akteure der Bürgergesellschaft zu achten, die nicht nur über die Verwaltungen, sondern unmittelbar an der Formulierung und Umsetzung von Vereinfachungsmaßnahmen beteiligt werden müssen, denn die Vereinfachung kann nicht gelingen, wenn sie allein Beamten überlassen bleibt.

2.9. Die europäische Ebene bietet sich unter folgenden Gesichtspunkten für die Behandlung der Frage der Vorschriftenvereinfachung an:

2.9.1. Sie bietet eine solide Plattform, von der aus die Europäische Union, gestützt auf ihren leistungsfähigen, kohärenten Binnenmarkt, an der im Zuge der Globalisierung unerlässlichen Ausarbeitung internationaler Regeln mitarbeiten kann.

2.9.2. Die von der Gemeinschaft erlassenen Rechtsvorschriften dienen an sich schon (was nicht aus dem Blick geraten darf) dem Ziel der Vereinfachung insofern, als sie fünfzehn verschiedene nationale Regelungen angleichen und vereinheitlichen, damit der Binnenmarkt funktionieren kann; das macht sie jedoch nicht unantastbar für Kritik über ihre Geltungsbereiche und Inhalte.

2.9.3. Nationale Regelungen dürfen sich dem Gebot, das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen, nicht verschließen. Sie dürfen die Anwendung gemeinsamer Regeln nicht zu locker handhaben oder darüber hinwegsehen, dass ihr Beitrag zum besseren Funktionieren des Binnenmarktes unerlässlich ist.

2.10. Diese Initiativstellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses soll keine neue Auflistung von Vereinfachungsmaßnahmen in speziellen Handlungsbereichen enthalten, sondern vielmehr:

2.10.1. die Ursachen dessen erhellen, was insgesamt als ein Scheitern empfunden wird. Dazu sind die Gründe der Komplexität gemeinschaftlicher Rechtsakte zu analysieren und die ersten Früchte, aber auch die wirklichen Grenzen der bereits eingeleiteten Vereinfachungsmaßnahmen zu beurteilen;

2.10.2. Ideen für einen kohärenteren, tiefgehenden Ansatz liefern, der es ermöglicht, die erforderliche Vereinfachung mit einer erneuten Prüfung der Aufgaben der einzelnen europäischen Akteure im Rahmen des Vereinfachungsbestrebens sowie mittels wirkungsvollerer Verfahren und Kriterien für die Beurteilung, die Konsultation und die anschließende Weiterbehandlung zum Erfolg zu führen.

### 3. Ursachen für die Komplexität der Vorschriften

3.1. Die Hauptursache für die Komplexität der Vorschriften in Europa sind ein größerer wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Bedarf sowie der verstärkte Wunsch der Politik nach einem gemeinsamen Vorgehen auf der europäischen Ebene, natürlich unter Berücksichtigung der oft erheblichen Unterschiedlichkeit nationaler Kulturen und Gegebenheiten. Symptomatisch ist in dieser Hinsicht, dass die im März 2000 vom Europäischen Rat in Lissabon getroffene Vereinbarung, so bald wie möglich eine Strategie zur Vereinfachung des europäischen Regelwerks festzulegen, auf ein ebenfalls auf dieser Ratstagung beschlossenes, in diesem Umfang bisher einmaliges Programm neuer Aktionen trifft, die von den Gemeinschaftsinstitutionen gemeinsam mit den Regierungen der Mitgliedstaaten im wirtschaftlichen und sozialen Bereich durchgeführt werden sollen. Das Streben nach Vereinfachung erscheint auf den ersten Blick wie die Quadratur des Kreises, besonders angesichts der Vielschichtigkeit der Probleme, die bei der europaweiten Harmonisierung zu bewältigen sind (schwerfällige Verfahren, Beharrungsvermögen der Verwaltungsapparate, Druck durch Lobbying in Brüssel und Straßburg in entgegengesetzter Richtung).

3.2. Diese Faktoren der Komplexität werden durch eine unzureichende systematische Beurteilung und fundierte Kenntnis der dadurch verursachten Kosten verschärft. Die Gemeinschaftsinstitutionen haben ebenso wenig wie die einzelstaatlichen Regierungen bisher kaum adäquate Mittel bereitgestellt, um die Rechtsetzung der Gemeinschaft im Sinne einer Verschlankung durchzuführen, sondern sich auf einige Ad-hoc-Aktionen beschränkt, die schnell an ihre Grenzen stoßen, weil ein Anreize schaffender, schlüssiger allgemeiner politischer Rahmen fehlt. Die Kosten sind in ihrer Gesamtheit zu erfassen, d. h. einschließlich der Kosten des Zeitaufwandes, der den Bürgern durch komplizierte Verwaltungsverfahren unnötigerweise entsteht, der wirtschaftlichen Kosten, die den Unternehmen, vor allen den kleinen und mittelständischen Unternehmen, durch den Aufwand, mit den komplizierten Verfahren zurechtzukommen, aufgebürdet werden, und schließlich der aus Steuermitteln finanzierten Haushaltskosten aufgrund einer zu bürokratischen Verwendung von Verwaltungsausgaben, die zu Lasten einer besseren Qualität der öffentlichen Finanzen mit einem greifbaren Nutzen für die Allgemeinheit geht.

3.3. Die institutionellen Verfahren tragen ebenfalls ihren Teil dazu bei, auch wenn sie die Vereinfachung eher mit einer weiteren Bürde belasten als systematisch behindern. Ein von einer Mehrheit getragener oder gar einstimmiger Konsens (zunächst auf Kommissionsebene, anschließend im Rat, bei gleichzeitiger Einbeziehung des Parlaments im Rahmen von Mitentscheidungs- und Vermittlungsverfahren) ist zu häufig nur um den Preis eines komplizierten politischen Kompromisses zu haben, bei dem das wohlverstandene Interesse derjenigen, die die Vorschriften anwenden müssen, oft aus dem Blickfeld gerät. Der ansonsten löbliche Wille des Ratsvorsitzes, während der jeweiligen sechsmonatigen Amtszeit eine quantitativ gute Beschlussfassungsbilanz vorzuweisen, kann ebenfalls zu Abstrichen an der eigentlichen Qualität dieser oder jener Entscheidung beitragen.

3.4. Auch die Angemessenheit der gewählten Rechtsinstrumente ist häufig zu bemängeln. Manche Regelungen sind zu schwerfällig und kompliziert; dabei hätten sie mit mehr gegenseitigen Zugeständnissen vereinfacht werden können, ohne an Wirksamkeit einzubüßen; im Gegenteil: das hätte sie wirkungsvoller gemacht. Manche Richtlinien enthalten Optionen, die den Mitgliedstaaten einen zu großen Spielraum für Auslegung und Anwendung lassen, ohne dass es eine wirkliche Kontrolle darüber gäbe, welche Komplikationen diese Ermessensfreiheit den Rechtsanwendern verursachen kann oder inwiefern dadurch ein Mangel an echter Harmonisierung entsteht, der ein wirklich zufriedenstellendes Funktionieren des Binnenmarktes erschwert. Darüber hinaus kann die den Mitgliedstaaten durch eine Richtlinie überlassene Freiheit, eine über eine Gemeinschaftsregelung hinausgehende nationale Regelung zu beschließen oder beizubehalten, mitunter zu einer unnötigen Verkomplizierung des Handelsverkehrs führen; dabei würde es die Wahl einer gemeinschaftsweit einheitlich geltenden Verordnung erlauben, die Regelung unter schließlich für alle Beteiligten akzeptablen Bedingungen zu vereinfachen. Zudem kann es vorkommen, dass sich Bestimmungen über die gegenseitige Anerkennung als nicht anwendbar erweisen, weil sie nicht in einer Weise weiterbehandelt oder rechtlich abgestützt werden, die ihre ordnungsgemäße praktische Anwendung sichert.

3.5. Hervorzuheben ist auch, dass nahezu alle europäischen Rechtsvorschriften ausschließlich in dem engen Kreis der europäischen Institutionen entstanden sind, die über Entscheidungs- oder Mitentscheidungsbefugnisse verfügen, d. h. der Kommission, dem Parlament und dem Rat. Die eingehende europäische Debatte über die Subsidiarität dreht sich bisher allerdings zu sehr um die vertikale Dimension dieses Begriffs (Aufgabenverteilung zwischen der Gemeinschaftsebene und der nationalen bzw. regionalen Ebene), während seine horizontale Dimension (Aufgabenverteilung zwischen der Regulierung durch Rechtsvorschriften und der Regulierung durch vertragliche Vereinbarungen oder Verhaltenskodizes) weitgehend unbeachtet geblieben ist. Die horizontale Dimension ist zwar auf der nationalen Ebene in vielen Mitgliedstaaten gängige Praxis, hat auf der europäischen Ebene bisher aber kein Gegenstück oder eine wirklich vergleichbare Entsprechung. Eine bemerkenswerte Ausnahme, von der auch heute noch unzureichend Gebrauch gemacht wird, bilden hier der soziale Dialog auf europäischer Ebene (bisher Abschluss von drei branchenübergreifenden Vereinbarungen, die anschließend in Richtlinien umgewandelt wurden, in den Bereichen Elternurlaub, Teilzeitarbeit und befristete Arbeit) sowie einige freiwillige Vereinbarungen und Verhaltenskodizes (namentlich im Umweltbereich, im Rahmen des Auto-Öl-Programms und bei der Verringerung des Energieverbrauchs). Das fehlende Bewusstsein einer Partnerschaft mit den wirtschaftlichen und sozialen Gruppen nicht nur durch deren Konsultation, sondern ggf. auch deren Mitentscheidung, das einer im wesentlichen politisch-administrativen Beschlussfassung zugute käme, steht einer engeren Einbeziehung der Akteure der Bürgergesellschaft in die Vereinfachungsbemühungen und einer stärkeren Übertragung von Verantwortung auf sie im Wege. Dies verstärkt im Gegenteil sogar den Druck der einer Vereinfachung am wenigsten förderlichen Verbandsinteressen auf die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung.

3.6. Die beratende Funktion, wie sie insbesondere der Wirtschafts- und Sozialausschuss wahrnimmt, der alle Akteure des wirtschaftlichen und sozialen Lebens repräsentiert, hat gegenüber den drei Säulen des Mitentscheidungsverfahrens — Kommission, Parlament und Rat — nicht immer ein ausreichendes institutionelles Gewicht. Mit einer späten Befassung, die erst in dem Moment einsetzt, in dem die mitentscheidenden Institutionen auf den Plan treten, ist der Ausschuss wirklich institutionell gehandicapt und kann sich nicht ausreichend Geltung verschaffen, um verbessernde Vereinfachungen durchzusetzen, die den Interessen der Rechtsanwender entsprechen. Es ist zu überlegen, wie die beratende Funktion im Interesse einer besseren Qualität der Vorschriften aufgewertet werden kann.

3.7. Ein Problem, das sich häufig stellt, ist das der Angleichung zwischen den europäischen Vorschriften und denen der einzelnen Mitgliedstaaten. In der Praxis — vor allem deshalb, weil immer häufiger Richtlinien den Vorzug vor Verordnungen erhalten —, ist es häufig so, dass die in Brüssel vereinbarten Bestimmungen die einzelstaatlichen Vorschriften „überlagern“, ohne sie wesentlich zu ändern oder gar aufzuheben. Es kommt auch vor, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinien nationale Vorschriften hinzufügen, die über die Bestimmungen dieser Richtlinien hinausgehen.

3.8. Die mangelnde Europa-Kompatibilität zahlreicher einzelstaatlicher Vorschriften erschwert ein reibungsloses Funktionieren der gegenseitigen Anerkennung, wie ein im Juni 1999 vorgelegter Bericht der Kommission deutlich gemacht hat.

#### 4. Auswirkungen der Komplexität der Vorschriften

4.1. Unter wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gesichtspunkten hat die Kompliziertheit des Gemeinschaftsrechts negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, die in einem von scharfem Wettbewerb gekennzeichneten internationalen Umfeld mehr denn je eine notwendige, wenn auch nicht immer hinreichende Bedingung für die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist. Ein kompliziertes Regelwerk bestraft die unternehmerische Initiative und Kreativität und hemmt die Entwicklung von Kleinunternehmen einschließlich der sog. „Start-up-Unternehmen“, die für die Vitalität der neuen Wirtschaft in Europa dringend erforderlich sind. Zu komplizierte Vorschriften hemmen allgemein das Innovationsvermögen und die Anpassungs- und Reformfähigkeit. Sie sind ein erhebliches Handicap für unser heutiges Europa, das sich in einem Prozess des Wandels befindet, die Herausforderungen der Globalisierung bewältigen muss und eine neue kreative Dynamik braucht.

4.2. Komplizierte Vorschriften beeinträchtigen auch die Freiheit und das gesellschaftliche Leben der Bürger, indem sie ihren Zeit- und Kostenaufwand erhöhen, und vergrößern die Ungleichheiten in der Kenntnis und dem Verständnis der Regeln, sodass sie eher zu mehr als zu weniger Ausgrenzung führen.

4.3. Politisch betrachtet schürt die Komplexität, für die die Mitgliedstaaten sich vor ihrer jeweiligen Bevölkerung nicht unmittelbar verantwortlich fühlen, die Besorgnis vieler Bürger über die „Eurokratie“ und schafft Distanz, während Europa doch vielmehr als ein zusätzlicher Raum der Freiheit, der Demokratie und der Sicherheit wahrgenommen werden müsste. Der unzureichende Platz, der den unmittelbar betroffenen Wirtschafts- und Sozialpartnern für einen in Vereinbarungen mündenden Dialog gelassen wird, schwächt die Vitalität der Verbandsdemokratie auf europäischer Ebene in einer Zeit, in der es die großen wirtschaftlichen, technologischen und sozialen Herausforderungen erforderlich machen, die direkte Beteiligung der Bürger an Europa auszubauen.

4.4. Unter dem Blickwinkel eines funktionierenden Binnenmarktes sind die europäischen Vorschriften aufgrund ihrer Komplexität kaum noch geeignet, bestehende Hemmnisse wirklich zu beseitigen. Dabei ist gerade jetzt eine neue Dynamik erforderlich, um im Vorfeld der Erweiterung noch fehlende Kernelemente des Binnenmarktes zu vollenden. Insbesondere mangelt es nach wie vor an einfachen gemeinschaftsweiten Rechtsinstrumenten, wie z. B. einem wirklichen Statut für eine Europäische Aktiengesellschaft, einem zuverlässigen und kostengünstigen Gemeinschaftspatent und einem einfacheren europäischen MwSt-System.

4.5. Aus juristischer Sicht leistet die Komplexität der europäischen Vorschriften außerdem einer mangelhaften Umsetzung in einzelstaatliches Recht sowie Rechtsstreitigkeiten mit der Kommission und dem Europäischen Gerichtshof Vorschub. Mit der Vereinfachung der Vorschriften muss insbesondere das Ziel verfolgt werden, eine hohe Umsetzungsintensität und eine erheblich diszipliniertere Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen.

4.6. Große Bedeutung erlangt diese Problematik nicht zuletzt im Hinblick auf die Erweiterung. Die Vereinfachung der Rechtsvorschriften würde den Bewerberstaaten helfen, die schwere Aufgabe der vollständigen Übernahme des Besitzstands der Gemeinschaft (*acquis communautaire*) zu meistern. Sie würde auch die Umsetzung in das nationale Recht der fünfzehn Mitgliedstaaten begünstigen, die den beitragswilligen Staaten bisher nicht unbedingt ein gutes Beispiel gegeben haben. Sie würde darüber hinaus die Bedingungen für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes im erweiterten Europa von morgen verbessern.

## 5. Beurteilung bereits eingeleiteter Vereinfachungsmaßnahmen

5.1. In den 80er Jahren erklärte sich die Kommission im Zuge der Diskussion über den Subsidiaritätsbegriff bereit, für jedes gemeinschaftliche Regelungsvorhaben eine Auswirkungsanalyse mit einer Kosten-Nutzen-Analyse vorzulegen. Diese Analysen sind nach einem gemeinsamen Muster aufgebaut und umfassen eine Begründung gemäß dem Kriterium der Subsidiarität, eine Abschätzung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen einschließlich des Standpunktes der KMU sowie Angaben über die durchgeführten Konsultationen.

Diese Auswirkungsanalysen sind zwar sinnvoll, haben jedoch in ihrer jetzigen Form letztlich nur eine begrenzte Aussagekraft insofern, als die Objektivität dieser Analysen nicht formell gewährleistet ist, sie keine Vorabprüfung anderer Optionen als einer gesetzlichen Regelung enthalten, praktisch keine systematische Prüfung der tatsächlich durch eine Regelung bewirkten Vereinfachung vornehmen und schließlich nicht nach außen bekannt gemacht werden.

5.2. In den 90er Jahren widmete sich die Kommission verstärkt der Erstellung von Grünbüchern, mit denen eine öffentliche Diskussion im Vorfeld von Rechtsetzungsvorhaben in Gang gesetzt wird, von Weißbüchern, in denen mögliche Rechtsetzungsvorhaben in einem bestimmten Sachbereich global dargelegt werden, und von Mitteilungen, in denen sie die Sachlage beschreibt und Analysen vorstellt, bevor sie spezifische Vorhaben vorschlägt. Technisch gestützt auf das Internet, von dem die Kommission heute zu Recht mehr und mehr Gebrauch macht, insbesondere durch ihre Site „Europa“, erlaubt diese Vorgehensweise einen interaktiven Dialog mit der Öffentlichkeit über geplante Regelungsvorhaben. Die Wirkung dieser erweiterten Vorabkonsultationen über Vereinfachungsschritte wird jedoch notwendigerweise solange begrenzt bleiben, wie sie sich darauf beschränken, eine Debatte über den geplanten Inhalt einer Regelung zu eröffnen, anstatt systematisch nach den möglichen Alternativen zu einer Regelung — namentlich Verhaltenskodizes und Selbstregulierungen — zu fragen.

5.3. 1995 prüfte eine von Herrn Molitor geleitete Reflexionsgruppe auf Ersuchen des Europäischen Rates die Möglichkeiten einer Vereinfachung der Gemeinschaftsvorschriften.

5.3.1. Neben Vorschlägen für die Neuformulierung mehrerer technischer Vorschriften enthielt der Molitor-Bericht achtzehn allgemeine Empfehlungen, von denen viele weitgehend „in der Schublade verschwunden“ sind, in diesem Zusammenhang jedoch kurz aufgeführt werden sollen:

- zügigere Kodifizierung auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene
- Einleitung eines Programms zur Vereinfachung für alle bestehenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und deren Umsetzung in das nationale Recht
- Erstellung von Berichten über beizubehaltende, zu ändernde oder zu streichende Vorschriften durch die Kommission
- Erörterung von Fragen im Projektvorfeld (Angemessenheit, Subsidiarität, Kosten/Nutzen, Alternative zu einem Tätigwerden öffentlicher Einrichtungen, Verhältnismäßigkeit, zeitliche Begrenzung)
- Vorlage öffentlicher Studien durch die Kommission über die Integration von Gemeinschaftsinitiativen in den Mitgliedstaaten

- Einhaltung einer Reihe von Kriterien für jedes Vorhaben: Verständlichkeit des Inhalts, Klarheit der Zielsetzung, Vereinbarkeit mit bestehenden Rechtsvorschriften, Abgrenzung des Geltungsbereichs, Einhaltung des Zeitplans, Verfahren zur erneuten Prüfung einer Regelung
- Veröffentlichung von Vorstudien
- wirkungsvolle, systematische und rechtzeitige Konsultation der Betroffenen (Verbraucher, Unternehmen, Arbeitnehmer)
- Begründung unter den Aspekten Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit, Kosten, Innovation
- Bekanntmachung der Gründe für die Zustimmung oder Ablehnung eines Mitgliedstaats
- Einleitung eines systematischen, öffentlichen Verfahrens der Ergebnisbewertung
- Förderung der Vereinfachung auf der nationalen und kommunalen Ebene, auch bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts
- stärkere Kontrolle der Anwendung auf der nationalen Ebene
- Verhängung von Strafgeldern gegen Mitgliedstaaten, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen
- Bevorzugung einer Verordnung statt einer Richtlinie, wenn dies zur Vereinfachung beiträgt
- Einsatz des Instruments der gegenseitigen Anerkennung, wo immer möglich
- Zeitige Bekanntmachung der Pläne der Kommission durch verstärkten Einsatz von Grün- und Weißbüchern
- Erstellung von Berichten über die erreichten Vereinfachungen durch die Kommission und Übertragung der Verantwortung für die Vereinfachung auf eines der Mitglieder der Kommission, das sich auf eine kleine, zentrale Koordinierungseinheit stützen kann.

5.3.2. Fünf Jahre nach seiner Veröffentlichung hat der Molitor-Bericht weitgehend an Aktualität eingebüßt, insbesondere deshalb, weil die meisten darin enthaltenen Empfehlungen kaum greifbare Wirkungen nach sich gezogen haben. Für diesen mangelnden Erfolg sind zwei Hauptgründe anzuführen:

5.3.2.1. Zum einen hätte der Bericht in seinen Analysen und Empfehlungen weiter gehen und sich stärker mit den Faktoren der administrativen Komplexität befassen sollen; dazu gehört auch die allgemeine Einstellung der Entscheidungsträger und Sachbearbeiter, die sich das Anliegen der Vereinfachung zu wenig zu Eigen machen. Der Bericht enthielt Überlegungen über Vorschläge, wie dieser Situation abzuhelpen sei, und konzentrierte sich damit vorwiegend auf die Symptome und Effekte der Komplexität, für die ohne eine solche Vorbedingung aber kaum wirksame Lösungen zu finden sind. Der Bericht befasste sich nicht ausdrücklich mit der Einrichtung von Kontrollen, Audit-Prüfungen und im Haushalt verankerten Ressourcen, durch die der Bestand und die ständige Weiterent-

wicklung der Vereinfachungsbemühungen auf Dauer gesichert werden kann.

5.3.2.2. Zum anderen hat der Rat, der den Molitor-Bericht in Auftrag gegeben hat, seinerzeit nicht die operationellen Konsequenzen daraus gezogen, denn er vermochte es nicht, daraus ein wahrhaftes Programm der Vereinfachung abzuleiten, wie der Bericht es ausdrücklich anempfohlen hatte. Dies ist zweifellos auf die Wirkungen einer zu starken Politisierung der Debatte über das verzerrende, strittige Dilemma Vereinfachung/Deregulierung zurückzuführen; dabei hätte man im Gegenteil Nägel mit Köpfen machen und einen neuen Ansatz für gemeinschaftliche Rechtsvorschriften verfolgen sollen, in denen Qualität, Einfachheit, Transparenz und Wirksamkeit miteinander vereint sind. Die Kommission hat sich immerhin mehrere Empfehlungen des Berichts zu Herzen genommen, allerdings vorwiegend bei Vorhaben punktueller, fragmentarischer Art.

5.4. Unter den punktuellen Maßnahmen der Kommission verdient die 1996 eingeleitete Initiative „SLIM“ (Simplification of Legislation in the Internal Market) besondere Erwähnung, in deren Rahmen bereits vierzehn Vereinfachungsvorhaben auf den Weg gebracht wurden, um verschiedene, von der Gemeinschaft schon verabschiedete Regelungen einfacher zu gestalten. Die SLIM-Gruppen, die sich aus Fachleuten der einzelstaatlichen Verwaltungen und Vertretern der Rechtsanwender zusammensetzen, arbeiten Vorschläge zur Vereinfachung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften aus, die seit mindestens fünf Jahren in Kraft sind. Diese Vorhaben sind in den unterschiedlichsten Bereichen angesiedelt (Zierpflanzen, gefährliche Stoffe, Fertigpackungen, Baustoffe, Düngemittel, elektromagnetische Verträglichkeit, Bankdienstleistungen, Versicherungen, Gesellschaftsrecht, Anerkennung von Befähigungsnachweisen, Bestimmungen der Sozialversicherung, Mehrwertsteuer, Intrastat-Statistiken, Außenhandelsstatistiken). Nach Angaben der Kommission in ihrem letzten Evaluierungsbericht vom März 2000 sind diese Vorhaben in Bezug auf Vereinfachungsempfehlungen gut vorangekommen, sodass die Kommission auf dieser Grundlage zahlreiche neue vereinfachte Projekte vorlegen kann. Das Problem ist jedoch die endgültige Verabschiedung dieser neuen Projekte, für die der Rat und das Parlament bisher zu selten grünes Licht gegeben haben (Zierpflanzen, Intrastat-Variablen, kombinierte Außenhandelsnomenklatur). Um der SLIM-Initiative neuen Schwung zu verleihen, hat die Kommission im März 2000 fünfzehn Reformvorschläge vorgelegt, durch die alle Verfahrensbeteiligten stärker und besser koordiniert in die Verantwortung genommen werden sollen.

5.5. Die Kommission hat 1998 darüber hinaus Pilotprojekte für „European Business Panels“ eingeleitet, um frühzeitig und direkt bei den Unternehmen festzustellen, wie sinnvoll und kostenaufwendig bestimmte Rechtsetzungsvorschläge sind. Dieses Verfahren wurde bisher in drei Fällen eingesetzt, in denen eine Vereinfachung erreicht werden sollte: Steuervertretung bei der MwSt, Harmonisierung der Rechnungslegung und Elektro- und Elektronikmüll (in letzterem Fall bei 1 744 Unternehmen). Allerdings befindet sich dieses Verfahren bisher noch in der Erprobung; die Kommission beabsichtigt derzeit nicht, es in größerem Maßstab systematisch anzuwenden.

5.6. Darüber hinaus wurde von der Kommission 1997 eine Task-Force zur Verbesserung des Unternehmensumfeldes („BEST“) eingerichtet, zu der Vertreter wirtschaftlicher und sozialer Gruppen und der Hochschulen hinzugezogen werden. Die Task-Force hat 1998 einen Bericht mit neunzehn Empfehlungen abgegeben, die sich vor allem mit dem Unternehmensumfeld in den Mitgliedstaaten in sehr unterschiedlichen Bereichen befassen (Verwaltungsverfahren, allgemeines und berufliches Bildungswesen, Flexibilität der Arbeitnehmer, Finanzierung und Besteuerung, Innovation). Im Herbst 2000 wird die Kommission einen Evaluierungsbericht über die Umsetzung dieser Empfehlungen vorlegen.

5.7. Im März 1999 wurde gemäß dem Vertrag von Amsterdam eine interinstitutionelle Vereinbarung über die redaktionelle Qualität veröffentlicht, zu der sich die Kommission, der Rat und das Parlament verpflichtet haben. Sie ist noch zu neu, als dass ihre Wirkung bereits bewertet werden könnte.

5.8. Des Weiteren veröffentlicht die Kommission jährlich den Bericht „Eine bessere Rechtsetzung“, in dem sie ihre Beiträge zur Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts darlegt. Im jüngsten Bericht vom November 1999 werden die Entwicklung verschiedener, in neuerer Zeit eingeleiteter Vereinfachungsmaßnahmen erläutert und die laufenden Arbeiten zur Kodifizierung, Neufassung und Zusammenlegung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften dargelegt, durch die Textüberschneidungen vermieden und überholte Bestimmungen gestrichen werden sollen.

5.9. Im Rahmen ihrer im Herbst 1999 eingeleiteten internen Verwaltungsreform hat die Kommission darüber hinaus in ihrer GD „Unternehmen“ ein Referat für Rechtsvereinfachung geschaffen. Diese Initiative ist sicher zu begrüßen, doch dürfte ihre Auswirkung begrenzt sein, da dieses Referat nicht unmittelbar dem Generalsekretariat unterstellt ist, denn die Vereinfachung ist ein Erfordernis, das alle Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission einbinden sollte.

5.10. Der Rat „Binnenmarkt“ hat am 25. Mai 2000 die Notwendigkeit einer besseren Koordinierung der verschiedenen bisherigen Initiativen zur Rechtsvereinfachung (SLIM, BEST, „Test Panels“, Folgenanalyse) in einer kohärenten Strategie hervorgehoben, die dem Europäischen Rat auf seiner Tagung im Frühjahr 2001 von der Kommission vorgelegt werden soll.

5.11. Zusammenfassend ist festzustellen:

5.11.1. Die Kommission hat es in den letzten Jahren nicht an Anläufen fehlen lassen, auf Gemeinschaftsebene Vereinfachungen vorzunehmen. So sinnvoll jedoch auch die Zielsetzung, der Anwendungsbereich und die Methodik dieser Initiativen war, haben sie doch nicht zu hinreichend signifikanten Ergebnissen geführt, die dem allgemeinen Eindruck einer geringen Wirksamkeit der Vereinfachungsbemühungen entgegenwirken könnten.

5.11.2. Die Aufforderung des Europäischen Rates an die Kommission, ihm auf seiner Tagung im Frühjahr 2001 eine Strategie zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften vorzulegen,

zeigt, dass es an der Zeit ist, die Lehren aus dem bisherigen halb gelungenen, halb fehlgeschlagenen Vorgehen zu ziehen und einen neuen Anlauf zu unternehmen.

## 6. Vorschläge des Ausschusses für einen neuen Anlauf zur Rechtsvereinfachung

6.1. Die von der Binnenmarktbeobachtungsstelle veranstaltete Anhörung hat deutlich gemacht, dass neue Wege zu suchen sind, um schneller und besser zu handeln. Der Ausschuss spricht sich daher dafür aus, einen richtigen „Vereinfachungsprozess“ in Gang zu setzen, der folgende Elemente umfasst:

6.1.1. Aufstellung eines Mehrjahresplans zur Rechtsvereinfachung, in dessen Rahmen ein solcher Prozess gemeinschaftsweit koordiniert verlaufen kann.

6.1.2. Erarbeitung von Verhaltenskodizes der am Regulierungsprozess in Europa Beteiligten einschließlich der Mitgliedstaaten.

6.1.3. Bessere Nutzung der Auswirkungsanalyse, die ergänzt und in den Regulierungsprozess integriert werden muss.

6.1.4. Aktive Rolle der Wirtschafts- und Sozialpartner und aller Akteure der Bürgergesellschaft, ohne deren Einbindung Vereinfachungsbemühungen nicht gelingen können.

6.2. Der Ausschuss richtet an erster Stelle das Ersuchen an den Rat, in Fortführung seines Mandats von Lissabon auf seiner Tagung im Frühjahr 2001 auf der Grundlage eines detaillierten Entwurfs, den ihm die Kommission Anfang 2001 vorlegen soll, einen wirkungsvollen Mehrjahresplan zur Rechtsvereinfachung mit vorrangigen Zielen und einem Zeitplan unter Nutzung innovativer Methoden, Budgetmittel und effizienter Bewertungsmöglichkeiten zu verabschieden. Der Ausschuss empfiehlt, diesen Plan so anzulegen, dass die wesentlichen Änderungen in diesem Bereich spätestens bis 2005 bzw. bis zum Ende der gegenwärtigen Mandatsperiode des Europäischen Parlaments und der Kommission voll verwirklicht werden können. Der Plan sollte folgende Elemente umfassen:

6.2.1. Abhilfemaßnahmen für Fälle, in denen eine Vereinfachung der bestehenden Rechtsvorschriften am dringendsten ist.

6.2.2. Präventivmaßnahmen, die einen neuen Ansatz zur Vereinfachung laufender oder künftig geplanter Regelungsvorhaben der Gemeinschaft gewährleisten.

6.2.3. Flankierende Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten.

6.3. Nach Ansicht des Ausschusses sollte der Plan so beschaffen sein, dass mit ihm ein wirklicher Prozess der Rechtsvereinfachung in Europa in Gang gesetzt wird, der die in Luxemburg, Cardiff und Köln eingeleiteten Prozesse zur Ankurbelung der Wirtschaft, des Binnenmarktes und der Beschäftigung ergänzt und deren Wirkungen verstärkt. Der Europäische Rat sollte auf seiner Sondertagung, die künftig in jedem Frühjahr stattfinden soll, um den Stand der Umsetzung der in Lissabon beschlossenen wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen zu prüfen, auch eine jährliche Prüfung der Fortschritte im Rechtsvereinfachungsprozess auf der Grundlage eines Berichts der Kommission, der einen Binnenmarktanzeiger enthält, vornehmen.

6.4. In Bezug auf den Inhalt der Rechtsvorschriften weist der Ausschuss auf die Notwendigkeit hin, ihren Zusatznutzen nicht durch zu viele Kompromisse zunichte zu machen, durch die nationalen Besonderheiten Rechnung getragen werden soll, denn darunter leidet die Anwendbarkeit einer Vorschrift. Außerdem dürfen Richtlinien nicht durch zu viele Optionen für die Umsetzung in den Mitgliedstaaten überfrachtet werden, denn dies läuft dem eigentlichen Ziel einer Harmonisierung zuwider. Alle Rechtsinstrumente (Verordnungen, Richtlinien, gegenseitige Anerkennung) müssen auf Vereinfachung ausgerichtet sein. Des Weiteren hält es der Ausschuss für wichtig, zur Vermeidung von Textüberschneidungen die Kodifizierung voranzutreiben und die Verständlichkeit und sprachliche Einfachheit der Rechtstexte gemäß der interinstitutionellen Vereinbarung vom Dezember 1998 sicherzustellen.

6.5. In Bezug auf die Anwendung der Rechtsvorschriften hält der Ausschuss eine größere Umsetzungsdisziplin der Mitgliedstaaten für geboten. Aus dem neuesten Binnenmarktanzeiger der Kommission geht hervor, dass 13 % der fälligen Binnenmarkt-Richtlinien (194 von 1 489) immer noch nicht von allen Mitgliedstaaten umgesetzt wurden. Dies ist eine spürbare Verschlechterung, die die Erreichung der angestrebten Quote von nur 1,5 % bis zum Jahresende 2000 immer unwahrscheinlicher werden lässt.

6.6. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Gültigkeitsdauer der Vorschriften. Der Ausschuss regt an, insbesondere in Bereichen, die von einer starken Dynamik gekennzeichnet sind, systematisch eine begrenzte Gültigkeitsdauer vorzusehen; dabei sollte nach Ablauf der Gültigkeitsdauer eine obligatorische Prüfung des Rechtstextes und — falls er den Anforderungen nicht standhält — seine Außerkraftsetzung vorgesehen werden.

6.7. Der Ausschuss unterstreicht mit besonderem Nachdruck die Bedeutung einer unmittelbaren Einbindung der wirtschaftlichen und sozialen Gruppen für den Erfolg der Politik der Vereinfachung in Europa.

6.7.1. Sie müssen die Freiräume für vertragliche Abmachungen, die ihnen der europäische Gesetzgeber lässt, aktiv nutzen, in erster Linie im sozialen Bereich.

6.7.2. Sie müssen darauf dringen, neue Freiräume für vertragliche Abmachungen, Selbstregulierungen oder Verhaltenskodizes auf europäischer Ebene zu erhalten, insbesondere in den Bereichen Umweltschutz, Verbraucherinteressen, elektronischer Handel und Informationsgesellschaft.

6.7.3. Sie müssen bereit sein, direkt als Partner an Richtlinien eines neuen Typs mitzuarbeiten, die ihnen anstelle der Mitgliedstaaten die unmittelbare Verantwortung für die Umsetzung bestimmter Grundanforderungen durch Vereinbarungen, Kennzeichnungen, Zertifizierungsverfahren und Selbstregulierungen übertragen.

6.7.4. Sie sollten aktiv an den SLIM-Projekten mitarbeiten, bei denen sie ihre Standpunkte mit dem gleichen Gewicht wie die Fachleute der Verwaltungen geltend machen können.

6.7.5. Sie können die Entwicklung von „Test Panels“ bei den Betroffenen erleichtern, insbesondere Unternehmen, Gewerkschaften und Verbraucherverbänden.

6.8. Nach Auffassung des Ausschusses sollte sich der Mehrjahresplan zur Rechtsvereinfachung auf einen Verhaltenskodex der Gemeinschaftsorgane und der Mitgliedstaaten stützen, die darin folgende Verpflichtungen eingehen:

6.8.1. Förderung einer vereinfachungsfreundlichen Denkweise, die die Erwartungen der Rechtsanwender des wirtschaftlichen und sozialen Lebens und der Vertreter der Bürgergesellschaft aufgreift.

6.8.2. Wahrnehmung einer rechtsvereinfachenden Funktion neben der rechtsetzenden durch neue Methoden zur Ausarbeitung, inhaltlichen Gestaltung und Anwendung der Rechtsvorschriften.

6.8.3. Sicherstellung der Verträglichkeit nationaler Rechtsvorschriften mit den gemeinschaftlichen.

6.9. Nach Ansicht des Ausschusses spielt die Kommission eine wichtige Rolle für den Erfolg der Vereinfachungsbemühungen, zu deren Wahrnehmung ihr der Ausschuss folgende Empfehlungen unterbreitet:

6.9.1. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, bis zur Tagung des Europäischen Rates im Frühjahr 2001 in Stockholm einen ehrgeizigen, neue Wege beschreitenden Plan vorzulegen, der sich auf die laufende Mandatszeit der Kommission, d. h. den Zeitraum von 2001 bis 2005, erstreckt. Der Plan muss es dem Europäischen Rat ermöglichen, einen umfassenden Prozess zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften ins Werk zu setzen, wie ihn der Ausschuss in seiner vorliegenden Stellungnahme empfiehlt. Darüber hinaus fordert der Ausschuss die Kommission auf, dem Europäischen Rat künftig jährlich auf jeder Frühjahrstagung einen Bericht vorzulegen, in dem sie die erreichten Fortschritte zusammen mit einem Binnenmarktanzeiger aufführt und Vorschläge für neue Aktionen oder die Neukonzipierung von Maßnahmen unterbreitet, um die volle Verwirklichung des Mehrjahresplanes im Zeitraum 2001-2005 zu gewährleisten.

6.9.2. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, bei der internen Reform ihrer Dienststellen, durch die die Leistungsfähigkeit der Verwaltung erhöht werden soll, dem Erfordernis der Vereinfachung der Rechtsvorschriften ganz besonders Rechnung zu tragen; vordringlich ist dabei die unmittelbare Angliederung des zentralen Referats „Rechtsvereinfachung“, das über die notwendigen, der Dringlichkeit seiner Aufgabe angemessenen Ressourcen verfügen muss, an das Generalsekretariat der Kommission, denn die Vereinfachung ist ein Erfordernis, das alle Kommissionsdienststellen unabhängig von ihrem Sachbereich angeht.

6.9.3. Der Ausschuss hält es für unerlässlich, den Plan zur Rechtsvereinfachung mit Haushaltsmitteln auszustatten, damit der Vereinfachungsprozess die Ressourcen erhält, die für seine erfolgreiche Umsetzung unter Einbindung der betroffenen Akteure der Bürgergesellschaft nötig sind und sie vor allem besser als bisher in den Stand setzen, die in der Auswirkungsanalyse gestellten Fragen fundiert und begründet zu beantworten.

6.9.4. Der Ausschuss hebt die Bedeutung von Auswirkungsanalysen hervor, die durchgängig jedem neuen Rechtsetzungsvorhaben beizufügen sind, und dringt auf die Ergänzung dieser Analysen durch vier Neuerungen:

6.9.4.1. Der Ausschuss betont die Notwendigkeit, mit Hilfe geeigneter Mittel wie bewährte Verfahrensweisen und eine effiziente Konsultation der unmittelbar betroffenen wirtschaftlichen und sozialen Gruppen die Objektivität und Qualität der Auswirkungsanalysen zu verbessern. Ein gutes Vorgehen wäre es, mit der Erstellung dieser Analysen ein Organ außerhalb der Kommission zu betrauen, das die erforderlichen Qualifikationen und die notwendige Unabhängigkeit aufweist.

6.9.4.2. Der Ausschuss schlägt vor, die obligatorische Kontrolle nach dem Kriterium der Subsidiarität durch die Aufnahme eines Alternativkriteriums zu ergänzen: Es wäre dann nicht nur zu begründen, warum ein Tätigwerden auf europäischer Ebene gerechtfertigt ist, sondern es müsste auch geprüft werden, ob bei diesem Vorhaben der Gemeinschaft eine Alternative zu einer neuen Rechtsetzung durch die Gemeinschaftsorgane besteht. Denkbare Alternativen wären z. B. Verhaltenskodizes der Unternehmen oder gesellschaftlichen Verbände oder vertragliche Verpflichtungen nach dem Vorbild des sozialen Dialogs (z. B. in den Bereichen Umweltschutz, Verbraucherschutz, elektronischer Handel). Gegebenenfalls könnten auch Aktionen als Alternative in Frage kommen, die weder rechtsetzenden noch vertraglichen Charakter haben, wie z. B. Ausbildungsmaßnahmen, eine systematischere Nutzung des Rechtsweges oder auch die Unterstützung von Vereinigungen der Bürgergesellschaft, die einen wirksamen Beitrag zur Erreichung der Ziele leisten können.

6.9.4.3. Der Ausschuss schlägt vor, dass die Auswirkungsanalyse künftig ausdrücklich eine Prüfung der durch den neuen Rechtsakt bewirkten Vereinfachung einschließlich der Kosten- und Zeitersparnis für die Bürger enthält, sowohl in Bezug auf seine Ziele und seinen Inhalt als auch im Hinblick auf seine Anwendung; dadurch kann es gerechtfertigt sein, den tatsächlichen Bedingungen der Umsetzung hohe Bedeutung beizumessen.

6.9.4.4. Der Ausschuss schlägt des Weiteren vor, dass die Wirkungsanalyse künftig veröffentlicht und dem Rechtsetzungsvorhaben während der gesamten Dauer des Rechtsetzungsverfahrens beigelegt wird, damit die an der Beschlussfassung Beteiligten ermessen können, inwieweit das Vorhaben nicht nur in seiner Urfassung, sondern im gesamten Verfahrensverlauf, d. h. eingedenk der bis zu seiner endgültigen Annahme vorgenommenen Änderungen, den Kriterien der Folgenabschätzung entspricht. Die Veröffentlichung der Auswirkungsanalyse würde darüber hinaus eine regelmäßige Prüfung der Frage erleichtern, ob diese oder jene Rechtsvorschrift noch aktuell ist und in der Praxis noch den Kriterien gerecht wird, die zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung galten.

6.9.5. Die SLIM-Projekte sollten weitergeführt und ausgedehnt werden. Dabei ist dafür Sorge zu tragen, dass — wie die Kommission erklärtermaßen beabsichtigt — die auf dieser Grundlage revidierten Rechtsetzungsvorhaben spätestens sechs Monate nach den Empfehlungen eines SLIM-Berichts vorgelegt werden.

6.9.6. Die Methodik der „Test Panels“ sollte weiterentwickelt werden. Je nach Sachbereich sind auch Vertreter der Sozialpartner und Verbraucher daran zu beteiligen. Die logistische Unterstützung, die der wirkungsvolle Einsatz der „Test Panels“ erfordert, muss bereitgestellt werden.

6.9.7. Die Kommission muss ein allgemeines Umfeld fördern, das offen für die Entfaltung einer auf Vereinfachung zielenden Denkweise ist. Sie muss bei den gewählten Mandatsträgern ein Bewusstsein für dieses Bestreben schaffen, für eine entsprechende Schulung der Beamten sorgen (in erster Linie in ihren eigenen Dienststellen), Seminare zu dieser Thematik veranstalten, ein vergleichendes „Benchmarking“ der besten nationalen Praktiken durchführen (und die Resultate im Internet veröffentlichen), die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Einrichtungen, wie z. B. der OECD, intensivieren und Initiativen der Bürgergesellschaft, von Stiftungen und „Think-Tanks“ unterstützen, die mithelfen können, diese neue Kultur der Vereinfachung auf der Ebene der Gemeinschaft und der einzelnen Mitgliedstaaten zu verbreiten.

6.10. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss als einziges europäisches Vertretungsorgan der wirtschaftlichen und sozialen Akteure, die in der Praxis mit den Rechtsvorschriften umgehen müssen, kann im Rahmen einer neuen Gemeinschaftspolitik der Vereinfachung eine wichtige, aus Sicht dieser Rechtsanwender sicher zentrale Rolle spielen.

6.10.1. Um dieser Aufgabe voll nachkommen zu können, ersucht der Ausschuss die Kommission darum,

6.10.1.1. bereits in der Frühphase konsultiert zu werden, wo immer dies möglich ist, damit die Ausübung seiner beratenden Funktion in Fragen der Vereinfachung nicht durch die gleichzeitige Befassung durch Gemeinschaftsorgane mit Mitentscheidungsbefugnissen beeinträchtigt wird;

6.10.1.2. insbesondere jedes Jahr zu dem Zeitpunkt, wenn die Kommission dem Ausschuss das Jahresprogramm der für ihn geplanten Befassungen übermittelt, zu dem Entwurf des Berichts über die Fortschritte des Vereinfachungsprozesses konsultiert zu werden, der dem Europäischen Rat auf seiner Frühjahrstagung vorgelegt werden soll; dies würde es dem Ausschuss erlauben, von der Kommission zu der Festlegung neuer vordringlicher Aktionsbereiche hinzugezogen zu werden, wie z. B. den Bereichen, die für neue SLIM-Initiativen in Frage kommen, oder den Themen, die Gegenstand eines „Test Panels“ sein könnten;

6.10.1.3. unmittelbar in die Überlegungen zur Verbesserung und Erweiterung der Auswirkungsanalyse einbezogen zu werden.

6.10.2. Um einen wirksamen Beitrag zu den Vereinfachungsbemühungen zu leisten, wird der Ausschuss auch für sich selbst einen Verhaltenskodex festlegen, wie er ihn den Gemeinschaftsinstitutionen vorschlägt. Er stellt dazu eine Reihe von Verhaltensregeln auf, die im letzten Teil dieser Stellungnahme aufgeführt werden.

6.11. In Bezug auf die Einbindung der Organe mit Mitentscheidungsbefugnissen in die Politik der Vereinfachung richtet der Wirtschafts- und Sozialausschuss folgende Empfehlungen an das Europäische Parlament und den Rat:

6.11.1. die Forderung des Ausschusses nach einer frühzeitigeren Konsultation zu unterstützen, sodass ihnen die Stellungnahme des Ausschusses bereits zu Beginn des Mitentscheidungsverfahrens vorliegt;

6.11.2. den Ausschuss ggf. um eine sondierende Stellungnahme zu Fragen der Rechtsvereinfachung zu ersuchen. Dazu gehören auch Überlegungen zu den Alternativen, die ganz oder teilweise an die Stelle einer in Prüfung befindlichen Rechtsvorschrift treten können, sowie zu den Aussichten für die Einbindung der wirtschaftlichen und sozialen Akteure in die Umsetzung einer Richtlinie;

6.11.3. die Haushaltsmittel zu genehmigen, die der Kommission die Entwicklung von Analysen und Methoden erlauben, die zum Erfolg einer Politik der Rechtsvereinfachung beitragen;

6.11.4. sich zu verpflichten, sich spätestens zwölf Monate nach der Vorlage eines im Rahmen von SLIM revidierten Rechtsetzungsvorhabens durch die Kommission dazu zu äußern;

6.11.5. während des Vermittlungsverfahrens zu prüfen, ob ihre Vereinbarung weiterhin den in der Auswirkungsanalyse dargelegten Kriterien und damit den Erwartungen der Rechtsanwender genügt und

6.11.6. für die zügige Verabschiedung von Vereinfachungsschritten noch vor der Erweiterung zu sorgen, die die Wirtschaftsbeteiligten im Binnenmarkt nach wie vor entbehren, wie z. B. das Gemeinschaftspatent, ein praktikables Statut für eine Europäische Aktiengesellschaft, ein unkompliziertes Mehrwertsteuersystem für den innergemeinschaftlichen Handel, die Beseitigung aller Doppelbesteuerungen im Binnenmarkt sowie Richtlinien zur Erleichterung von Unternehmenszusammenschlüssen und -verlagerungen in Europa.

6.12. Der Ausschuss hebt darüber hinaus die Bedeutung der Gerichte, sowohl auf gemeinschaftlicher als auch auf einzelstaatlicher Ebene, sowie des Bürgerbeauftragten für die Erreichung von Vereinfachungen hervor.

6.12.1. Sie können die Gemeinschaftsinstitutionen, die Regierungen und die Parlamente veranlassen, für eine effektive Klarstellung der gesetzlichen und ordnungsrechtlichen Bestimmungen zu sorgen, die sie auszulegen und durchzusetzen haben.

6.12.2. Sie können zu Überlegungen über eine verstärkte Kodifizierung von Rechtstexten beitragen, sodass diese für Amtsträger, Angehörige juristischer Berufe und alle Anwender der Vorschriften leichter anzuwenden sind.

6.13. In Bezug auf den Beitrag der Mitgliedstaaten zu einer Politik der Vereinfachung ist der Ausschuss der Ansicht, dass sie eine Schlüsselrolle für deren Gelingen spielen, und richtet folgende Empfehlungen an sie:

6.13.1. Sie sollten ebenfalls Verhaltenskodizes für sich selbst aufstellen, die die Vereinbarkeit des nationalen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht sichern und dadurch zu einem reibungsloseren Funktionieren des Binnenmarktes beitragen.

6.13.2. Sie sollten mehr Disziplin bei der Einhaltung der Umsetzungsfristen gemeinschaftlicher Rechtsakte wahren; dabei müssen sie sich ihrer Vorbildfunktion für die beitragswilligen Staaten bewusst sein.

6.13.3. Sie müssen die Bedingungen für eine problemlosere Durchführung der gegenseitigen Anerkennung schaffen.

6.13.4. Sie sollten unmittelbar Aufgaben zur Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarktes übernehmen und sich dabei von in den fünfzehn Mitgliedstaaten bereits eingeleiteten Initiativen leiten lassen, um Binnenmarkt-Koordinierungszentren einzurichten, die gemeinsam in Partnerschaft mit der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten verwaltet werden. Dafür müssen harmonisierte, von der Europäischen Union zertifizierte Verwaltungsmodalitäten gelten. Diese Zentren sollten sich mit folgenden Bereichen befassen: Beseitigung technischer Hemmnisse, Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung, Produktsicherheit, Umweltschutz, Betrugsbekämpfung, Zollzusammenarbeit.

6.13.5. Sie sollten nationale Initiativen entwickeln, die die Politik der Vereinfachung mit konkreten Schritten voranbringen (u. a. auch dadurch, dass sie selbst zentrale Dienststellen zur Rechtsvereinfachung einrichten), und der Kommission Mitteilungen über bewährte Vorgehensweisen machen, damit diese für eine regelmäßige Zusammenstellung und Verbreitung dieser Praktiken im Wege eines kontinuierlichen Benchmarking sorgen kann.

## **7. Verhaltenskodex des Wirtschafts- und Sozialausschusses als Beitrag zur Rechtsvereinfachung**

Als Sofortbeitrag zur Rechtsvereinfachung und den Verhaltenskodizes, deren Aufstellung er den Gemeinschaftsinstitutionen nahe legt, gibt sich der Wirtschafts- und Sozialausschuss folgenden Verhaltenskodex:

7.1. Das vorrangige Ziel des Ausschusses ist die konstante Überwachung der Einhaltung der Erfordernisse der Vereinfachung, der Qualität und der Nutzerfreundlichkeit der Rechtsetzungsvorhaben, zu denen er konsultiert wird.

7.2. Der Ausschuss wird seine Arbeiten so organisieren, dass er fristgerecht auf eine frühzeitige Befassung reagieren kann, die von der Kommission, dem Parlament oder dem Rat an ihn gerichtet wird, damit diese Organe dem Standpunkt des Ausschusses in Fragen der Rechtsvereinfachung besser Rechnung tragen können.

7.3. Der Ausschuss wird jedes Jahr eine Initiativstellungnahme zum Stand der Umsetzung des Mehrjahresprogramms zur Rechtsvereinfachung ausarbeiten, mit der er die Kommission

bei der Erstellung ihres dem Europäischen Rat auf seiner Frühjahrstagung vorzulegenden Jahresberichts unterstützt.

7.4. Der Ausschuss wird bei jedem Rechtsetzungsvorhaben eine systematische Prüfung der Auswirkungsanalyse vornehmen.

7.5. Der Ausschuss wird die Gemeinschaftsinstitutionen darauf aufmerksam machen, wenn sich eventuell ein anderer Ansatz als eine Rechtsvorschrift anbietet, namentlich vertragliche Vereinbarungen, Selbstregulierungen oder Koregulierungen unter der Aufsicht des europäischen Gesetzgebers durch die wirtschaftlichen und sozialen Gruppen in den einzelnen Bereichen und Sektoren, die sich in einem angemessenen Zeitraum organisatorisch darauf einstellen müssen, dieser Anforderung gerecht werden zu können.

7.6. Der Ausschuss wird einen Dialog mit den wirtschaftlichen und sozialen Organisationen in Europa führen, um sie zu veranlassen, Verantwortung insbesondere durch vertragliche Vereinbarungen zu übernehmen und damit einen unmittelbaren Beitrag zu europäischen Regelungen zu leisten.

7.7. Der Ausschuss wird mit dem Ausschuss der Regionen einen Dialog führen, um insbesondere in Bezug auf die regionale Dimension der Rechtsvereinfachung eine kontinuierliche Zusammenarbeit zu schaffen.

7.8. Der Ausschuss wird einen Dialog mit den auf einzelstaatlicher Ebene bestehenden Wirtschafts- und Sozialräten führen, denn sie müssen in ihrem Land ähnliche Aufgaben übernehmen, wie sie sich der WSA auf europäischer Ebene gesetzt hat, um den Vereinfachungsprozess zum Erfolg zu führen.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Überprüfung der Binnenmarktstrategie im Jahr 2000“**

(2001/C 14/02)

Die Kommission beschloss am 3. Mai 2000 gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags, den Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 27. September 2000 an. Berichterstatterin war Frau Sánchez Miguel.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 mit 87 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Die Kommission hat eine Überprüfung der Binnenmarktstrategie vorgelegt und sich dabei auf die Beschlüsse des Europäischen Rates von Lissabon gestützt, in denen betont wurde, dass aus der günstigen Wirtschaftslage in Europa nur ein Nutzen gezogen werden kann, wenn der ordnungspolitische Rahmen zur Förderung von Innovation, Investitionen und wirtschaftlicher Effizienz beibehalten wird, wie dies der Europäische Rat von Helsinki beschlossen hatte. Damit wird die erste einer Reihe jährlicher Überprüfungen der 1999 angenommenen Binnenmarktstrategie vorgelegt.

1.2. Die Kommissionsmitteilung führt keine substantziellen Änderungen gegenüber den strategischen Zielen des zuvor vorgelegten Papiers von Ende 1999 ein und behält so die vier formulierten Ziele bei:

- Die Lebensqualität der Bürger verbessern
- Die Effizienz der gemeinschaftlichen Güter- und Kapitalmärkte stärken
- Die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft verbessern
- Die Errungenschaften des Binnenmarktes in einer Welt im Wandel nutzen

1.3. Mit der Mitteilung werden vorübergehende Prioritäten für die feststehenden Maßnahmen festgesetzt, sodass die Annahme innerhalb der vorgegebenen Fristen gewährleistet und zudem überwacht werden kann, inwiefern die als kontinuierlich anzusehenden Maßnahmen für den Binnenmarkt mit Blick auf die Erreichung der vier genannten Ziele umgesetzt werden, um so eine Rangfolge für das Treffen von Durchführungsmaßnahmen zu erstellen.

1.4. Es wird unterschieden zwischen legislativen und nicht-legislativen Maßnahmen; dabei werden die Maßnahmen hervorgehoben, die der Weiterverfolgung der Weißbücher dienen, wie etwa das Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit, in das die

Standpunkte der konsultierten Sektoren eingeflossen sind, wie auch die Maßnahmen zugunsten der europäischen Bürger, etwa der Leitfaden über die Rechte der Bürger.

1.5. Die Aktualisierung stützt sich auf die bisherigen Erfahrungen mit den eingeleiteten Maßnahmen sowie auf die Ergebnisse der Anhörungen von Unternehmer-, Arbeitnehmer-, Verbraucher- und Umweltschutzverbänden. Vor allem aber wurde den Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses Rechnung getragen. Die dort unterbreiteten Vorschläge wurden von der Kommission teilweise in die legislativen Maßnahmen aufgenommen.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Wegen des kurzen Zeitraums, der seit der Vorlage der letzten Mitteilung der Kommission zur Binnenmarktstrategie<sup>(1)</sup> verstrichen ist, sieht sich der Wirtschafts- und Sozialausschuss veranlasst, im Großen und Ganzen seinen Standpunkt aus der Stellungnahme zu dieser Mitteilung zu bekräftigen, in der er die auf zwei Jahre angelegten Maßnahmen und den jährlichen Überprüfungszyklus befürwortete. Allerdings bringt wegen der Kürze des Zeitraums die Veröffentlichung zweier Binnenmarktanzeiger jährlich nachgewiesenermaßen derzeit nicht die erwarteten Ergebnisse. Da der Rechtsetzungsprozess durch das Mitentscheidungsverfahren ausgeweitet wurde, verlängern sich die Fristen für die Verabschiedung der Rechtsakte zu den vorgeschlagenen Maßnahmen.

2.2. Die von der Kommission im Mai 2000 vorgelegten Ergebnisse sind wenig schmeichelhaft: von den 53 im November vergangenen Jahres ermittelten Maßnahmen konnten lediglich 26 bis Ende Juni 2000 abgeschlossen werden, unter anderem wegen fehlender Fortschritte im Rat und des langwierigen Verfahrens im Parlament. Dies ist einer der Gründe, die für eine Klassifizierung nach Prioritäten sprechen, wie sie in der nun vorliegenden Mitteilung enthalten ist und vom Ausschuss in seiner vorigen Stellungnahme vorgeschlagen worden war, so dass das Hauptaugenmerk auf die Verwirklichung der vorrangigen Ziele gelegt werden kann.

<sup>(1)</sup> Die Strategie für den europäischen Binnenmarkt und Empfehlungen für die Überprüfung der Zielvorhaben, ABL C 140 vom 18.5.2000, S. 36.

2.3. In der vorgeschlagenen Überprüfung wird auf einige für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes wichtige Maßnahmen nicht eingegangen, so z. B.:

- öffentliche Beihilfen, von entscheidender Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit des Marktes und
- freier Personenverkehr; hinzu kommen die Probleme aufgrund der starken Einwanderung aus Osteuropa und Nordafrika.

2.4. Ungeachtet der Ergebnisse schlägt die Kommission mit der Mitteilung neue Maßnahmen zusätzlich zu den laufenden Maßnahmen vor, darunter insbesondere Änderungen der Rechtsvorschriften über das Inverkehrbringen von Arzneimitteln und Chemikalien in der EU, die das Vertrauen der Verbraucher durch einen sicheren Schutz der Gesundheit und der Umwelt stärken sollen.

2.5. Die Kommission zieht in ihrer Mitteilung abschließend eine recht positive Bilanz; die tägliche Praxis im Binnenmarkt zeitigt jedoch andere Resultate, denn einem reibungslosen Geschäftsablauf in den europäischen Unternehmen, insbesondere den KMU, stehen weiter zu viel Verwaltungsformalitäten entgegen. Grenzüberschreitende Operationen sind trotz der durchgeführten Gemeinschaftsaktionen weiterhin mit Unsicherheiten für die Verbraucher verbunden. Die Arbeitnehmer, die zum Binnenmarkt beitragen, verfügen über kein einheitliches System der Mitwirkung, weil nationale Unterschiede hinsichtlich ihrer Mitbestimmung in den Unternehmen immer noch fortbestehen.

### 3. Besondere Bemerkungen zu den festgelegten Maßnahmen

3.1. Der Ausschuss hält die Abstufung der Maßnahmen für angebracht, mit denen die vier Ziele, die für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes entscheidend sind, erreicht werden sollen. Dabei müssen die als vorrangig betrachteten Maßnahmen, für deren Umsetzung eine Frist gesetzt wurde, den Rahmen für die Arbeit der Institutionen bilden.

#### 3.2. Die Lebensqualität der Bürger

3.2.1. Unter den vorrangigen Maßnahmen für die einzelnen vier Ziele sind die auf dem Gipfeltreffen in Lissabon erzielten Fortschritte in Bezug auf die Lebensqualität der Bürger hervorzuheben: dort wurden vier Schwerpunkte festgelegt, durch die das Vertrauen der Bürger in den europäischen Binnenmarkt wieder hergestellt werden soll.

3.2.2. Die Organisation eines Binnenmarktforums auf Vorschlag des Rates und des Europäischen Parlaments wird ermöglichen, die Probleme der Bürger und kleinen Unternehmen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte gegenüber den

nationalen Verwaltungen zu ermitteln. Die Binnenmarktbeobachtungsstelle des WSA, die die Probleme des Binnenmarktes aufzeigen und analysieren kann, muss an diesen Maßnahmen beteiligt werden.

3.2.3. Nach Ansicht des Ausschusses besteht eine Maßnahme zur Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarktes darin, die Möglichkeit außergerichtlicher Streitbeilegungsverfahren verstärkt zu nutzen. Diese vereinfachen die Beziehungen zwischen Verbrauchern und Unternehmern. Rechtliche Fragen bleiben dabei jedoch den Gerichten überlassen<sup>(1)</sup>.

3.2.4. Das Weißbuch über Lebensmittelsicherheit<sup>(2)</sup> kann eines der am besten geeigneten Instrumente sein, um das Vertrauen der europäischen Verbraucher wieder zu gewinnen, denn diese waren in den letzten Jahren mit einer Reihe von Ereignissen konfrontiert, die schwerwiegende Mängel bei den Lebensmittelkontrollen im Binnenmarkt zu Tage treten ließen. Der Ausschuss erachtet es für erforderlich, dass die geplanten Maßnahmen innerhalb der vorgesehenen Fristen durchgeführt werden; das Tätigwerden des Lebensmittelamtes ist dabei unentbehrlich.

3.2.5. In Bezug auf die Sicherheit im Verkehr wurden aufgrund der schweren Vorkommnisse im Röhöltransport legislative Maßnahmen vorgeschlagen, die eine Haftung für Umweltverschmutzungen durch Kohlenwasserstoffe vorsehen, sowie eine Regelung des Verkehrs in ökologisch sensiblen Gebieten. In jedem Falle ist daran zu erinnern, dass als vorrangige Maßnahme die geplante Rechtsvorschrift über die Umwelthaftung verabschiedet werden sollte, die derzeit in der Form eines Weißbuchs erörtert wird<sup>(3)</sup>, denn darin ist die Einführung eines Klagerechts aufgrund einer allgemein geltenden, verschuldensunabhängigen Haftung für alle Umweltschäden und nicht nur für Schäden des Seeverkehrs vorgesehen.

3.2.6. Die Nutzung moderner Technologien, insbesondere des Internets, ist als geeignetes Mittel für die Intensivierung des Dialogs zwischen Bürgern und Unternehmen anzusehen. Es ist anzuerkennen, dass mit diesem System der Dialog wirklich stattfinden kann. Dieses System kann aber nur effizient sein, wenn zum einen in einem effizienten Bildungssystem die Nutzung bereits durch das Erlernen in der Schule gefördert und zum anderen über Beihilferegulungen der Erwerb der Ausrüstungen — nicht nur durch die Unternehmen — sondern auch durch die Bürger mit geringeren finanziellen Mitteln und insbesondere im ländlichen Raum ermöglicht wird.

(1) Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, ABl. C 117 vom 26.4.2000, S. 6.

(2) ABl. C 204 vom 18.7.2000, S. 21.

(3) CES 803/2000, ABl. C 268 vom 19.9.2000.

### 3.3. Die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft verbessern

3.3.1. Die Einführung des Euro wird ein entscheidender Faktor für die Verbesserung des Umfelds für die Unternehmen sein. Die Maßnahmen zur Beseitigung steuerlicher Wettbewerbsverzerrungen finden die Unterstützung des Ausschusses. In diesem Zusammenhang bekräftigt der Ausschuss die Vorschläge aus der vorhergehenden Stellungnahme<sup>(1)</sup> dahingehend, dass vor der Erweiterung die Entwicklung eines Mehrwertsteuersystems vorangekommen sein muss, das auf das Prinzip des Ursprungsstaates gestützt und geeignet ist, dem Steuerbetrug im Binnenmarkt zu begegnen. Der Ausschuss bekräftigt in diesem Zusammenhang zudem die Empfehlung, dass für eine effizientere Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auch die Besteuerung der Erträge aus dem Produktionsfaktor Arbeit überprüft werden müsse. Der Ausschuss hofft, dass das vom Ministerrat auf dem Gipfeltreffen von Feira (Portugal) verabschiedete Steuerpaket die Wirkungen haben wird, die er sich bisher für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes gewünscht hat.

3.3.2. Im Hinblick auf die Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt verweist der Ausschuss auf den Inhalt seiner Initiativstellungnahme<sup>(2)</sup> zu dieser Frage, insbesondere auf:

- die Konsultation des WSA zu den vordringlichen Fragen im Rahmen des SLIM-Vorhabens;
- die Folgenanalyse durch unabhängige Einrichtungen vor jedem Regelungsvorhaben;
- die Anerkennung des vom WSA erstellten Verhaltenskodexes als Beitrag zum Prozess der Vereinfachung.

3.3.3. Im Zusammenhang mit diesem Ziel ist darauf zu verweisen, dass das Statut der Europäischen Aktiengesellschaft immer noch nicht verabschiedet wurde — trotz langer Jahre der Erörterung und der zahlreichen Änderungen sowohl des Statuts als auch der beigefügten Richtlinie über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer, die für eine baldige Annahme der Vorschläge sprechen.

3.3.3.1. Das Fehlen von Vorschriften des Gesellschaftsrechts über Fragen der wirtschaftlichen Konzentration, insbesondere über grenzüberschreitende Unternehmenszusammenschlüsse, führt zu Verzerrungen innerhalb der europäischen Unternehmen. Diese Verzerrungen haben auch Auswirkungen auf die Regierungen der Mitgliedstaaten und bringen für die Betroffenen, vor allem die Anteilseigner und die Arbeitnehmer der europäischen Unternehmen, große Nachteile mit sich.

(1) Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, ABl. C 117 vom 26.4.2000, S. 6.

(2) Vereinfachung der Binnenmarktvorschriften (BBS).

3.3.3.2. Gegenwärtig sind lediglich die Wettbewerbsvorschriften anwendbar, insbesondere die Fusionskontrollverordnung.

### 3.4. Stärkung der Effizienz der gemeinschaftlichen Güter- und Kapitalmärkte

3.4.1. Dieses Ziel wird durch Maßnahmen erreicht, die innerhalb des allgemeinen Schemas die größte Wirkung entfalten. Die Liberalisierung der einzelnen Dienstleistungsbereiche geht zügig voran, wenngleich einige Mitgliedstaaten öffentliche Beteiligungen in diesen Bereichen aufrechterhalten.

3.4.2. Die Liberalisierung der Dienstleistungen wird positiv bewertet. Sie darf jedoch nicht zur Entstehung von Oligopolen führen, die die Wettbewerbsfreiheit beeinträchtigen und dem Wesen der Universaldienstverpflichtungen für alle europäischen Bürger zuwiderlaufen; Qualität und wettbewerbsfähige Preise dieser Dienstleistungen müssen erhalten werden.

3.4.3. Der Finanzmarkt hat grundlegende Bedeutung für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes. Die Anpassung der Richtlinien zur Änderung der Rechnungslegung gewinnorientierter Unternehmen, insbesondere von Finanzinstituten, ermöglicht diesen den Zugang zu den Kapitalmärkten, weil die Bilanzierungsvorschriften vereinheitlicht werden. Auch die Verwirklichung des Aktionsplans zum Wagniskapital wird den Wertpapiermarkt flexibler machen und die Suche nach einem einheitlichen System erleichtern, das die Entstehung eines europäischen Wertpapiermarktes zulässt, denn ein solcher ist für die neuen Technologiewerte erforderlich, die von strategischer Bedeutung für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung in der EU sind.

3.4.4. Im Hinblick auf die Förderung der Innovation muss der Schutz gewerblichen und geistigen Eigentums höchste Priorität erhalten. Der Ausschuss begrüßt, dass die Kommission kürzlich einen Vorschlag für eine Verordnung über das Gemeinschaftspatent vorgelegt hat. Sie erfüllt damit auch eine alte Forderung des Ausschusses, ein Instrument für den Schutz der Patente in Europa zu schaffen.

3.4.5. Zudem muss die Notwendigkeit betont werden, dass die Rechtsakte zur Regulierung des Verkehrs- und des Energiemarktes angenommen werden, insbesondere die Richtlinien mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitäts- und den Erdgasbinnenmarkt. In diesem Zusammenhang ist auf die Änderung der Richtlinie über die Liberalisierung der Postdienste zu verweisen, die für die ordnungsgemäße Erbringung der Universaldienste erforderlich ist.

## 4. Schlussfolgerungen

4.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die jährliche Vorlage einer Überprüfung der Binnenmarktstrategie, insbesondere wegen der Festlegung von Prioritäten für die getroffenen Maßnahmen. Dabei sollten jedoch die Legislativverfahren berücksichtigt werden, damit die vorgesehenen Fristen für eine Erleichterung des Funktionierens des Binnenmarktes eingehalten werden.

4.2. Mit Blick auf die angeführten strategischen Ziele, die für die Lebensqualität der Bürger bedeutsam sind, ist der Ausbau der in dem Weißbuch über die Lebensmittelsicherheit vorgesehenen Maßnahmen ebenso erforderlich wie die Einrichtung des Lebensmittelamtes, damit das Vertrauen der europäischen Verbraucher in den europäischen Binnenmarkt wieder hergestellt wird.

4.3. Die Steuerharmonisierung sieht der Ausschuss mit dem vom Ministerrat auf dem Gipfeltreffen von Feira (Portugal) verabschiedeten Steuerpaket als eine der Prioritäten an, die seines Erachtens dem Steuerbetrug Einhalt gebieten können.

4.4. Auch im Einklang mit dem Ziel der Verbesserung des Umfelds für die Unternehmen ist es notwendig, die Binnenmarktvorschriften zu vereinfachen, sodass die Erfüllung der Vorschriften allen Unternehmen ermöglicht wird, vor allem auch den KMU.

4.5. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Annahme des Statuts der Europäischen Gesellschaft eine der wichtigsten Voraussetzungen für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes ist, nicht nur als ein geeignetes Instrument für Fusionen von Unternehmen, sondern auch für die Systeme der Beteiligung der Arbeitnehmer an dem Werdegang ihres Unternehmens.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

---

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Wettbewerbsregeln für Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit — Mitteilung nach Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 2821/71 des Rates vom 20. Dezember 1971 über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 des Vertrags auf Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2743/72“<sup>(1)</sup>**

(2001/C 14/03)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 25. Mai 2000 gemäß Artikel 23 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 27. September 2000 an. Berichterstatter war Herr Regaldo.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung (Sitzung vom 19. Oktober 2000) mit 93 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Die beiden Entwürfe für Verordnungen der Kommission über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag auf Vereinbarungen über Forschung und Entwicklung und auf Spezialisierungsvereinbarungen sind ebenso wie der sie flankierende Entwurf von Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 81 auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit das Ergebnis einer langwierigen Erörterung des Reformierungs- und Modernisierungsbedarfs der Wettbewerbspolitik in Bezug auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit.

1.2. Die Verordnungs- und Leitlinienentwürfe sollen die derzeitigen Verordnungen über Spezialisierung (Verordnung (EWG) Nr. 417/85 der Kommission) und über Forschung und Entwicklung (Verordnung (EWG) Nr. 418/85 der Kommission) sowie die beiden Bekanntmachungen über Kooperationsvereinbarungen zwischen Unternehmen<sup>(2)</sup> ersetzen.

1.3. Die beiden Verordnungsentwürfe und die Bekanntmachungen über die Leitlinien für horizontale Kooperationsvereinbarungen sollen am 1. Januar 2001 für eine Dauer von zehn Jahren (bis 31. Dezember 2010) in Kraft treten.

---

<sup>(1)</sup> ABl. C 118 vom 27.4.2000.

---

<sup>(2)</sup> ABl. C 75 vom 29.7.1968 und ABl. C 43 vom 16.2.1993.

Während einer Übergangsperiode vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2001 sollen Vereinbarungen, die am 31. Dezember 2000 bereits in Kraft sind, nicht unter das Verbot von Artikel 81 Absatz 1 fallen, und zwar selbst dann nicht, wenn sie die in den neuen Verordnungen festgelegten Bedingungen nicht erfüllen. Sie müssen allerdings den bestehenden Verordnungen entsprechen.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss nimmt erfreut zur Kenntnis, dass sich der neue Reformvorschlag für horizontale Vereinbarungen gut in den breiter angelegten wettbewerbsrechtlichen Revisionsprozess einfügt (und auch in diesem Zusammenhang zu prüfen ist), der mit den neuen Vorschriften für vertikale Vereinbarungen und den Vorschlägen des Weißbuchs über die Modernisierung der Vorschriften zur Anwendung der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag eingeleitet wurde. Insgesamt betrachtet sehen diese Vorschläge einschneidende Veränderungen der Wettbewerbsregeln vor, denen die Vereinbarungen in den vergangenen vierzig Jahren unterlagen.

2.2. Die Kernpunkte der im Weißbuch<sup>(1)</sup> dargelegten Reform — Aufhebung der Anmeldepflicht und Delegation der Anwendung von Wettbewerbsregeln (Artikel 81 und 82) auf die einzelstaatliche Ebene bei gleichzeitigem Übergang von einem System der Genehmigungen zu einem direkt anwendbaren System der Ausnahmen — hat der Ausschuss in seiner Stellungnahme zum Weißbuch<sup>(2)</sup> erörtert.

2.3. Auch wenn die im Weißbuch vorgeschlagene Modernisierung der Wettbewerbspolitik zu begrüßen ist (obwohl die Einzelheiten der offiziellen Revision der Verordnung (EWG) Nr. 17/62 noch nicht bekannt sind), ist die Reform nicht ohne Risiken für die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft im Bereich der Vereinbarungen zwischen Unternehmen. Diese Risiken betreffen in erster Linie die nicht einheitliche Anwendung der Regeln, die Marktfragmentierung und eine „Renationalisierung“ der Wettbewerbspolitik.

2.4. Die Gefahr, dass Mitgliedstaaten zu unterschiedlichen Bewertungen gelangen oder abweichende Maßnahmen ergreifen — vor allem bei den nicht unter Artikel 81 Absatz 1 fallenden Vereinbarungen, die die Marktanteilsschwelle der Gruppenfreistellungsverordnungen übersteigen oder Gegenstand unverbindlicher Leitlinien sind — wird für Rechtsunsicherheit auf Seiten der Unternehmen sorgen und könnte sogar die Integration des Binnenmarktes gefährden.

2.5. Die neuen Regeln für vertikale Vereinbarungen und diejenigen, die nun für horizontale Vereinbarungen vorgeschlagen werden, bereiten die im Weißbuch dargelegte Reform vor. Sie sind somit von ganz entscheidender Bedeutung für die Aufstellung klarer und leicht anwendbarer Regeln, die es den Unternehmen, der Gemeinschaft und den einzelstaatlichen

Behörden ermöglichen, das Wettbewerbsrecht innerhalb des gesamten Binnenmarkts einheitlich auszulegen und anzuwenden. Der Ausschuss ist deshalb der Ansicht, dass die neuen Gruppenfreistellungsverordnungen in Erwartung der dezentralisierten Anwendung gestaltet werden müssen.

2.6. Dies ist eine ungemein wichtige Voraussetzung, damit die Unternehmen ein hohes Maß an Rechtssicherheit vorfinden, und zwar insbesondere dann, wenn sie eine Selbstbeurteilung der wirtschaftlichen und wettbewerbsrelevanten Aspekte ihrer Vereinbarungen nach Maßgabe der Gemeinschaftsvorschriften und deren Anwendung auf Gemeinschafts- und einzelstaatlicher Ebene vornehmen sollen. Der Ausschuss fordert die Kommission eindringlich auf, etwaigen Fragmentierungen mit geeigneten Kohärenzmaßnahmen zu begegnen.

2.7. Was den zuletzt genannten Aspekt betrifft, so hat der Ausschuss in früheren Stellungnahmen bereits das Prinzip der „einmaligen Anmeldung“ („one-stop-shop“) erörtert. Im Hinblick auf die dezentralisierte Anwendung sollte diesem Prinzip höchste Priorität eingeräumt werden.

2.8. Der Ausschuss nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Kommission bei den vorgeschlagenen neuen Verordnungen und Leitlinien einen Ansatz verfolgt, der dem für die vertikalen Vereinbarungen gleichartig ist.

2.9. Die neue Reform sorgt für eine Neuorientierung der derzeitigen legalistischen Auslegung von Artikel 81 zugunsten von stärker wirtschaftsbezogenen Kriterien, in deren Mittelpunkt die Bewertung der „Marktmacht“ steht. Infolgedessen werden Vereinbarungen nun danach beurteilt, wie sie sich auf den relevanten Markt auswirken.

2.10. Der Vorschlag schafft Rechtssicherheit für bestimmte Vereinbarungen und zielt somit richtigerweise darauf ab, es den Wirtschaftsbeteiligten zu erleichtern, auf die sich rasch verändernden Märkte zu reagieren und sich auf den durch die Globalisierung und den technischen Fortschritt schärfer gewordenen Wettbewerb einzustellen.

2.11. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Kommission in ihrem Vorschlag anerkennt, dass die horizontale Zusammenarbeit wirtschaftlichen Nutzen bringt und ein wichtiges Instrument für die KMU darstellt, weil sie es diesen Unternehmen erleichtert, sich insbesondere bei ihren FuE-Vereinbarungen auf Marktveränderungen einzustellen.

2.12. Der Ausschuss ist sich auch der Wettbewerbsprobleme bewusst, die durch aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen bei der horizontalen Zusammenarbeit — vor allem zwischen konkurrierenden Unternehmen — hervorgerufen werden können. Da die horizontale Zusammenarbeit viele Formen annehmen kann, ist es unabdingbar, dass den Unternehmen ein präziser Rechtsrahmen vorgegeben wird, der es ihnen ermöglicht, sowohl die wettbewerbschädigenden Auswirkungen als auch die Vorteile der Zusammenarbeit auf der Grundlage von Artikel 81 abzuwägen.

(1) Weißbuch über die Modernisierung der Vorschriften zur Anwendung der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag.

(2) ABL C 51 vom 23.2.2000.

2.13. Der Ausschuss weist diesbezüglich auf Folgendes hin: Obwohl die Leitlinien, mit denen die Kriterien für die Beurteilung der horizontalen Zusammenarbeit nach Artikel 81 dargelegt werden, lediglich eine Ergänzung zu den Gruppenfreistellungsverordnungen für FuE- und Spezialisierungsvereinbarungen darstellen, hat die Kommission die Absicht, sie auch auf Normungs-, Einkaufs- und Vermarktungsvereinbarungen anzuwenden, für die keine Gruppenfreistellungen gelten. In den zuletzt genannten Fällen besteht möglicherweise ein objektives Rechtsunsicherheitsrisiko in Bezug auf die Beurteilung der Vereinbarungen. Der Ausschuss fordert die Kommission deshalb auf, eine Gruppenfreistellungsverordnung zu erarbeiten, die wie die Gruppenfreistellungsverordnung für vertikale Vereinbarungen sämtliche Arten der horizontalen Zusammenarbeit abdeckt, und dieser Frage weitere Untersuchungen zu widmen.

2.14. Mit den neuen Vorschriften entfällt die derzeitige „weiße Liste“ der ausdrücklich freigestellten Bestimmungen. Die Kommission schlägt vor, diese Auflistung durch eine Sicherheitszone zu ersetzen, die es den Unternehmen ermöglicht, Vereinbarungen mit genereller Freistellung zu treffen, wenn ihr gemeinsamer Marktanteil unter 20 % (bei Spezialisierungsvereinbarungen) bzw. 25 % (bei FuE-Vereinbarungen) liegt, sofern diese Vereinbarungen keine grundlegenden Beschränkungen („schwarze Liste“) enthalten wie die Festsetzung von Preisen, die Einschränkung der Erzeugung und die Aufteilung von Märkten oder Kundenstämmen, die die Gruppenfreistellung impraktikabel machen würden.

2.15. Ausgehend von der Voraussetzung, dass die Rechtssicherheit für die Unternehmen gewährleistet ist, stellt der Ausschuss fest, dass die Reform der horizontalen Vereinbarungen dazu beitragen soll, die von der Verbesserung des Wettbewerbs erwarteten wirtschaftlichen Vorteile zu sichern und alle von den Aktivitäten der Unternehmen betroffenen Akteure, insbesondere die Verbraucher, in den Genuss dieser Vorteile kommen zu lassen.

2.16. Mit den nun folgenden besonderen Bemerkungen will der Ausschuss dazu beitragen, die Rechtssicherheit zu verbessern und die Vorschläge präziser zu gestalten, damit sich die besagten Vorteile leichter erzielen lassen.

### 3. Besondere Bemerkungen

#### 3.1. Einleitung zu den besonderen Bemerkungen

3.1.1. Der Ausschuss begrüßt, dass die Kommission dem Reformbedarf Rechnung trägt, der bei zwischenbetrieblichen Kooperationen besteht, die im Rahmen von Forschungs- und Entwicklungs- sowie von Spezialisierungsvereinbarungen erfolgen und die Herstellung von Waren sowie die Erbringung von Dienstleistungen betreffen. Er begrüßt auch das von der Kommission befürwortete wirtschaftsbezogene Herangehen an die Beurteilung dieser horizontalen Vereinbarungen und das vorgeschlagene Abrücken von einer auf die einzelnen Bestim-

mungen gerichteten Vorgehensweise zugunsten eines Ansatzes, der eine größere Flexibilität in Form von kommerziellen Vereinbarungen im FuE-Bereich, ein- und gegenseitigen Spezialisierungsvereinbarungen und Produktionsvereinbarungen gestattet. Der Ausschuss stellt in diesem Zusammenhang erfreut fest, dass die Kommission die Abschaffung der „weißen Liste“ mit freigestellten Bestimmungen vorschlägt.

3.1.2. Der Ausschuss begrüßt im Großen und Ganzen die Leitlinien, die ein umfassenderer Wegweiser sind als die früheren Bekanntmachungen und Verordnungen. Dennoch fordert er die Kommission auf, die horizontalen Vereinbarungen in ihren Leitlinien praxisorientierter zu betrachten. Die Unternehmen, die Wettbewerbsbehörden und — im künftigen System der nachherigen Kontrolle — auch die einzelstaatlichen Gerichte benötigen praxisorientierte Hinweise zur Anwendung der neuen Vorschriften für horizontale Vereinbarungen.

3.1.3. Der Ausschuss begrüßt deshalb die Ausrichtung der Reform, möchte jedoch gleichzeitig einige Verbesserungsvorschläge unterbreiten, bei denen er sich auf die praktischen Erfahrungen stützt, die seine Mitglieder im Wirtschafts- und Handelsalltag erworben haben.

#### 3.2. Aspekte, die beide Verordnungsentwürfe betreffen

3.2.1. Obwohl die Kommission offenbar erkannt hat, dass die horizontalen Vereinbarungen einer Reform bedürfen, deren Umfang der Reform der vertikalen Vereinbarungen entspricht, hat sie ein zweistufiges Konzept vorgelegt: In den Genuss der Gruppenfreistellung sollen lediglich FuE- sowie Spezialisierungsvereinbarungen kommen. Weitere horizontale Vereinbarungen (z. B. in Bezug auf den gemeinsamen Einkauf, die Vermarktung und die Normung) werden zwar in den Leitlinien behandelt, fallen jedoch nicht unter die Gruppenfreistellung. Wenn die Kommission derartige Vereinbarungen als weitgehend wettbewerbsfördernd anerkennt, sollten diese im Prinzip auch die Rechtssicherheit einer Gruppenfreistellung bieten. Es wäre wirklich bedauerlich, wenn man sich nach all den Anstrengungen mit dem Ziel, einen neuen, die wirtschaftlichen Auswirkungen berücksichtigenden Rechtsrahmen zu schaffen, letztendlich in einer Situation wiederfände, in der die Unternehmen das Gefühl haben, horizontale Vereinbarungen „verdrehen“ zu müssen, um den Rechtsvorteil der bestehenden Gruppenfreistellungen zu erlangen.

3.2.2. Die Möglichkeit, horizontale Kooperationen in Form von FuE- und Spezialisierungsvereinbarungen im Nachhinein zu melden, hat die Kommission nicht vorgesehen. Wenn der Kommission daran gelegen ist, derartige Vereinbarungen zu fördern, wäre es dann nicht angebracht, eine Änderung von Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 in Erwägung zu ziehen, um die nachträgliche Meldung von Vereinbarungen zu gestatten, wie es im Zusammenhang mit den neuen Vorschriften für vertikale Vereinbarungen erfolgte? Dies würde viel dazu beitragen, die Unruhe aus der Welt zu schaffen, die die Berechnung der Marktanteile hervorruft. Der Ausschuss hat die Kommission bereits in früheren Stellungnahmen auf dieses Problem hingewiesen und empfiehlt der Kommission, sich um die für diese Änderung erforderliche Genehmigung zu bemühen.

3.2.3. Außerdem sollte den Anstrengungen, mit denen sich die Parteien nach Treu und Glauben um die Bewertung ihrer Marktanteile bemühen, in der Verordnung oder den Leitlinien explizit Rechnung getragen werden.

### 3.3. Die vorgeschlagene Verordnung für FuE-Vereinbarungen

3.3.1. Der Ausschuss begrüßt den größeren Spielraum und die größere Flexibilität in der vorgeschlagenen Neufassung von Artikel 1 und den Verzicht auf die bislang erforderliche Rahmenvereinbarung. Er befürwortet zudem die Änderungen, mit denen die vorgeschlagene neue Verordnung für Handels- und Industrieunternehmen an Attraktivität gewinnen soll. Die FuE-Gruppenfreistellung zählt nicht zu den herausragendsten Erfolgen, die die Kommission in der Vergangenheit erzielen konnte. Der Ausschuss hofft, dass die Kommission weitere Änderungen in Erwägung zieht, um die nun vorgeschlagene Verordnung noch „benutzerfreundlicher“ zu gestalten.

3.3.2. Die Kommission erkennt die Bedeutung an, die FuE-Vereinbarungen für die Wettbewerbsfähigkeit der EU auf den Weltmärkten haben. Sie hat außerdem bestätigt, dass der neue Rechtsrahmen Kooperationen fördern soll, die Effizienzsteigerungen ermöglichen können, und dass er ausdrücklich andere Arten von Vereinbarungen zwischen Wettbewerbern, wie den Austausch von Informationen oder Minderheitsbeteiligungen, ausschließt. In ihren Leitlinien weist die Kommission darauf hin, dass das Kriterium des Artikels 81 Absatz 3 insbesondere im Falle von FuE-Vereinbarungen und Produktionsvereinbarungen als erfüllt betrachtet werden kann, bei denen die Zusammenlegung sich ergänzender Fertigkeiten oder Vermögenswerte eine Quelle umfangreicher Leistungsgewinne sein kann (Ziffer 38). Des Weiteren erhofft sich die Kommission von diesem Rechtsrahmen, dass er eine ausgewogene Beurteilung der Vereinbarungen ermöglicht, bei der sowohl die wirtschaftlichen Vorteile berücksichtigt werden als auch die wettbewerbswidrigen Auswirkungen wie eine zu große Marktmacht, Preis- und Produktionsmengenfestsetzungen oder die Aufteilung von Märkten.

3.3.3. Der Ausschuss fragt sich, ob es der Kommission in der vorgeschlagenen FuE-Verordnung wirklich gelungen ist, die erforderliche Ausgewogenheit herzustellen, wenn sie den Rechtsvorteil der Gruppenfreistellung auf Vereinbarungen zwischen konkurrierenden Herstellern beschränkt, deren gemeinsamer Marktanteil 25 % des relevanten Markts nicht überschreitet. Wenn sich die Kommission den Standpunkt zu Eigen macht, dass diese horizontalen Vereinbarungen im Großen und Ganzen nutzbringend sind, wäre es sinnvoll, hier eine Übereinstimmung mit der Gruppenfreistellungsverordnung für vertikale Vereinbarungen herzustellen und den Schwellenwert auf 30 % anzuheben. Dies gilt um so mehr, als die Kommission die Schutzbestimmungen des Artikels 5 in der vorgeschlagenen FuE-Verordnung aufrechterhalten hat, die offenbar alle wettbewerbsrechtlichen Anliegen, die die Kommission mit derartigen Vereinbarungen verknüpft, erfassen.

3.3.4. Ein Punkt, bei dem der Ausschuss Bedenken hat, ist die schwierige Berechnung von Marktanteilen in einem Bereich, in dem die Vereinbarungen häufig neue Erzeugnisse und neuartige Innovationsmärkte betreffen. Er empfiehlt der Kommission deshalb, die Leitlinien mit spezifischeren Hinweisen für die Ermittlung von Märkten und die Berechnung von Marktanteilen bei horizontalen FuE-Vereinbarungen zu versehen.

3.3.5. Der Ausschuss befürwortet die Entscheidung der Kommission, im FuE-Bereich danach zu unterscheiden, ob Vereinbarungen zwischen nicht konkurrierenden oder zwischen konkurrierenden Herstellern getroffen werden. Die Kommission hat FuE-Vereinbarungen zwischen nicht konkurrierenden Herstellern für die Dauer dieser Vereinbarungen freigestellt, doch ist die Freistellung in den Fällen, in denen die Ergebnisse gemeinsam verwertet werden, auf fünf Jahre, beginnend mit dem ersten Inverkehrbringen der Vertragserzeugnisse, begrenzt.

3.3.6. Der Ausschuss fragt sich, ob die in den vorgeschlagenen Leitlinien enthaltenen Hinweise für die FuE-Vereinbarungen ausreichen, die auf hohen Investitionen basieren, bei denen man nicht davon ausgehen kann, dass sie sich innerhalb von fünf Jahren amortisieren. Die Kommission erkennt in Erwägungsgrund 11 der vorgeschlagenen FuE-Verordnung lediglich an, dass „die gemeinsame Verwertung der Ergebnisse (...) als logische Folge gemeinsam durchgeführter Forschungs- und Entwicklungsarbeiten angesehen werden (kann)“.

3.3.7. Der Ausschuss ist der Meinung, dass die gemeinsame Verwertung oft einen höheren Stellenwert als den einer bloßen „Folge“ hat. Sie wird von den Unternehmen häufig als eine Grundvoraussetzung für Kooperationen betrachtet, die riskante Investitionen erfordern. Im Interesse der Förderung der FuE-Zusammenarbeit hält es der Ausschuss für angebracht, den in Ziffer 69 erwähnten Grundsatz, im Falle von Investitionen, die sich wahrscheinlich nicht innerhalb von fünf Jahren amortisieren, längere Freistellungszeiträume für die gemeinsame Verwertung zu gewähren, in die Erwägungsgründe aufzunehmen.

3.3.8. Der Ausschuss fragt sich, ob für die Kommission wirklich die Notwendigkeit besteht, in Artikel 2 Absatz 3 der vorgeschlagenen FuE-Verordnung bei „reinen“ FuE-Vereinbarungen auf der Freistellungs Voraussetzung zu bestehen, dass jeder Vertragspartner die Ergebnisse der gemeinsamen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten und das vorher bestehende Know-how selbständig verwerten können muss. Dem Ausschuss ist nicht ersichtlich, warum die in Artikel 4 Buchstabe e) der vorhandenen FuE-Verordnung dargelegte Verfahrensweise, der zufolge die Verwertung von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen zwischen nicht konkurrierenden Unternehmen auf einen oder mehrere technische Anwendungsbereiche beschränkt werden darf, nicht beibehalten werden kann. Die vorgeschlagene Änderung bringt neue Rigidität ins Spiel, während die Industrie doch anpassungsfähig sein muss.

3.3.9. Der aktuelle Verordnungsentwurf enthält keine Hinweise darüber, welcher Zusammenhang zwischen der FuE-Verordnung und der Technologietransfer-Verordnung besteht. Die Kommission sollte zumindest ausdrücklich erwähnen, dass Parteien, deren Vereinbarungen unter die FuE-Verordnung fallen, in den Genuss der in der Technologietransfer-Verordnung festgelegten Regelungen kommen können.

3.3.10. Die Frage, ob Erzeugnisse durch das Vertragserzeugnis verbessert oder ersetzt werden können, dient in dem Entwurf für die FuE-Verordnung als Beurteilungsgrundlage für die Feststellung, ob Hersteller Wettbewerber sind und ob sie über Marktmacht verfügen. Die Verwendung einer solchen Beurteilungsgrundlage durch die Kommission erscheint dem Ausschuss bedenklich. Auch hier bedürfen die Leitlinien weiterer Klarstellungen.

3.3.11. Mit Besorgnis betrachtet der Ausschuss auch die weit gefasste Definition des Begriffs „konkurrierende Hersteller“, weil sie sowohl tatsächliche als auch potentielle Wettbewerber einschließt. Der Begriff „potentielle Wettbewerber“ ist in diesem Zusammenhang zu allgemein gehalten. Der Ausschuss empfiehlt der Kommission, diesen Begriff einzuschränken, indem sie ihn wie in den Leitlinien zu den vertikalen Beschränkungen durch „wirkliche potentielle Wettbewerber“ ersetzt. Der Ausschuss schlägt außerdem vor, die Erläuterung des Begriffs „wirkliche potentielle Wettbewerber“ aus den Leitlinien für die vertikalen Beschränkungen in die Leitlinien für die horizontalen Vereinbarungen zu übernehmen.

3.3.12. Die Kommission scheint der Überzeugung zu sein, das Nichtwiderspruchsverfahren in der vorgeschlagenen FuE-Verordnung streichen zu können, weil sämtliche Einschränkungen in der neuen FuE-Gruppenfreistellungsverordnung behandelt werden. Diese Freistellungen unterliegen jedoch bestimmten Einschränkungen, und ein Nichtwiderspruchsverfahren wäre für die Förderung von FuE-Vereinbarungen vorteilhaft.

3.3.13. Der Ausschuss stimmt der Verwendung einer „schwarze Liste“ zur Einschränkung der Gruppenfreistellung grundsätzlich zu. Er meint jedoch, dass die Kommission die Anwendung dieser Liste dahingehend überprüfen sollte, dass der passive Verkauf innerhalb der ersten fünf Jahre nach dem erstmaligen Inverkehrbringen der Vertragserzeugnisse im Gemeinsamen Markt untersagt wird. Sie sollte der Notwendigkeit Rechnung tragen, dass risikoreiche Investitionen in Kooperationen im Bereich der neuen Technologien, die Gegenstand von FuE-Vereinbarungen sind, geschützt werden müssen, wie sie es bei den Technologietransfer-Vereinbarungen getan hat.

3.3.14. Der Ausschuss kann nicht nachvollziehen, warum die Kommission auf der Beibehaltung einer „schwarzen Liste“ in der „de minimis“-Mitteilung besteht. Der Ausschuss wies bereits in seiner Stellungnahme zu den vertikalen Vereinbarungen darauf hin, dass diese Maßnahme nicht mit einem „wirtschaftsbezogenen“ Konzept für die Verordnung über kommerzielle Vereinbarungen vereinbar ist. Er fordert deshalb eine Revision der „de minimis“-Mitteilung.

### 3.4. *Die vorgeschlagene Gruppenfreistellungsverordnung für Spezialisierungsvereinbarungen*

3.4.1. Der Ausschuss begrüßt den erweiterten Anwendungsbereich des vorgeschlagenen neuen Artikels 1, der nun sowohl für ein- und gegenseitige Spezialisierungsvereinbarungen als auch für Vereinbarungen über eine gemeinsame Produktion und für Nebenabreden gelten soll, und in dessen Rahmen unter „Produkten“ nun auch Dienstleistungen zu verstehen sind.

3.4.2. Der Vereinfachung der angeschlossenen Bezugs- und Absatzvereinbarungen und der von der Kommission vorgeschlagenen Streichung der Umsatzschwelle stimmt der Ausschuss ebenfalls zu.

3.4.3. Der Ausschuss ist jedoch der Meinung, dass die Marktanteilsschwelle mit 20 % zu niedrig angesetzt ist. In Anbetracht des durch die schwarze Liste in Artikel 4 gewährleisteten Schutzes empfiehlt er die Heraufsetzung dieser Schwelle auf 25 %.

3.4.4. Der Ausschuss empfiehlt überdies die Beibehaltung des Nichtwiderspruchsverfahrens.

### 3.5. *Vereinbarungen über gemeinsamen Einkauf*

3.5.1. Der Ausschuss fragt sich, warum ausgerechnet den Einkaufsvereinbarungen eine so uneinheitliche Behandlung widerfährt. Erstens werden sie als horizontale Vereinbarungen von den Leitlinien erfasst, ohne jedoch Gegenstand einer Gruppenfreistellung zu sein, während sie als vertikale Vereinbarungen teilweise unter die Gruppenfreistellung fallen (z. B. Vereinbarungen, bei denen der Umsatz der einzelnen Unternehmen unter 50 Mio. Euro liegt). Zweitens dürfen sie als horizontale Vereinbarungen einen Marktanteil von höchstens 15 % erreichen, während sie als vertikale Vereinbarungen auf einen Marktanteil von bis zu 30 % kommen dürfen. Der Ausschuss bittet die Kommission, sich noch einmal mit diesen Diskrepanzen auseinander zu setzen und den Bereich der Einkaufsvereinbarungen ständig im Auge zu behalten.

3.5.2. Der Ausschuss teilt die Ansicht der Kommission, dass es für die KMU unabdingbar ist, Einkaufskooperationen zu bilden, ebenso wie den unter Ziffer 107 und 108 der Leitlinien dargelegten Standpunkt. Er bittet die Kommission demzufolge, sich bei der Beurteilung dieser Vereinbarungen flexibel zu zeigen. Insbesondere sollte die Kommission die verschiedenen horizontalen und vertikalen Aspekte derartiger Vereinbarungen klarer darstellen.

3.5.3. Der Ausschuss teilt jedoch nicht die Ansicht, dass der gemeinsame Einkauf auf der Grundlage eines gemeinsamen Marktanteils von 15 % — sowohl auf dem Einkaufsmarkt (den Einkaufsmärkten) als auch auf dem Verkaufsmarkt (den Verkaufsmärkten) — beurteilt werden sollte. Bei dieser Vorgehensweise werden die wettbewerbsfördernden Auswirkungen des gemeinsamen Einkaufs unterschätzt und die wettbewerbswidrigen Auswirkungen eines 15 %igen Marktanteils

überschätzt. Außerdem hätte dies zur Folge, dass Artikel 81 Absatz 1 selbst dann auf Einkaufsvereinbarungen anzuwenden wäre, wenn keine negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb gegeben sind. Der Ausschuss empfindet es als bedenklich, dass die Höchstschwelle für den Marktanteil unter Ziffer 122 und 141 der Leitlinien willkürlich auf 15 % festgelegt wird. Er fordert die Kommission eindringlich auf, diese Schwelle für Einkaufsvereinigungen kleiner und mittlerer Unternehmen auf 20 % anzuheben.

3.5.4. Der Ausschuss empfiehlt der Kommission, die methodischen Grundlagen klarer zu gestalten, um den Unternehmen die Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen der horizontalen und vertikalen Vereinbarungen auf den relevanten Markt zu erleichtern. Der Ausschuss ist der Meinung, dass alle Einkaufsaktivitäten von Unternehmensgruppen im Wesentlichen eher als vertikal denn als horizontal zu betrachten sind. Er ist außerdem der Ansicht, dass die Kommission wegen der spezifischen Merkmale der Einkaufsvereinbarungen ihr Augenmerk stärker auf den nachgelagerten Markt, auf dem die an Einkaufsvereinbarungen beteiligten Unternehmen als Verkäufer auftreten, richten sollte.

#### 4. Schlussfolgerungen

4.1. Gestützt auf seine vorstehend formulierten allgemeinen und besonderen Bemerkungen äußert der Ausschuss seine Zufriedenheit mit den umfangreichen Arbeiten, die die Kommission durchgeführt hat. Insgesamt betrachtet befürwortet er deshalb die vorgeschlagene Reform der horizontalen Kooperationsvereinbarungen.

4.2. Dennoch stimmt ihm der einseitige Charakter dieser Reform bedenklich. Er würde eine einheitliche und umfassende Gruppenfreistellung für horizontale Vereinbarungen bevorzugen, was zur Folge hätte, dass alle relevanten Vereinbarungen in den Genuss des Rechtsvorteils der Gruppenfreistellung kämen.

4.3. Der Ausschuss hält es überdies für wünschenswert, den Unternehmen die Möglichkeit der nachträglichen Anmeldung einzuräumen, wie es bei den vertikalen Vereinbarungen der Fall ist, und bittet die Kommission, Maßnahmen zur Lösung dieses Problems zu ergreifen.

4.4. Der Ausschuss ist sich der Tatsache bewusst, dass die Kommission dafür ein besonderes Mandat des Rates benötigt. Er bittet die Kommission daher eindringlich, sich um dieses Mandat zu bemühen.

4.5. Der Ausschuss empfiehlt darüber hinaus folgende Marktanteilsschwellen:

- eine Marktanteilsschwelle von 30 % für Vereinbarungen über Forschung und Entwicklung;
- eine Marktanteilsschwelle von 25 % für Spezialisierungsvereinbarungen;
- eine Marktanteilsschwelle von 20 % für Einkaufsvereinigungen kleiner und mittlerer Unternehmen.

4.6. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die neuen Regeln für horizontale Vereinbarungen und die für vertikale Vereinbarungen geltenden Vorschriften eine Vorstufe zu der mit dem Weißbuch ins Auge gefassten Reform bilden und deshalb im Vorgriff auf eine dezentralisierte Anwendung konzipiert werden müssen.

4.7. Der Ausschuss fordert die Kommission eindringlich auf, dem Bedarf an transparenten, klaren und einfachen Vorschriften Rechnung zu tragen. Im Hinblick darauf benötigen die Akteure einen weniger komplexen Rechtsrahmen. Dieses Erfordernis gilt insbesondere für die Bestimmungen, die die Marktanteile betreffen.

4.8. Der Ausschuss empfiehlt, die Übergangsperiode zur Anpassung der bestehenden Regelungen auf die neuen Bestimmungen von einem Jahr auf zumindest zwei Jahre, bzw. bis zum 31. Dezember 2002 zu verlängern. Bis dahin sollen Vereinbarungen, die den bestehenden Vereinbarungen entsprechen, unverändert weiterlaufen dürfen.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

### Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:

- dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 95/21/EG des Rates vom 19. Juni 1995 zur Durchsetzung internationaler Normen für die Schiffssicherheit, die Verhütung von Verschmutzung und die Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord von Schiffen, die Gemeinschaftshäfen anlaufen und in Hoheitsgewässern der Mitgliedstaaten fahren (Hafenstaatkontrolle)“,
- dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 94/57/EG des Rates über gemeinsame Vorschriften und Normen für Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen und die einschlägigen Maßnahmen der Seebehörden“, und
- dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur beschleunigten Einführung von Doppelhüllen oder gleichwertigen Konstruktionsanforderungen für Einhüllen-Öltankschiffe“

(2001/C 14/04)

Der Rat beschloss am 27. April 2000, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 80 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 28. September 2000 an. Berichterstatter war Herr Retureau, Mitberichterstatterin war Frau Bredima-Savopoulou.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 mit 88 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss ist mit (den im Titel des Stellungnahme-Textes genannten) drei von der Kommission erarbeiteten Vorschlägen für Rechtsvorschriften befasst worden, die sich auf wesentliche Aspekte der Schiffssicherheit beim Transport von Erdölzeugnissen und der Vermeidung der Umweltverschmutzung durch Unfälle in diesem Zusammenhang erstrecken.

1.2. Diesen Vorschlägen ist eine Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Sicherheit des Erdöltransports zur See vorangestellt (Schiffssicherheits-Mitteilung), in der die Vorschläge erläutert und langfristige Maßnahmen erörtert werden. Der Ausschuss wollte ursprünglich eine Initiativstellungnahme zur Seeverkehrssicherheit erarbeiten, wird nun aber zunächst zu der Mitteilung und dann zu den Vorschlägen Stellung beziehen.

## 2. Mitteilung über die Schiffssicherheit

### 2.1. Die wesentlichen Vorschläge der Kommission

2.1.1. Wenngleich die auf internationaler Ebene ergriffenen Maßnahmen zu Verbesserung der Sicherheit auf See und Verringerung der unfallbedingten Meeresverschmutzung eine deutliche Senkung der Unfälle auf See und der Meeresverschmutzung durch Kohlenwasserstoffe ermöglicht haben, stellt die Kommission gleichwohl fest, dass die Mitte der 90er Jahre ergriffenen Maßnahmen für die Sicherheit auf See

unzureichend sind, da die alten Schiffe ein enormes Risiko darstellen (was erneut durch den Untergang der ERIKA Ende Dezember 1999 vor der bretonischen Küste verdeutlicht wurde), da die internationalen Vorschriften vor allem aufgrund unzureichender Kontrollen nur begrenzt wirksam sind, da es die Billigflaggen und in Drittländern registrierte „Briefkasten“-Firmen gibt, da sich die Zertifizierungs- und Klassifikationsverfahren als unzuverlässig erwiesen haben und da schließlich die geltenden Gemeinschaftsvorschriften von den Mitgliedstaaten mangelhaft umgesetzt werden.

2.1.2. Die Kommission schlägt daher einige kurzfristige Maßnahmen (zwei Richtlinienänderungen und eine Verordnung) vor und fasst langfristige Maßnahmen ins Auge, zu denen bis Jahresende Vorschläge vorgelegt werden sollen.

2.1.3. Bei diesen Vorschlägen für langfristige Maßnahmen geht es im wesentlichen um die

- Verbesserung der bestehenden Entschädigungsregelung bei einer Ölverschmutzung
- Erhöhung der Transparenz von sicherheitsrelevanten Informationen in der Schifffahrt
- Einrichtung einer Struktur auf europäischer Ebene für die Sicherheit auf See sowie die
- Verbesserung der Seeverkehrsüberwachung an europäischen Küsten.

2.1.4. Die Argumentationslinie und Analyse der Kommission lässt sich wie folgt zusammenfassen:

2.1.5. Der derzeitige Mangel an Transparenz ist nicht hinnehmbar; deswegen wird gegenwärtig eine neue Datenbank namens EQUASYS aufgebaut, um eine bessere Verfolgung von Schiffen zu ermöglichen und die Überprüfungen und Maßnahmen bei Regelverstößen zu erleichtern.

2.1.6. Die Überwachung von potentiell gefährlichen Schiffen sollte verstärkt werden, und es wird das Verbot des Einsatzes von besonders gefährlichen Schiffen in den ausschließlichen Wirtschaftszonen der Mitgliedstaaten ins Auge gefasst, was jedoch rechtliche und technische Probleme und Schwierigkeiten bezüglich der praktischen Durchführbarkeit aufwirft. Das für die Küsten in Europa eingeführte, von der IMO gebilligte Überwachungs-, Melde- bzw. obligatorische Berichterstattungssystem soll verbessert werden. Allgemein betrachtet wird ein weltweites Meldesystem für die Europäische Union künftig Vorrang haben.

2.1.7. Die EU-Erweiterung schafft hinsichtlich einigen Bewerberstaaten Probleme, vor allem in bezug auf Malta und Zypern (die weltweit die viert- bzw. fünftgrößte Flotte besitzen). Eine ohne entsprechende Maßnahmen damit einhergehende Verschlechterung der Seeverkehrssicherheit erscheint nicht akzeptabel.

2.1.8. Die Schaffung einer europäischen Seeverkehrssicherheitsstruktur wird zwar in Betracht gezogen, wirft aber komplexe Probleme auf. Die Idee der Einrichtung einer den Coast Guards in den Vereinigten Staaten vergleichbaren europäischen Küstenwache wird zwar angesprochen, stößt sich in der Praxis aber an Problemen der Durchführbarkeit, der Zusammenstellung der Ausrüstung, der Befugnisse.

2.1.9. Des weiteren wird vorgeschlagen, die Akteure des Seeverkehrs stärker in die Pflicht zu nehmen. Die Begrenzung der Verantwortung der Reeder und das Fehlen einer jedweden Haftung der Ladungseigner stellen ein Problem dar. Die derzeitige Definition der Schäden könnte so ausgedehnt werden, dass sie das tatsächliche Gesamtausmaß der Schäden erfasst. Es wird ein europäischer Fonds ins Auge gefasst, um über die derzeitigen Höchstbeträge hinausgehen zu können. Außerdem plädiert die Kommission in ihrer Vorlage für Vereinbarungen mit der Industrie sowie für Sanktionen.

## 2.2. Allgemeine Bemerkungen

2.2.1. Vorbehaltlich seiner besonderen Bemerkungen befürwortet der Ausschuss die allgemeine Zielrichtung der geplanten Maßnahmen, die sich vor allem an zwei Handlungssträngen der Seeverkehrssicherheit orientiert:

- der Vorbeugung
- der wirksamen Durchsetzung von Vorschriften (Kontrollen, Strafen).

2.2.1.1. Was die langfristigen Überlegungen angeht, lehnt der Ausschuss keine Arbeitshypothese von vornherein ab, er hält sie allesamt für interessant; allerdings bedürfen sie der entsprechenden Ausformulierung und Präzisierung und sollten

im übrigen Gegenstand eingehender Beratungen innerhalb der Gemeinschaftsorgane und unter Beteiligung aller interessierten Seiten sein. Allerdings sollte nach Ansicht des Ausschusses davon abgesehen werden, sich bei den jetzt vorgeschlagenen Texten sowie auch bei den künftigen Vorhaben überbieten zu wollen; die Konzepte müssen realistisch, pragmatisch sein, um effektiv eine Verbesserung der Seeverkehrssicherheit herbeizuführen.

2.2.2. Ein wichtiger und dringlicher Aufgabenbereich für die Kommission und die Mitgliedstaaten besteht nach Meinung des Ausschusses in der Verschärfung der multilateralen universellen Vorschriften und in der Annahme europäischer Vorschriften und Maßnahmen in den Bereichen, die von den IMO<sup>(1)</sup>-Regeln nicht oder nur teilweise erfasst werden, wobei sie ihre Anstrengungen auf IMO-Ebene im Sinne einer Verschärfung der Seeverkehrssicherheitsnormen und einer umfassenderen Entschädigung der Opfer von Verschmutzungen durch Seeschiffe einschließlich Schädigungen der Umwelt und der biologischen Vielfalt koordinieren sollten.

2.2.3. In einer globalen Wirtschaft, in der neun Zehntel der internationalen Warenströme über den Seeweg laufen, ist der Seeverkehr zu einem strategisch wichtigen Sektor des internationalen Handels und ausschlaggebend für die Ein- und Ausfuhr der heutigen Gesellschaften geworden, die daher den Bedingungen für die Ausübung dieser essentiellen, ständig wachsenden Wirtschaftstätigkeit nicht gleichmütig gegenüber stehen können.

2.2.4. Die Zahl der pro Jahr gesunkenen Schiffe ist seit vielen Jahren konstant geblieben, wenn auch die verlorene Tonnage stetig abnimmt, was die Grenzen der geltenden Vorschriften und der Schiffssicherheitsmaßnahmen und die Notwendigkeit eines neuen Sicherheitskonzepts veranschaulicht.

2.2.5. Allerdings haben die auf internationaler Ebene ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und zur Verringerung der Verschmutzung aufgrund von Unfällen bereits zu einem merklichen Rückgang der Vorfälle geführt. Es sind noch weitere Maßnahmen erforderlich, insbesondere der Bau geeigneter Hafenauffangananlagen<sup>(2)</sup>, um der vorsätzlichen Verschmutzung durch Schiffe wie dem Einbringen von Abfällen oder der Tankwasserabgabe ins Meer entgegenzuwirken. Außerdem ist auch zu bedenken, dass die städtischen Abwässer und die landgestützten Wirtschaftstätigkeiten für zwei Drittel der Verschmutzung der Küstengewässer und Wattenmeere verantwortlich sind und ebenfalls in die Pflicht genommen werden müssen. Die Meeresverschmutzung durch Schiffe ist keineswegs der einzige Belastungsfaktor, Seeverkehrsunfälle sind aber medienwirksamer und schlagen stärker auf die öffentliche Meinung durch.

<sup>(1)</sup> Internationale Seeschiffahrtsorganisation, eine 157 Mitgliedstaaten zählende Sonderorganisation der Vereinten Nationen mit Sitz in London.

<sup>(2)</sup> Die Verabschiedung des „Vorschlags für eine Richtlinie über Hafenauffangananlagen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände“ (Abl. C 21 vom 31.8.1998, S. 79; Stellungnahme des WSA: Abl. C 138 vom 18.5.1999, S. 12) sollte dazu beitragen, dass diese Art der Verschmutzung zurückgeht.

2.2.6. Das inzwischen rechtsgültige Montego Bay-Übereinkommen von 1982 räumt den Küstenstaaten erweiterte Interventionsmöglichkeiten in ihrer ausschließlichen Wirtschaftszone (200 Seemeilen über die Basislinie hinaus) ein zum Schutz der in dieser Zone vorhandenen wirtschaftlichen Ressourcen, die durch unfallbedingte oder absichtliche Verschmutzungen schwer beeinträchtigt werden können, und diese Staaten werden ermächtigt, angemessene Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Die Gemeinschaft ist Vertragspartei dieses Übereinkommens und könnte im Interesse der Harmonisierung im Rahmen ihrer Befugnisse aufgrund des Vertrags von Maastricht im Namen der Gemeinschaft für die gesamte ausschließliche Wirtschaftszone der Mitgliedstaaten Vorschriften erlassen.

2.2.7. Die Tankschiffsicherheit und die Verhütung der Verschmutzung werden im wesentlichen durch das Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS) und das MARPOL-Übereinkommen (1973/1978) zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe geregelt, die von den EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurden. Die Flaggenstaaten, die Vertragsparteien sind, müssen Verstöße ahnden. Das MARPOL-Übereinkommen bietet auch eine Rechtsgrundlage für eine Intervention des Hafenstaates bei potentiellen Gefahren. Dem MARPOL-Übereinkommen wird ein beträchtlicher positiver Effekt bezüglich der Senkung der seeverkehrsbedingten Meeresverschmutzung durch Kohlenwasserstoffe zugeschrieben, genau wie den gemeinschaftlichen Maßnahmen, die im Nachgang oder als Ergänzung zum MARPOL-Abkommen bezüglich der Meeresverschmutzung, der Seeverkehrssicherheit und Überprüfung von Seeschiffen getroffen wurden.

2.2.8. Eine Entschädigung — in begrenztem Umfang — an die von Schiffen verursachten Verschmutzungen betroffenen Personen sowie für die von diesen Schadstoffquellen angerichteten Umweltschäden ist durch das Übereinkommen über die zivilrechtliche Haftung für Kohlenwasserstoffverschmutzung (CLC)<sup>(1)</sup> und den Internationalen Fonds für die Entschädigung von Ölverschmutzungen (IOPC) gewährleistet. Sonstige Entschädigungen erfolgen durch die Pflichtversicherung der Reeder im Rahmen der bestehenden Haftungsobergrenze.

2.2.9. Die Vereinbarung von Paris<sup>(2)</sup> über die Hafenstaatkontrolle wird auf gemeinschaftlicher Ebene durch die Richtlinie 95/21/EG, die 1998 geändert wurde, umgesetzt. Aufgrund dieses Memorandums of Understanding haben die Hafenstaaten präzise Verpflichtungen hinsichtlich der Inspektion von in ihren Häfen anlaufenden Schiffen in Bezug auf Sicherheit, Umweltschutz und Lebens- und Arbeitsbedingungen der Schiffsbesatzung, die jedoch uneinheitlich angewandt werden. Die im Rahmen der Vereinbarung von Paris überprüften

Schiffe werden durch die Datenbank Sirenac erfasst, die vom Centre Administratif des Affaires Maritimes in Saint-Malo (Frankreich) betrieben wird.

2.2.10. Die Flaggenstaaten<sup>(3)</sup> haben eindeutig festgelegte Verpflichtungen in bezug auf die Überprüfung und die Sicherheit von Schiffen und die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Besatzungen, die sich für sie aus den internationalen seerechtlichen Vereinbarungen ergeben, soweit sie diese ratifiziert haben. Diese Verpflichtungen werden aber in sehr unterschiedlichem Maße eingehalten, weil es immer mehr Flaggen mit unternormigen Schiffen gibt, weil zahlreiche Flaggenstaaten die ratifizierten Übereinkommen nicht anwenden, weil — vor allem beim Personal — systematische Kosteneinsparungsbemühungen stattfinden und weil teilweise auf bestimmte Zweitregister zurückgegriffen wird, die die IAO-Übereinkommen nicht ratifiziert haben. Wegen der Entscheidungsverfahren und der beschränkten Befugnisse und Möglichkeiten der Internationalen Seeverkehrsorganisation (IMO) zur Durchsetzung der Einhaltung der Vorschriften durch die Flaggenstaaten gibt es keine ausreichend abschreckenden Sanktionen oder Maßnahmen bei Verstößen gegen die internationalen Normen und anderen zweifelhaften Praktiken. Dies führt zu einer wachsenden Übertragung von Befugnissen und Zuständigkeiten an die Hafenstaaten, wie sie beispielsweise neben der Vereinbarung von Paris auch das IMO-Reglement und das IAO-Übereinkommen Nr. 147 vorsehen.

### 2.3. Besondere Bemerkungen

2.3.1. Der Ausschuss begrüßt die Vorschläge der Kommission zur Verbesserung der Hafenstaatkontrolle und zur schärferen Überwachung der Klassifikationsgesellschaften im Rahmen der geltenden Vorschriften.

2.3.2. Die Seeverkehrssicherheit hängt im gleichen Maße von der Einhaltung der Normen und Regeln betreffend die Schiffe und die Navigation und deren wirksamer Kontrolle ab wie von den beruflichen Fähigkeiten der Überprüfer, der Lotsen und der Besatzungen sowie deren Lebens- und Arbeitsbedingungen; der Qualifikation, den Lebens- und Arbeitsbedingungen, den Rechten und Pflichten des Hafenpersonals, der Kapitäne, Schiffsoffiziere und Matrosen kommt demnach eine Schlüsselfunktion für die Sicherheit zu. Zahlreiche Unfälle sind nämlich auf menschliches Versagen zurückzuführen, zumeist in Kombination mit anderen Gründen, wie etwa technischen oder meteorologischen Ursachen. Zahlreiche Aspekte in diesem Zusammenhang werden durch die IMO- und IAO-Übereinkommen geregelt, die aber leider nicht von allen Vertragsstaaten in einheitlicher bzw. gebotener Weise angewandt werden, selbst nicht von allen EU-Mitgliedstaaten, die zum Teil nicht einmal alle diese Übereinkommen ratifiziert haben. Der Ausschuss empfiehlt jedoch, dass alle ILO-Seeverkehrsübereinkommen, insbesondere das Protokoll zum Über-

(1) Internationales Übereinkommen über die zivilrechtliche Haftung bei Ölverschmutzungsschäden (CLC).

(2) Auch als Memorandum von Paris, Pariser Memorandum of Understanding bezeichnet.

(3) Die Mitgliedstaaten konnten sich bislang noch nicht auf die Einführung einer europäischen Flagge einigen.

einkommen Nr. 147 und das Übereinkommen Nr. 180<sup>(1)</sup>, ratifiziert und respektiert werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und die Sicherheit auf See nicht zu beeinträchtigen.

2.3.3. Die ungenügende Umsetzung bzw. die Verletzung internationaler Normen, insbesondere bezüglich der Ausbildung, der Sicherheit am Arbeitsplatz und der Arbeitsbedingungen, sowie die mangelnde Beachtung der betrieblichen Erfordernisse belasten die Leistungsfähigkeit der Schiffsbesatzungen und setzen diese sowie ihre Schiffe und die Umwelt höheren Risiken aus. Der unvermeidbar hohe wirtschaftliche Druck auf Kapitäne und Besatzungen, die auf unternormigen Schiffen tätig sind, kann sich ähnlich auswirken.

2.3.4. Auf die EU und die USA entfällt der Hauptanteil an der Weltöltankerflotte. Die Vereinigten Staaten verfügen über eine Küstenwache (USCG) mit erweiterten Möglichkeiten und Befugnissen, die mit der Initiative zur Ermittlung unternormiger Schiffe im Wege der Hafenstaatkontrolle<sup>(2)</sup> eingeführt wurden, während die asiatischen Staaten einschl. Japan, dem größten Öleinfuhrland der Region, die Vereinbarung von Tokio unterzeichnet und damit eine dem europäischen Verfahren vergleichbare Hafenstaatkontrolle eingeführt haben. Die von diesen drei Regionen ausgehenden Initiativen müssen zur Weiterentwicklung des gesamten internationalen Regelwerks beitragen, und die betreffenden Staaten sollten diesbezüglich im Rahmen der IMO eine Impulsgeberfunktion übernehmen und mit gutem Beispiel vorangehen, anstatt durch Alleingänge und private Initiativen das multilaterale System zum Einsturz zu bringen, wodurch die Lage außer Kontrolle geraten und die Unterschiede und Risiken nur noch verstärkt würden.

(1) Am 13. Dezember 1999 verabschiedete der Rat die Richtlinie zur Durchsetzung der Arbeitszeitregelung für Seeleute an Bord von Schiffen, die Gemeinschaftshäfen anlaufen. Gemäß Artikel 10 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten dieser Richtlinie spätestens am 30. Juni 2002 nachkommen. Voraussetzung für die Durchführung der Richtlinie ist die Ratifizierung des Übereinkommens 180 der IAO über die Arbeitszeit der Seeleute und die Besatzungsstärke der Schiffe und zur Ratifizierung des Protokolls von 1996 zu dem Übereinkommen von 1976 über die Handelsschifffahrt (Mindestnormen).

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten in einer Empfehlung dazu auf, das Übereinkommen 180 und das Protokoll von 1996 zu dem Übereinkommen von 1976 zu ratifizieren, damit beide Übereinkommen gleichzeitig umgesetzt und die Richtlinie 1999/95/EG in allen Mitgliedstaaten zum gleichen Zeitpunkt in Kraft treten kann.

Artikel 4 des Übereinkommens (147) über die Handelsschifffahrt von 1976 bestimmt, dass nur ein Staat, der das durch das Protokoll von 1996 geänderte Übereinkommen ratifiziert hat, Schiffe, die einen seiner Häfen anlaufen, kontrollieren kann, um zu prüfen, ob die Lebens-, Arbeits- und Sicherheitsbedingungen der Seeleute den Bestimmungen entsprechen.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinie 1999/95/EG bis zum 30. Juni 2002 muss jeder Mitgliedstaat die beiden IAO-Instrumente rechtzeitig ratifizieren, damit es nicht zu Unvereinbarkeiten mit den Bestimmungen des Übereinkommens 147 kommt.

(2) Port State Control Initiative to Target Substandard Ships.

2.3.5. In ihrer Mitteilung über eine gemeinsame Politik im Bereich der Seeverkehrssicherheit hatte die Kommission zurecht die internationale Dimension des Seeverkehrs in die Überlegungen einbezogen. Diese Politik war vom Ausschuss in seinen früheren Stellungnahmen stets begrüßt worden und sollte auch in Zukunft das Handeln der EU in diesem Bereich prägen. Der Ausschuss hatte seinerzeit betont, dass das Problem weniger in der Schaffung internationaler Normen als in der Gewährleistung ihrer universellen Umsetzung liegt.

2.3.6. Die europäischen Regeln über die Seeverkehrssicherheit und den Schutz der Meeresumwelt sollten auf folgenden Grundsätzen basieren:

— Beitrag zu einem möglichst sicheren Verkehr auf den europäischen Gewässern;

— Berücksichtigung der Tatsache, dass diese Gewässer diskriminierungsfrei auch weiterhin allen Schiffen offen stehen müssen, die die internationalen Normen einhalten.

2.3.7. Neben dem Zweck einer Änderung oder Vervollständigung des Gemeinschaftsrechts sollten die Vorschläge der Kommission auch darauf abzielen, die Marktposition derjenigen Unternehmen, die die Normen einhalten, zu stärken; diejenigen Unternehmen und Organisationen, die ihre Verantwortung in Bezug auf Sicherheit und Umweltschutz abbauen, sollten keinerlei Vorteil oder Nutzen aus dieser Handlungsweise ziehen dürfen.

2.3.8. 40 % des Weltseeverkehrs und der überwiegende Anteil des europäischen Öltransports (nur 10 % davon erfolgt über Pipelines, die Straße oder Kanäle) führt durch den Ärmelkanal und entlang der bretonischen Küste (ca. 300 000 Schiffe pro Jahr). Der Rest des Öltransports erfolgt vor allem über den Suezkanal und zu einem geringen Anteil vom Schwarzen Meer aus durch das besonders empfindliche und keine ausschließlichen Wirtschaftszonen aufweisende Mittelmeer. Die meisten Öltankerkatastrophen ereignen sich mit unternormigen oder mehr als 18 Jahre alten Schiffen oder durch Aufgrundaufen in Küstennähe<sup>(3)</sup>; außerdem treiben die Winde und Hauptmeeresströmungen diffuse oder unfallbedingte Ölteppiche vom offenen Meer an die europäischen Westküsten.

2.3.9. Unglückseligerweise können Seeverkehrsunfälle nicht vollständig ausgeschlossen werden, und daher müssen die vorgeschlagenen Maßnahmen realistisch, verhältnismäßig und den Hauptursachen angemessen sein. Der Ausschuss bedauert, dass noch nicht alle EU-Mitgliedstaaten dem Internationalen Übereinkommen von 1990 über Vorsorge, Bekämpfung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Ölverschmutzung beigetreten sind, das die Staaten verpflichtet, innerstaatliche Systeme für die sofortige und wirksame Bekämpfung von Ölverschmutzungsereignissen aufzubauen.

(3) Institute of London Underwriters, Statistik der als Verlust gemeldeten Schiffe 1989-1998.

2.3.10. In seiner Entschließung vom 20. Januar 2000 betonte das Europäische Parlament die dringende Notwendigkeit, optimale Voraussetzungen für das Krisenmanagement bei Ölverschmutzungen zu schaffen, und kritisierte die Unzulänglichkeit der verfügbaren technischen Mittel zur Bekämpfung der durch Dunkelöle verursachten Verschmutzung. Der Ausschuss unterstützt diesbezüglich die Forderungen nach Errichtung eines Küstenstaatsystems, in dem die Schutzhäfen gekennzeichnet sind, die über die technischen Mittel und Fähigkeiten verfügen, um mit Unfällen umzugehen, so dass die Behörden in Seenot befindlichen Schiffen proaktiv beistehen können, vor allem dann, wenn die Besatzung oder der Eigner/Verwalter nicht angemessen reagiert und Menschenleben oder die Umwelt gefährdet sind.

2.3.11. Der Ausschuss begrüßt die Rechtsetzungsvorschläge der Kommission als erste Dringlichkeitsmaßnahmen. Diese Maßnahmen müssen im übrigen in Verbindung mit der künftigen Rahmenrichtlinie betreffend die Umwelthaftung umgesetzt werden; letztere gründet auf dem Weißbuch zur Umwelthaftung, das Gegenstand einer separaten Stellungnahme des Ausschusses ist. Der Verordnungsvorschlag betreffend Doppelhüllen-Tankschiffe wirft jedoch bedeutende technische und wirtschaftliche Fragen auf, auf die der Ausschuss weiter unten im vorliegenden Stellungnahmetext näher eingeht.

2.3.12. Strengere und wirksamere Bestimmungen sind unerlässlich, da der Seeverkehr im allgemeinen und der Öltransport im besonderen einem regellosen Konkurrenzkampf und extremen Preisdruck sowie einem verbissenen Wettbewerb zwischen den Häfen ausgesetzt sind, was zu Lasten der vorbildlichen Verfahrensweisen in bezug auf die Schiffssicherheit und die Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord geht und aus Gründen der Sicherheit und des lautereren Wettbewerbs inakzeptabel ist.

2.3.13. Die Kosten für den Erdöltransport liegen relativ niedrig, was zwar den Ölgesellschaften, die maßgeblich zur Deregulierung beitragen, zugute kommt, der Sicherheit aber abträglich ist. Weder die Öffentlichkeit noch die verantwortungsbewussten Fachkreise können diese Situation weiterhin tolerieren. Sicherheitskosten müssen vom Wettbewerb ausgeschlossen werden. Der Erdöltransport muss einen angemessenen Gewinn abwerfen, damit die Schiffsflotte, die unter den derzeitigen Bedingungen veraltet, erneuert werden kann. Diese Fachkreise sind im übrigen darum bemüht, eine unerlässlich gewordene Selbstkontrolle zu entwickeln, die einmal mehr die Unzulänglichkeit der geltenden Regeln und Verfahren aufzeigt und die Notwendigkeit unterstreicht, sie zu ändern und wirksamer zu machen, wieder faire Wettbewerbsbedingungen herzustellen, damit der Flucht zu unternormigen Flaggen Einhalt geboten wird, und nach Möglichkeit wirksame, aufgrund der internationalen Tätigkeit allgemeingültige Kontrollen einzuführen.

### 3. Schiffssicherheitsrichtlinie: Hafenstaatkontrolle

#### 3.1. Ziele und Begründung der Änderung der Richtlinie 95/21/EG des Rates

3.1.1. Mit diesem Richtlinienentwurf sollen die Kontrollen von Schiffen, die Gemeinschaftshäfen anlaufen, wirksam verstärkt werden, so dass „Schiffe, die nachweislich besonders weit unter den Normen liegen“, strenger überprüft werden.

3.1.2. In der Richtlinie geht es um die Verpflichtungen und einheitliche Überprüfungsverfahren für sämtliche Schiffe, die europäische (EU und EWR) Häfen anlaufen. Überprüft werden die Einhaltung der internationalen Normen für die Schiffssicherheit, die Verhütung von Verschmutzung und die Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord (Hafenstaatkontrolle). Ziel der vorgeschlagenen Maßnahmen ist es, die Wirksamkeit der Überprüfungsverfahren zu verbessern.

3.1.3. Bei der Anwendung der Richtlinie gibt es jedoch erhebliche Disparitäten, und Schiffe, die eine erhöhte Gefahr für die Sicherheit und die Umwelt darstellen, werden teilweise nicht mit der gebotenen Wachsamkeit und Konsequenz behandelt, wenn sie europäische Häfen anlaufen;

- in mehreren Mitgliedstaaten wird die Anforderung, mindestens 25 % der Anzahl einzelner Schiffe zu überprüfen, nicht immer eingehalten;
- das im Rahmen der Pariser Vereinbarung entwickelte und durch die Richtlinie zwingend vorgeschriebene System der Prioritätsfaktoren wird nicht korrekt angewandt;
- die durch die Richtlinie vorgesehenen erweiterten Überprüfungen werden nicht durchweg mit der gebotenen Strenge durchgeführt; insbesondere werden die Schiffe mit dem höchsten Prioritätsfaktor nicht systematisch überprüft.

3.1.4. Nach Ansicht der Kommission sind durch den Untergang der Erika Schwächen in den Kontrollsystemen bezüglich der Bauweise und der Überwachung von Schiffen entsprechend den Regeln der Klassifizierungsgesellschaften, der diesen Gesellschaften übertragenen Vornahme der Kontrollen und regelmäßigen Überprüfungen sowie der ergänzenden Kontrolle durch den Hafenstaat zutage getreten, denn bei keiner der Überprüfungen des Schiffs wurden die Mängel entdeckt, die das Unglück vermutlich verursachten. Deshalb schlägt die Kommission eine Reihe von Maßnahmen vor, mit denen das in der Richtlinie über Hafenstaatkontrolle festgelegte Überprüfungs-system verbessert und verschärft werden soll.

#### 3.2. Bemerkungen des Ausschusses

3.2.1. Der Ausschuss verweist auf seine frühere Stellungnahme<sup>(1)</sup> zu der (inzwischen mehrfach geänderten) Richtlinie 95/21/EG zur Durchsetzung internationaler Normen für die Schiffssicherheit, die Verhütung von Verschmutzung und

<sup>(1)</sup> ABl. C 393 vom 31.12.1994, S. 50.

die Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord von Schiffen, die Gemeinschaftshäfen anlaufen und in Hoheitsgewässern der Mitgliedstaaten fahren (Hafenstaatkontrolle) und insbesondere auf seinen Standpunkt, dass die Kriterien für die Überprüfung und das Festhalten von Schiffen streng genug angelegt sein müssen, um zu gewährleisten, dass alle Schiffe, die in europäischen Hoheitsgewässern fahren, sämtliche Aspekte der vereinbarten internationalen Normen erfüllen, ohne dass dadurch jedoch korrekt geführte und gewartete Schiffe benachteiligt oder übertrieben belastet werden.

3.2.2. Laut der OECD ist die Einhaltung der Schiffssicherheitsnormen inzwischen bei einer kritischen Grenze angelangt. Schätzungsweise 15 % der Öltankschiffe erfüllen die Normen nicht.

3.2.3. Der Ausschuss befürwortet daher die Konzeption und den wesentlichen Inhalt der Änderungsvorschläge; er unterstützt nachdrücklich die Forderung nach Transparenz, so dass die Gemeinschaftsbehörden, die verschiedenen betroffenen Parteien und die Öffentlichkeit die unternormigen Register, die Billigreeders und sowie die unzuverlässigen Häfen identifizieren können und deren Dumpingpraktiken ein Ende gesetzt werden kann; und dass auch die Ladungseigner identifiziert werden können, die Substandard-Schiffe chartern, unlauteren Wettbewerb betreiben und damit andere Personen, wirtschaftliche Ressourcen und Tätigkeiten und die Umwelt gefährden.

3.2.4. Der Ausschuss befürwortet eine schärfere Kontrolle nachweislich unternormiger Schiffe und ein etwaiges Verbot ihres Einlaufens in Häfen der Gemeinschaft, wobei seines Erachtens jedes Schiff, das innerhalb von 24 Monaten mehr als zweimal festgehalten wurde, gesperrt werden sollte; unter einem Schiff, das „nachweislich unter den Normen liegt“, versteht der Ausschuss vom Alterskriterium von 15 Jahren einmal abgesehen, jedwedes Schiff, das im Einklang mit Artikel 7a gesperrt worden ist und Passagiere oder gefährliche bzw. potentiell umweltschädliche Erzeugnisse transportiert und dem aufgrund der potentiellen Gefährdung menschlichen Lebens oder wirtschaftlicher Ressourcen das Fahren in der gesamten ausschließlichen Wirtschaftszone entlang der europäischen Küsten untersagt werden sollte, bis die erforderlichen Änderungen und Reparaturen durchgeführt und kontrolliert worden sind; diese Schiffe sollten endgültig gesperrt werden, wenn sie nach Ablauf der gesetzten Fristen nicht den Normen entsprechen.

3.2.5. Die Verpflichtung, eine Finanzgarantie beizubringen oder eine Versicherung abzuschließen, um die Haftpflicht für Umweltverschmutzung abzudecken, sollte im Einklang mit den geplanten Bestimmungen betreffend die Schiffssicherheit und die Verhütung von Verschmutzung auf jedes Schiff, unabhängig von seiner Tonnage, ausgeweitet werden, das gefährliche oder umweltschädliche Erzeugnisse transportiert. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten das internationale HNS-Abkommen (über die Haftung und Entschädigung für Schäden bei der Beförderung schädlicher

und gefährlicher Stoffe auf See) ratifizieren und die IMO-Leitlinien über die Haftpflichtversicherung umsetzen.

3.2.6. Schließlich sollten die Überprüfer entsprechend der Schiffsanzahl und -typen zahlenmäßig verstärkt werden, und es wäre vermutlich angebracht, zum einen Überprüfer einzustellen, die auf strukturelle und technische Überprüfungen spezialisiert sind, und zum anderen Überprüfer, die sich mit der Situation der Besatzungen und der sozialen Normen auskennen.

3.2.7. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass es Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aufgrund der Richtlinie über die Hafenstaatkontrolle gibt, insbesondere was die Vorgabe angeht, mindestens 25 % der Schiffe zu überprüfen, die ihre Häfen anlaufen. Selbst eine Erfüllung dieser Vorgabe durch jeden Mitgliedstaat kann sich als unzureichend erweisen, wenn beispielsweise vor allem die am besten betriebenen Schiffe überprüft werden, bei denen ohnehin kaum Mängel zu erwarten sind. Der Ausschuss befürwortet daher die im Rahmen des Memorandums vorgeschlagenen Entwicklungen, um dieser Situation abzuwehren, indem eine bessere und wirksamere Methode für die gezielte Überprüfung nachweislich unternormiger Schiffe eingeführt wird, und auf diese Weise normgerechten Schiffen unnötige Kontrolle zu ersparen. Die neuen Bestimmungen dürfen jedoch nicht als Vorwand dienen, um jegliche Anstrengungen, sich mit den entsprechenden Humanressourcen auszustatten, aufzugeben. Auf jeden Fall sind die unzulängliche Qualität der Überprüfungen und die unzureichende Anzahl qualifizierter Überprüfer in den verschiedenen Bereichen Mängel, die die Kommission der Hafenstaatkontrolle vorzuwerfen hat.

3.2.8. Hinsichtlich einer Erweiterung des vorgesehenen Überprüfungsspektrums müssen auch die betrieblichen Kapazitäten der zur Überprüfung und Besichtigung befugten Organisationen ausgebaut werden.

3.2.9. Ferner müssen gezielt Maßnahmen getroffen werden, um die Anzahl der mit diesen Aufgaben betrauten Überprüfer aufzustocken und entsprechende Ausbildungsgänge und Spezialisierungskurse anzubieten, damit die erforderlichen technischen Voraussetzungen sowie die Kontinuität und Einheitlichkeit der Verfahrensweisen sichergestellt werden.

## 4. Klassifizierungsrichtlinie

### 4.1. Ziele und Begründung

4.1.1. Mit dieser Richtlinie soll die Richtlinie 94/57/EG des Rates geändert werden, die gemeinsame Vorschriften und Normen für Schiffüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen und die einschlägigen Maßnahmen der Seebehörden festlegt.

#### 4.1.2. Die Änderungen betreffen:

- die gemeinschaftsweite Anerkennung von Klassifikationsgesellschaften, insbesondere in Bezug auf Kontrollen und Strafen;
- die Verschärfung der Anforderungen an die anerkannten Organisationen.

#### 4.2. Allgemeine Bemerkungen

4.2.1. Weltweit übernehmen ca. 60 Privatunternehmen, darunter etwa zehn AISC-Mitglieder, auf Anfrage der Reedereien als private Wirtschaftstätigkeit die Klassifikation und die Zertifizierung von Schiffen für die Flaggenstaaten, die ihnen aufgrund ihrer technischen Kompetenz diesen öffentlichen Dienstleistungsauftrag erteilen; sie führen dabei alle oder einen Teil der technischen Überprüfungen als hoheitliche Tätigkeit für den Flaggenstaat, bei dem das Schiff registriert ist, durch; sie sind im allgemeinen befugt, die Konformitätszertifikate für die Schiffe auszustellen oder zurückzuziehen, die sie bei der Inbetriebnahme und danach in regelmäßigen Abständen auf die Übereinstimmung mit den technischen Normen und Sicherheits- und Umweltschutzvorschriften überprüfen müssen.

4.2.2. Die Flaggenstaaten geben entweder im Einklang mit multilateralen Übereinkommen, denen sie beigetreten sind, oder unilateral die verschiedenen Sicherheitsanforderungen und Zertifikate vor und legen die Überprüfungsverfahren und -gremien fest. Die Klassifikationsgesellschaften müssen dafür sorgen, dass sowohl die internationalen als auch die nationalen Normen eingehalten werden, und nehmen zudem anhand eigener Standards die Einstufung in eine Klasse vor.

4.2.3. Der Ausschuss begrüßt die vorgeschlagenen Maßnahmen, die eine bessere Überprüfungsqualität durch eine schärfere Überwachung der Klassifizierungsgesellschaft, deren Leistungsfähigkeit, strengere Kriterien für deren Anerkennung und größere Transparenz in diesem sicherheitsrelevanten Sektor herbeiführen sollen. In seiner Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission über die Sicherheit im Seeverkehr<sup>(1)</sup> hatte er sowohl die allgemeinen Zielsetzungen unterstützt als auch das übergreifende Konzept der Kommission befürwortet, die internationalen Bestimmungen in die Gemeinschaftsvorschriften aufzunehmen.

4.2.4. Auf kurze Sicht müssen die Klassifikationsgesellschaften nach Ansicht des Ausschusses ihre bisherige Leistung überprüfen und in Abstimmung mit den Behörden und der Industrie alle notwendigen Änderungen vornehmen, um eine allzeit glaubwürdige professionelle Leistung garantieren zu können. Zur Verbesserung der Transparenz müssen sie gehalten werden, an Dritte alle Informationen betreffend den Wechsel in eine andere Klasse oder zu einem anderen Eigentümer, die Verlängerung von Zertifikaten und die relevanten technischen Daten weiterzugeben. Die Vorschriften betreffend die Überprüfungen der Unversehrtheit und Korrosionswiderstandsfähigkeit der Schiffshülle und die unterschiedliche

Einstufung von Schiffen bei verschiedenen anerkannten Organisationen bedürfen der ganz besonderen Aufmerksamkeit der Gesellschaften, der IMO und der Kommission.

4.2.5. Klassifikationsgesellschaften tragen eine hohe Verantwortung für die Schiffs- und Umweltsicherheit im Seeverkehr. Sie sollten deswegen für ein fehlerhaftes Verhalten auch eine rechtliche Verantwortung übernehmen. Deswegen plädiert der Ausschuss dafür, eine angemessene vertragliche Haftung der Klassifikationsgesellschaften gegenüber ihren Auftraggebern und eine angemessene gesetzliche Haftung gegenüber Dritten einzuführen, sodass sie für jedwede Verschuldensfälle belangt werden können. Sofern die Gesellschaft im hoheitlichen Auftrag eines Flaggenstaat gehandelt hat, sollte auch eine Staatshaftungsklausel entsprechend den einschlägigen Rechtsvorschriften vorgesehen werden.

## 5. Doppelhüllen-Verordnung

### 5.1. Ziele und Begründung des Verordnungsentwurfs

5.1.1. Durch diese Verordnung soll die 1996 begonnene Ablösung von Einhüllen-Öltankschiffen durch Doppelhüllen- oder vergleichbare Öltankschiffe, die im Fall eines Zusammenstoßes oder bei Auflaufen auf Grund mehr Sicherheit bieten, beschleunigt werden.

5.1.2. Die geplanten Vorschriften sind weitgehend der einseitigen Maßnahme der amerikanischen Behörden betreffend die Doppelhüllenanforderung (je nach Tonnage 2005, 2010 und 2015) vergleichbar. Die Kommission weist auf die Gefahr hin, dass, wenn die Union nicht entsprechende Maßnahmen ergreift, ab 2005 die Öltankschiffe, die nicht mehr in amerikanischen Gewässern fahren dürfen, verstärkt in europäischen Gewässern eingesetzt werden und dort, da die Öltankerflotte weltweit altert, die Sicherheit gefährden. Aufgrund der amerikanischen Initiative hat die IMO Maßnahmen für eine Ausmusterung der Einhüllen-Öltankschiffe ergriffen, die jedoch längerfristig angelegt sind. Die von der IMO vorgesehene alternative schiffsbetriebliche Vorgehensweise (Hydrostatic Balanced Loading) wäre nicht mehr zulässig. Um die Ersetzung von Einhüllen-Öltankschiffen zu beschleunigen, schlägt die Kommission im Rahmen eines gestaffelten Gebührensystems für diese Schiffe Aufschläge auf die Hafen- und Lotsengebühren vor.

### 5.2. Bemerkungen des WSA

5.2.1. Der Vorschlag der Kommission erfordert eine überzeugende technische Begründung. Die Auswirkungen müssen genau geprüft werden. Die Doppelhülle ist kein Allheilmittel und ist zwar bei leichten Kollisionen oder Auflaufen auf Grund wirksam, hält jedoch schweren Unfällen dieser Art nicht stand. Der Zwischenraum zwischen den beiden Hüllen muss groß genug sein, damit die Überprüfung von dem betreffenden Prüfpersonal ohne Risiko vorgenommen werden kann.

<sup>(1)</sup> ABl. C 34 vom 2.2.1994, S. 14.

5.2.2. Die schrittweise Ausmusterung der Einhüllen-Öltankschiffe wurde international auf Ebene der IMO im Rahmen des MARPOL-Übereinkommens 1992 vereinbart, wobei der WSA eine Überprüfung dieser Bestimmungen seitens der IMO für dringlich erachtet. Die Kommission sollte daher unbedingt darauf hinwirken, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der IMO einen einvernehmlichen Standpunkt im Hinblick auf die Revision des MARPOL-Übereinkommens beziehen, damit der in Bestimmung 13G von Anhang I des Übereinkommens vorgesehene Ausmusterungszeitplan auf realistische und praktisch durchführbare Weise beschleunigt werden kann. Sollte eine solche Änderung nicht innerhalb einer angemessenen Zeitspanne möglich sein, dann wäre ein EU-Alleingang unvermeidlich und notwendig.

5.2.3. Die Ausmusterung der Einhüllen-Öltankschiffe wird auch marktbedingt aufgrund der Bevorzugung von Doppelhüllen-Öltankschiffen oder Einhüllen-Öltankschiffen jüngeren Datums rascher vor sich gehen als im MARPOL-Übereinkommen vorgesehen. Daher hält der WSA die vorgeschlagenen Aufschläge im Rahmen eines gestaffelten Gebührensystems für nur begrenzt wirksam und für ungerecht, da Einhüllen-Öltankschiffe bis zu ihrer vorgeschriebenen Ausmusterung die geltenden internationalen Vorschriften erfüllen.

5.2.4. Der Ausschuss hält es für notwendig, spezifische Maßnahmen und Verfahrensweisen für den Umgang mit hochviskosen Schwerölen vorzusehen, da die vorhandenen technischen Mittel für ihre Beseitigung unzulänglich sind.

5.2.5. Die Kommission ist sich der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen auf die Industrie und die Staaten bewusst und will sie eingehender prüfen. Der Ausschuss hält aufgrund der Art und der Tragweite des Vorschlags eine Überprüfung der Auswirkungen im Vorfeld für angezeigt, um einen realistischen Zeitplan aufstellen zu können. Die beschleunigte Erneuerung der Flotte darf nicht die Versorgungssicherheit gefährden.

5.2.6. Der Ausschuss fordert, dass die Erneuerung der Flotte mit der Installation von Navigationsinstrumenten wie Satellitennavigationsempfängern<sup>(1)</sup> und einem Schiffserkennungssystem einhergehen, die dem neuesten Stand der Technik entsprechen, und gleichzeitig für eine angemessene Ausbildung der Besatzungen und die Einhaltung der IAO-Seerechtsvorschriften gesorgt wird. Die Gemeinschaft sollte insbesondere ihre Mitglieder und Beitrittskandidaten dazu anhalten, die jüngsten sechs Normen, die auf den Seeverkehrstagungen der Internationalen Arbeitskonferenz verabschiedet wurden, sowie das wesentliche Seeverkehrsvorschriften-Gesamtwerk der IAO und der IMO zu ratifizieren.

## 6. Schlussfolgerungen

6.1. Der Ausschuss geht davon aus, dass anders als in der Vergangenheit effektiv eine umfassende Politik auf dem Gebiet

der Seeverkehrssicherheit konzipiert wird, die sich auf sämtliche Schiffe erstreckt, die in den Hoheitsgewässern der Gemeinschaft fahren und in europäische Häfen einlaufen und eine wirksame Verhütung der Gefahren von mit schwerwiegenden Personen- und Sachschäden, Schädigungen der Umwelt und der biologischen Vielfalt einhergehenden Schiffsunglücken ermöglicht.

6.2. Nach Meinung des Ausschusses sollte das gesamte Bündel an traditionellen Seerechtsvorschriften über die Sicherheit von Schiffen und die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Schiffsbesatzungen bezüglich der Flaggenstaaten, der Hafenstaaten und der Küstenstaaten voll zur Wirkung gebracht werden, und außerdem sollten neue Rechtsetzungsvorschläge der Kommission auf kurze Sicht alle Staaten und alle sonstigen betroffenen Akteure sowie jedwede Transporte gefährlicher oder potentiell umweltbelastender Güter zum Gegenstand haben.

6.3. Die Anwendung des Verursacherprinzips sollte nicht nur den Eigentümer des Schiffes sondern auch den Eigentümer der betreffenden gefährlichen Fracht haftungsmäßig in die Pflicht nehmen. Auch eine Haftung des Flaggenstaates muss durch geeignete Vorschriften und Verfahren im internationalen Recht verankert werden, das diesbezüglich weiter entwickelt werden muss. Außerdem sollte Küstenstaaten das Recht zuerkannt werden, Schiffszertifikate nicht anzuerkennen, die von oder im Namen von Flaggen oder Klassifikationsgesellschaften ausgestellt worden sind, die im Rahmen eines IMO-Verfahrens als unternormig eingestuft worden sind.

6.4. Der Ausschuss ist besonders besorgt über die große und zunehmende Anzahl von in den europäischen Häfen nach Überprüfung festgehaltenen Schiffen, bei denen es sich nicht ausschließlich um unter den bekannten Billigflaggen fahrenden Schiffe handelt, sondern die zum Teil auch die Flagge von Schwellenländern oder EU-Bewerberstaaten führen.

6.5. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Seeverkehrssicherheit bei den Beitrittsverhandlungen gewidmet werden sowie den durch die Zweitregister der Mitgliedstaaten der Union und des EWR eingeräumten Abweichungen; genau wie die Hafenstaaten müssen auch die Flaggenstaaten voll ihren Verpflichtungen aufgrund der internationalen Instrumente der UNO, der IMO und der IAO nachkommen.

6.6. Schließlich haben die breite Öffentlichkeit, das Seeverkehrsgewerbe und der Fremdenverkehrssektor einen Anspruch auf Information und Transparenz bezüglich der getroffenen vorbeugenden Sicherheitsmaßnahmen und hinsichtlich der Gefährlichkeit der im konkreten Katastrophenfall ins Meer und an die Küsten gespülten Produkte, der von ihnen ausgehenden unmittelbaren und langfristigen Gefahren für Gesundheit und Ernährung, Umwelt und biologische Vielfalt. Der Fragenkomplex der Entschädigung muss Gegenstand einer Überprüfung sein, die sämtliche — d. h. auch die langfristigen — Schäden und deren Behebung in die Überlegungen einbezieht.

(1) Mitteilung „Beteiligung Europas an einer neuen Generation von Satellitennavigationsdiensten — GALILEO“.

6.7. Technische und juristische Mittel, die die Identifizierung und Verfolgung der in den europäischen Gewässern fahrenden Schiffe gestatten, Sanktionen mit bezüglich vorsätzlicher Verschmutzung abschreckender Wirkung und die Sperrung der ausschließlichen Wirtschaftszone für unternормige Schiffe müssen Teil der Präventivpolitik sein.

6.8. Eine ehrgeizige Politik im Bereich der Seeverkehrssicherheit, bezüglich derer die derzeitigen Vorschläge erst einen Anfang bilden, muss auf eine Sanierung des Umfeldes hinwirken, in dem der Seeverkehr stattfindet, und dafür sorgen, dass die Sicherheit nicht nur dem Seeverkehrsgewerbe zugute kommt, sondern auch den Werften und den Herstellern von

Schiffsausrüstungen in Bezug auf Wirtschaftstätigkeit und qualifiziertes Personal etwas bringt. Es müssen genügend qualifizierte Überprüfer vorhanden sein, um die Vornahme der entsprechenden Überprüfungen sowohl in Bezug auf den Aufbau des Schiffes und seine Sicherheitsausrüstung und modernen Navigationsinstrumente als auch hinsichtlich der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Schiffsbesatzung gewährleisten zu können.

6.9. Es liegt auf der Hand, dass die Einführung einer strengeren Reglementierung ein echtes politisches Engagement der Mitgliedstaaten und die Bereitstellung der entsprechenden Mittel bedingt, damit diese Regelung auch wirklich umgehend umgesetzt werden kann.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

**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: Prioritäten für die Sicherheit des Straßenverkehrs in der EU — Fortschrittsbericht und Einstufung der Maßnahmen“**

(2001/C 14/05)

Die Kommission beschloss am 20. März 2000, 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 Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 28. September 2000 an. Berichterstatter war Herr Ghigonis.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 einstimmig folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. In dieser neuen Mitteilung zum Thema Straßenverkehrssicherheit nimmt die Kommission eine Bewertung der Fortschritte vor, die seit der Verabschiedung ihrer Mitteilung vom April 1997<sup>(1)</sup> erzielt wurden. Die Kommission stellt fest, dass sich die Abnahme der tödlichen Verkehrsunfälle verlangsamt, und schlägt für eine weitere Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit folgende Maßnahmen vor:

— sechs kurz- und mittelfristige Schlüsselprioritäten:

- weitere Umsetzung und Weiterentwicklung des EuroNCAP (Europäisches Programm zur Bewertung von Neufahrzeugen);
- Kampagnen und Rechtsvorschriften zur Verwendung von Sicherheitsgurten und Kinderrückhaltesystemen;
- Empfehlung an die Mitgliedstaaten zum maximalen Blutalkoholspiegel im Verkehr;
- Rechtsvorschriften zu Geschwindigkeitsbegrenzern für leichte Nutzfahrzeuge;

<sup>(1)</sup> „Förderung der Straßenverkehrssicherheit in der EU“ KOM(97) 131 endg.; Stellungnahme des WSA: ABl. C 73 vom 9.3.1988, S. 66.

- Ausarbeitung von Leitlinien zur Behandlung von Unfallschwerpunkten und Entwicklung „entschärfter“ Straßenauslegungen (d. h. weniger gefährliche Straßenauslegung);
- Rechtsvorschriften zu Fahrzeugfrontkonstruktionen, die bei Unfällen für Fußgänger und Radfahrer weniger gefährlich sind.
- fünf Betätigungsfelder für weiterführende Untersuchungen hinsichtlich der Kostenwirksamkeit denkbarer Maßnahmen:
  - medizinische Anforderungen für die Ausstellung von Führerscheinen;
  - Standards für Führerscheinprüfungen;
  - Fahren mit Abblendlicht bei Tag;
  - Auswirkungen von Medikamenten auf die Fahrtüchtigkeit;
  - Unfallopferversorgung.
- drei vorrangige Begleitmaßnahmen:
  - Führung der CARE-Unfallstatistiken;
  - ein integriertes Informationssystem;
  - Forschungen im Bereich der Fahrzeugstandards und der Telematik.

1.2. Schließlich empfiehlt die Kommission den Behörden der Mitgliedstaaten, auf sämtlichen Ebenen (national, regional, lokal) die Kosten und die Auswirkungen von Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit im Straßenverkehr zu ermitteln und Mechanismen zu entwickeln, welche die Vorteile der Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit im Straßenverkehr unmittelbar für diejenigen deutlich machen sollen, die entsprechende Entscheidungen treffen und die Umsetzung dieser Entscheidungen finanzieren.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

### 2.1. Allgemeines Ziel

2.1.1. Der Ausschuss unterschreibt die gemeinschaftspolitischen Ziele im Bereich der Straßenverkehrssicherheit und befürwortet diese neue Initiative der Kommission.

2.1.2. Er teilt den Standpunkt der Kommission, dass die insgesamt festzustellende Verlangsamung der Abnahme der Verkehrstotenzahl neue Maßnahmen gerechtfertigt erscheinen lässt. In Ermangelung anderer quantitativer Ziele ist es in der Tat von vitaler Bedeutung, zumindest zu einer kontinuierlichen Entwicklung bei der Rückläufigkeit der Verkehrstotenzahlen zu gelangen. Der Ausschuss bedauert, dass in der Kommissionsmitteilung keine Analyse der Ursachen für diesen Verlangsamungsprozess enthalten ist, anhand derer geeignete Lösun-

gen gefunden werden könnten. Alle betroffenen europäischen und einzelstaatlichen Institutionen müssen sich wirklich engagieren und durch ein aktives Vorgehen dafür Sorge tragen, dass solche Fortschritte auf Dauer erreicht werden können.

### 2.2. Vorgeschlagene Konzeption

2.2.1. Der Ausschuss stellt zu seiner Zufriedenheit fest, dass die von der Kommission angekündigten Initiativen den Rahmen respektieren, der in der vorhergehenden Kommissionsmitteilung für das Programm 1997-2001 abgesteckt wurde, und den vom Ausschuss in seiner Stellungnahme vom 10. September 1997<sup>(1)</sup> festgestellten Notwendigkeit einer Rangordnung und Kostenwirksamkeitsbewertung Rechnung trägt:

- Kombination von legislativen und nichtlegislativen Maßnahmen, bei deren Auswahl Effizienz und Kostenwirksamkeitsüberlegungen zum Einsatz gebracht werden;
- objektive und einfach anzuwendende Kriterien für die Festlegung einer Rangordnung denkbarer Maßnahmen;
- Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes in einem Bereich, in dem die nationalen und regionalen Besonderheiten sich sehr stark auf die Effizienz einer Maßnahme auswirken können;
- gleichwohl Streben nach einer größtmöglichen Harmonisierung im Interesse des europäischen Bürgers, der sich zwischen Mitgliedstaaten bewegt, sowie der gewerblichen Straßenbenutzer.

### 2.3. Allgemeine Kritik und Anregungen

2.3.1. Angesichts der Feststellung in der Mitteilung, dass die allgemeine Anwendung bewährter Praktiken eine deutliche Reduzierung der Anzahl an Verkehrsunfällen und Verkehrsopfern bewirken würde, bedauert der Ausschuss, dass eine spezifische Initiative zur Förderung solcher Praktiken im Kommissionsdokument nicht vorgeschlagen wird. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, ihr Engagement zur aktiven Förderung der Verbreitung bewährter Praktiken zu bekräftigen.

2.3.2. Der Ausschuss stellt fest, dass die Nutzung der Datenbank CARE, die bereits seit 1993 besteht, nicht wirklich vom Fleck kommt. Die in Punkt 2.4 der Kommissionsmitteilung angesprochenen Analysen belegen deutlich die Zweckmäßigkeit einer solchen Datenbank. Allerdings hält sich deren Benutzung bis heute sehr in Grenzen. Wenn alle an der Straßenverkehrssicherheit interessierten Seiten (Behörden, Industrie, Wissenschaftler, Straßenbenutzer usw.) Zugang zu dieser Datenbank hätten, dann wäre CARE ein für die Straßenverkehrssicherheit weitaus leistungsfähigeres Instrument als es bisher der Fall ist.

<sup>(1)</sup> „Förderung der Straßenverkehrssicherheit in der EU“ KOM(97) 131 endg.; Stellungnahme des WSA: ABl. C 73 vom 9.3.1988, S. 66.

2.3.3. Das Fehlen genauer und zuverlässiger Daten ist generell ein schwerwiegendes Hindernis für die Entwicklung fortgeschrittener politischer Konzepte im Bereich der Straßenverkehrssicherheit. Verbesserungen sind durchaus möglich und müssen unter Berücksichtigung aller Aspekte, die in ihrem Verbund die Entwicklung derartiger Politiken gestatten, in die Tat umgesetzt werden, als da sind:

- die Sammlung von Daten;
- die Verarbeitung der Daten;
- die Analyse der Daten;
- Information über das politische Vorgehen.

2.3.4. Der Ausschuss macht darauf aufmerksam, dass das Verhalten der Straßenverkehrsteilnehmer weitgehend von den in jungen Jahren erworbenen Kenntnissen und Verhaltensweisen abhängt. Die Verkehrserziehung, insbesondere in der Grundschule, ist ein grundlegendes Element für den Erfolg in diesem Bereich, wofür aber keine gemeinschaftlichen Normen aufgestellt werden können.

### 3. Besondere Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Initiativen

#### 3.1. Prioritäre Maßnahmen

3.1.1. Der Ausschuss begrüßt den Ansatz der Kommission, die nichtlegislativen Maßnahmen stärker in eine kohärente Politik im Bereich der Straßenverkehrssicherheit einzubetten.

3.1.2. Die mit dem EuroNCAP-Programm gewonnenen Erkenntnisse eignen sich besser als ein Gesetzgebungskonzept für die Vermarktung möglichst sicherer Fahrzeuge und entsprechende Kampagnen beeinflussen genau wie die Informationen für die Straßenbenutzer den Faktor Mensch, der für die Straßenverkehrssicherheit ausschlaggebende Bedeutung hat.

3.1.3. Der Ausschuss befürwortet des weiteren auch die Initiativen zur Förderung einer Verbesserung der Infrastrukturen unter dem Aspekt der Straßenverkehrssicherheit (Unfallschwerpunkte, entschärfte Straßenauslegungen). Die Verhütung von Unfällen und die Senkung der Schadwirkung bei einem Unfall sollten Teil dieser Formen der Verbesserung der Infrastruktur unter dem Blickwinkel der Straßenverkehrssicherheit sein. Die Betreiber der Infrastrukturen könnten genau wie die Fahrzeughersteller über das EuroNCAP-Programm die Veröffentlichung von Vergleichsdaten über die Sicherheit von Straßenverkehrsinfrastrukturen in diesem Sinne ermutigt werden.

3.1.4. Der Ausschuss hält die Fortsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Alkohol am Steuer für äußerst wichtig. Ohne die Schwierigkeiten bei der Herbeiführung einer Einigung

unterschätzen zu wollen, bedauert der Ausschuss die von der Kommission zum Ausdruck gebrachte offensichtliche Unmöglichkeit, zu einer Verabschiedung einheitlicher Promillegrenzen zu gelangen. Er erinnert in diesem Zusammenhang an die in seiner früheren Stellungnahme<sup>(1)</sup> erhobene Forderung zur Verabschiedung einer Richtlinie zur Einführung einer Promillegrenze von 0,5 mg, die strengere Maßnahmen einiger Mitgliedstaaten freilich nicht in Frage stellen würde.

3.1.5. Der Ausschuss befürwortet die Initiativen betreffend gesetzliche Maßnahmen im Bereich der Gurtanlegepflicht und der Verwendung von Kinderrückhaltesystemen. Da Maßnahmen dieser Art bestimmte Fahrzeug- oder Transportkategorien nicht systematisch ausschließen sollten, empfiehlt der Ausschuss beispielsweise in bezug auf öffentliche Verkehrsmittel, Taxis und Nutzfahrzeuge in den Rechtsvorschriften den betrieblichen Aspekten dieser Verkehrsarten Rechnung zu tragen.

3.1.6. Der Ausschuss befürwortet vom Grundsatz her die verstärkte Installation von Geschwindigkeitsbegrenzern bei den anderen Nutzfahrzeugen. Auf lange Sicht erscheinen ihm indes variable Tempolimits etwa abhängig von den Witterungsbedingungen und vom Verkehrsaufkommen besser als feste Tempolimits. Technische Fortschritte dürften in nächster Zukunft die Einführung solcher Systeme für sämtliche Kategorien von Straßenfahrzeugen zulassen. Die derzeitigen Geschwindigkeitsbegrenzer sind für ein solches System hingegen nicht geeignet. Die Ausdehnung der obligatorischen Verwendung von Geschwindigkeitsbegrenzern sollte deswegen schrittweise erfolgen, und außerdem sollte besonderes Augenmerk auf etwaige Entartungseffekte verwendet werden wie etwa den verstärkten Einsatz von Fahrzeugen mit einem Bruttogewicht knapp unter dem betreffenden Schwellenwert, was mehr Fahrzeugkilometer, höheren Emissionsausstoß und größere Straßenverkehrssicherheitsrisiken mit sich brächte.

#### 3.2. Weiterführende Untersuchungen

Der Ausschuss befürwortet die vorgeschlagenen Betätigungsfelder für weiterführende Untersuchungen. Vor allem müssten u. a. die Einflüsse von Medikamenten und Drogen auf die Fahrtüchtigkeit untersucht werden. Angesichts des immer größeren Konsums solcher Stoffe und trotz des Stellenwertes bestimmter konkreter Maßnahmen (Warnhinweise, Vergleichsdaten) empfiehlt der Ausschuss zwingende Maßnahmen zur Verhütung des Führens eines Fahrzeugs unter Medikamenteneinfluss, was jedoch von nun an eine bessere Information aller betroffenen Seiten (Arzneimittelhersteller, Ärzte, Apotheker, Arzneimittelkonsumenten) über die Auswirkungen von Medikamenten auf die Fahrtüchtigkeit impliziert.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des WSA zu der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Förderung der Straßenverkehrssicherheit in der der EU — Programm für 1997-2001 (ABL C 73 vom 9.3.1998).

### 3.3. Begleitende Maßnahmen

3.3.1. Nach Meinung des Ausschusses ist der rasche Ausbau der Datenbank CARE ein Schlüsselement für eine jedwede rangmäßige Abstufung von Maßnahmen und politischer Konzeption im Bereich der Straßenverkehrssicherheit nach dem Prinzip der Kostenwirksamkeit. Deswegen hat sich der Ausschuss im Abschnitt „Allgemeine Kritik und Anregungen“ zu diesem Punkt geäußert.

3.3.2. Der Ausschuss begrüßt die beiden anderen vorrangigen Begleitmaßnahmen sprich die Schaffung eines integrierten Informationssystems und Forschungen im Bereich der Fahrzeugstandards und der Telematik. Diese Forschungen sollten sich aber auch auf die Straßenverkehrsinfrastruktur erstrecken.

Die Normen für diesbezügliche bauliche und Instandhaltungsmaßnahmen müssten sich stärker an dem Aspekt der Straßenverkehrssicherheit und die Telematik ausrichten, die durchaus geeignet ist, für eine bessere Einhaltung der Straßenverkehrsvorschriften zu sorgen und den Straßenbenutzern ein stärker sicherheitsorientiertes Verkehrsverhalten zu vermitteln.

### 4. Schlussfolgerung

Generell befürwortet der Ausschuss jedwede Maßnahmen zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit. Er begrüßt in diesem Zusammenhang vor allem die Verabschiedung einer Entschließung des Verkehrsrates vom 26. Juni über die Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit, die im übrigen in die Richtung von Maßnahmen weist, wie sie der Ausschuss in seiner jetzigen Stellungnahme empfiehlt.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*

*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Göke FRERICHS

---

## **Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates zur Harmonisierung der technischen Vorschriften und der Verwaltungsverfahren in der Zivilluftfahrt“**

(2001/C 14/06)

Der Rat beschloss am 27. April 2000, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 80 Absatz 2 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 8. September 2000 an. Berichterstatter war Herr von Schwerin.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 mit 94 Stimmen und 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

### 1. Einleitung

1.1. Die Kommission beabsichtigt mit ihrem Vorschlag für eine Verordnung eine Harmonisierung der technischen Vorschriften und der Verwaltungsverfahren in der Zivilluftfahrt. Die bisher von der Joint Aviation Authority (JAA) herausgegebene JAR OPS 1 (Joint Aviation Requirement), die von den Mitgliedstaaten als Rechtsvorschrift bereits in nationales Recht übernommen wurde, soll künftig mit kleinen Änderungen von der Kommission als Verordnung herausgegeben werden.

### 2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1. Zur Begründung ihres Vorschlags führt die Kommission aus:

2.1.1. Bei der Ausarbeitung des zweiten Liberalisierungspakets im Jahre 1989 haben sich Rat und Kommission geeinigt, dass die Luftverkehrspolitik der Gemeinschaft sich auch mit der Harmonisierung des ordnungspolitischen Rahmens für die Zivilluftfahrt zu befassen hat, damit sowohl ein hohes Sicherheitsniveau als auch ein fairer Wettbewerb im Binnenmarkt gewährleistet bleibt.

2.1.2. Zu diesem Zweck hat die Gemeinschaft die Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates zur Harmonisierung der technischen Vorschriften und der Verwaltungsverfahren verabschiedet, die darauf abzielt, harmonisierte Vorschriften für Entwicklung, Herstellung, Instandhaltung und Betrieb von Luftfahrzeugen sowie Personen und Stellen, die diese Tätigkeiten ausführen, festzulegen und auf dem neuesten Stand zu halten.

2.1.3. Gleichzeitig sind in der Verordnung eine Reihe technischer Vorschriften (gemeinsame Lufttüchtigkeitsvorschriften (Joint Aviation Requirements (JAR)) aufgeführt, die von den Luftfahrtbehörden Joint Aviation Authorities (JAA) ausgearbeitet worden sind und in der Gemeinschaft den Status von Rechtsvorschriften haben.

2.2. Vor diesem Hintergrund haben die Kommissionsdienststellen das von den JAA 1995 mit dem Ziel der Festlegung harmonisierter Vorschriften für den Betrieb von Luftfahrzeugen im gewerblichen Luftverkehr verabschiedete Dokument, bezogen auf das Verfahren für die gemeinsamen Flugtauglichkeitsanforderungen (JAR OPS 1), geprüft. Die Verabschiedung gemeinsamer Vorschriften in diesem Bereich fällt unter den Geltungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates und der Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 des Rates, die in das Gemeinschaftsrecht aufgenommen werden müssten.

2.3. Es hat sich jedoch herausgestellt, dass die JAR OPS 1 aus mehreren Gründen nicht einfach durch ihre Aufnahme in den Anhang zur Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates umgesetzt werden können, wie es bei anderen JAR-Vorschriften der Fall gewesen ist.

2.3.1. Erstens enthält der JAR-OPS 1-Text einige Bestimmungen, die nicht mit Gemeinschaftsrecht und -politiken vereinbar sind. Sie müssten daher angepasst werden, um die notwendige Einheitlichkeit zu gewährleisten.

2.3.2. Zweitens gibt es noch immer viele streitige Punkte zwischen den verschiedenen interessierten Parteien, die es erforderlich machen, dass sich die Kommission ihre eigene Meinung bildet und eigene Schlussfolgerungen zieht.

2.3.3. Dies ist notwendig, weil die betreffenden Vorschriften große wirtschaftliche Auswirkungen auf Tausende von Unternehmen und deren Beschäftigte haben.

2.4. Bei der Verabschiedung der Rechtsvorschriften ist es absolut notwendig, die gängige Transparenz zu gewährleisten unter Beteiligung aller Betroffenen. Der vollständige Wortlaut der Vorschriften wird daher das übliche Gemeinschaftsverfahren zur Verabschiedung von Rechtsvorschriften durchlaufen.

2.5. Die Kommission hat sich dafür ausgesprochen, den Inhalt der JAR-OPS 1 umzusetzen, indem der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates ein neuer Anhang beigelegt wird, der im Interesse eines sinnvollen Überganges die notwendigen Anpassungen an den früheren Wortlaut der Verordnung gewährleisten soll.

2.6. Der Wortlaut des Anhangs ist unter folgenden Gesichtspunkten ausgearbeitet worden:

- Einhaltung des von den JAA vorgeschlagenen Sicherheitsniveaus;
- Begrenzung des Umfangs der Gemeinschaftsvorschriften auf den für die automatische Anerkennung der Luftverkehrsbetreiberzeugnisse unverzichtbaren Rahmen. Daher deckt der Text nur Abschnitt 1 der JAR OPS 1 ab und schließt andere Teile aus, die die in Abschnitt 2 der JAR OPS 1 definierten annehmbaren Nachweisverfahren oder Erläuterungen betreffen;
- größtmögliche Annäherung an den Wortlaut von JAR OPS 1, um die Weiterentwicklung und künftige Änderungen mit dem ordnungspolitischen System in JAA-Ländern zu erleichtern, die nicht EU-Mitgliedstaaten sind;

Sicherstellung der Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht durch Anpassung folgender Bestimmungen:

- Registrierung von Luftfahrzeugen
- Kurzfristige Wet-Lease
- Ausnahmen/operationelle Maßnahmen

2.7. Die von der JAA bei der Ausarbeitung der JAR OPS 1 geleistete Arbeit liefert eine gute Grundlage für die Verabschiedung gemeinsamer Sicherheitsvorschriften im gewerblichen Luftverkehr. Die Kommission schlägt daher vor, ihren Inhalt in Gemeinschaftsrecht aufzunehmen und dabei nur die unbedingt notwendigen Änderungen vorzunehmen, damit die Einhaltung der Gemeinschaftsverpflichtungen und -politiken sichergestellt ist.

### 3. Bemerkungen des Ausschusses

3.1. Der Ausschuss begrüßt den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung, da durch die Übernahme der JAR OPS 1 in europäisches Recht eine Harmonisierung der Sicherheitsvorschriften erzielt sowie Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt vermieden werden können.

3.2. Der Ausschuss erhofft sich dadurch auch, dass dem bisherigen Missstand der Nicht-Umsetzung der JAR OPS 1 durch einzelne EU-Mitgliedstaaten und der hierdurch erzeugten Wettbewerbsverzerrung abgeholfen werden kann.

3.3. Der Vorschlag der Kommission weist aber einige Mängel auf, die noch zu beseitigen sind. Inhaltlich kann der Ausschuss dem Vorschlag der Kommission weitgehend zustimmen, zumal er auf der JAR OPS 1 basiert und diese mit den zuständigen Stellen bereits abgestimmt wurde. Der Vorschlag der Kommission nimmt aber keinen Verweis zu anderen JARs, die jedoch wichtig für den Flugbetrieb sind und im Zusammenhang mit der JAR OPS 1 stehen (JAR 26, JAR 145, JAR STD, JAR TSO, JAR FCL 1, JAR FCL 3 etc.) vor.

3.3.1. Die JAR OPS 1 hat diese Hinweise bisher enthalten. Durch den Vorschlag der Kommission wäre die EU OPS isoliert vom Gesamtsystem JAR, das ein geschlossenes und ineinandergreifendes System darstellt.

3.4. Durch die Nichtberücksichtigung des Anhangs, Section 2, der JAR OPS 1 erreicht die Kommission ihr Ziel einer Harmonisierung der Vorschriften nicht. Eine Vielzahl in der Section 2 der JAR OPS 1 aufgeführten Zusatzforderungen oder Einschränkungen können durch die nationalen Luftfahrtbehörden unterschiedlich ausgelegt werden und würden in diesen Fällen unweigerlich zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führen. Hier ist nach Ansicht des Ausschusses noch Regelungsbedarf.

3.5. Darüber hinaus weisen die Übersetzungen des Vorschlags der Kommission gegenüber der JAR OPS 1 teilweise erhebliche Unterschiede und Fehler auf, die noch korrigiert werden müssen. Dies gilt natürlich nicht für die Passagen, die absichtlich im Kommissionsvorschlag im Vergleich mit dem JAR OPS 1-Text herausgelassen worden sind.

3.6. Bezüglich der Übersetzungsfehler ist die Kommission aufgerufen, im Interesse der funktionellen Umsetzung des Gesamtpapiers, diese zu berichtigen. Zusätzlich schlägt der Ausschuss vor, dass verstärkt bekannte einschlägige Fachbegriffe aus der JAR OPS 1 im Kommissionspapier verwendet werden, um Missverständnissen vorzubeugen. In diesem Sinne ist es aus Sicht des Ausschusses ratsam, sich weitgehend an der JAR OPS 1 (sowohl an der englischen Originalversion als auch an den jeweiligen bereits existierenden Übersetzungen) zu orientieren. Weiterhin sollte die JAR OPS Change 1 als neueste Version dem Vorschlag der Kommission zugrunde gelegt werden, da sie eine Weiterentwicklung der JAR OPS 1 ist.

#### 4. Schlussbemerkung

4.1. Der Ausschuss hält es für erforderlich, so schnell wie möglich die geplante Europäische Luftfahrtbehörde (EASA) zu gründen, die dann sämtliche Vorschriften für den Luftverkehr und somit auch die EU OPS herausgeben könnte.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*

*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Göke FRERICHS

### **Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission: ‘Die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung zum Kommunikationsbericht 1999 und Leitlinien für den neuen Rechtsrahmen‘“**

(2001/C 14/07)

Die Kommission beschloss am 2. Mai 2000, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 8. September 2000 an. Berichterstatter war Herr Lagerholm.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 einstimmig folgende Stellungnahme.

#### **1. Die Kommissionsmitteilung**

1.1. Die Kommissionsmitteilung informiert über die Anhörung in Zusammenhang mit dem Kommunikationsbericht 1999<sup>(1)</sup> und zieht Schlussfolgerungen im Hinblick auf die

bevorstehenden Vorschläge der Kommission für den neuen Rechtsrahmen. Die Meinungen der Befragten gingen beispielsweise bezüglich der Finanzierung der nationalen Regulierungsbehörden, der Einführung von zwei Auslöseschwellen für asymmetrische Auflagen im Zusammenhang mit Zugang und Zusammenschaltung, der Leitlinien zur Erschwinglichkeit des Universaldienstes sowie Einrichtungen für die Benutzer und die Dienstqualität auseinander.

<sup>(1)</sup> ABl. C 204 vom 18.7.2000, S. 3.

1.2. Auf der Basis dieser Konsultierung kommt die Kommission zu dem Schluss, dass der künftige Rechtsrahmen außer in einem Bereich entsprechend den ursprünglichen Vorschlägen angelegt sein wird, und zwar der Regelung für den Zugang und die Zusammenschaltung, bezüglich derer die Kommission entgegen ihrer ursprünglich in ihrem Kommunikationsbericht bekundeten Absicht sich dafür entschieden hat, von der Einführung von zwei Auslöseschwellen für vorab geltende Verpflichtungen für Akteure mit beträchtlicher Marktmacht abzusehen.

## 2. Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt den von der Kommission gewählten Ansatz zur Vorbereitung dieses wichtigen Regelwerkes, um die Liberalisierung der Märkte für elektronische Kommunikation voranzutreiben. Er ist überzeugt, dass die breit angelegte öffentliche Anhörung, auf die mehr als 200 Antworten einer breiten Palette verschiedener Interessen eingingen, die Voraussetzungen für die Schaffung eines effizienten und breite Akzeptanz findenden Reglementierungsrahmens erheblich verbessert hat, und möchte die Kommission auffordern, häufiger von dem Instrument der öffentlichen Anhörung Gebrauch zu machen.

2.2. Seitdem die Kommission ihre Mitteilung über die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung zum Kommunikationsbericht 1999 und Leitlinien für den neuen Rechtsrahmen vorgelegt hat, hat der Wirtschafts- und Sozialausschuss seine Stellungnahme zu diesem Kommunikationsbericht (am 24. Mai 2000) verabschiedet. Diese Stellungnahme unterschreibt vom Grundsatz her die allgemeine Ausrichtung des Kommissionsvorschlages, enthält aber eine Reihe besonderer Bemerkungen zu einzelnen Punkten und lehnt vor allem einen Aspekt des Kommissionsvorschlages entschieden ab, und zwar den Vorschlag zur Einführung von zwei Schwellenwerten für Vorabverpflichtungen für Akteure mit beträchtlicher Marktmacht.

2.3. Die Schlussfolgerungen der Kommission aufgrund dieser Anhörung und die Überlegungen, auf deren Grundlage sie ihre Vorschläge betreffend eine Richtlinie über einen neuen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikations-Infrastruktur und dazugehörige Dienste ausarbeiten möchte, liegen auf der gleichen Linie wie die vom Ausschuss in seiner damaligen Stellungnahme vorgetragenen Sichtweisen.

2.4. Es erfüllt den Ausschuss mit besonderer Zufriedenheit, dass die Kommission ihre Ansicht bezüglich der Auslöseschwellen für Vorabverpflichtungen im Sinne einer Verpflichtung für bestimmte Akteure, angemessenen Bedingungen hinsichtlich Zugang, Kostenorientierung und Nichtdiskriminierung zu genügen, geändert hat.

2.5. Des weiteren stellt der Ausschuss mit Befriedigung fest, dass die Kommission aufgrund der Anhörung zu dem Schluss gelangt, dass einige Bereiche, zu denen der Ausschuss in seiner damaligen Stellungnahme besondere Bemerkungen vortrug, künftig entsprechend den Empfehlungen des Ausschusses behandelt werden soll.

2.6. Der Ausschuss teilt das Anliegen der Kommission bezüglich etwaiger Zweifel an den Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden. Die Kommission sollte die Möglichkeit haben, von den nationalen Regulierungsbehörden die Aussetzung derartiger Entscheidungen zu verlangen, wenn diese nicht mit dem Rechtsrahmen in Einklang stehen.

2.7. In Übereinstimmung mit den bei der öffentlichen Anhörung vorgetragenen Standpunkten hält es der Ausschuss des weiteren für richtig, dass Benutzer und Verbraucher auf nationaler wie auf grenzüberschreitender Ebene Zugang zu einfachen Beschwerdeabwicklungs- und Streitbeilegungsverfahren haben sollten. Die entsprechenden Befugnisse und Verfahren sollten den nationalen Regulierungsbehörden und der hochrangigen Kommunikationsgruppe zugewiesen werden.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Vorschriften und harmonisierten Verfahrensregeln für das sichere Be- und Entladen von Massengutschiffen“**

(2001/C 14/08)

Der Rat beschloss am 23. Juni 2000, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 80 Absatz 2 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 28. September 2000 an. Berichterstatlerin war Frau Dr. Bredima-Savopoulou.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 einstimmig folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Die weltweit verkehrenden über 45 000 Massengutschiffe transportieren 30 % des gesamten Seeverkehrsfrachtguts (Trockenschüttgut) unter schwierigen Marktbedingungen und starker betrieblicher Beanspruchung. Mit Massengutschiffen muss sowohl in Häfen als auch auf See sehr sorgsam umgegangen werden. Unbeabsichtigte Materialüberbeanspruchung oder Beschädigungen während des Be- und Entladens könnten zu katastrophalem Materialversagen mit inakzeptablen Menschenopfern führen.

1.2. In den letzten Jahren ist eine wachsende Besorgnis über die Anzahl der auf See verlorengegangenen Massengutschiffe und die damit verbundenen Menschenopfer zu beobachten. Den jüngsten Statistiken zufolge gingen im Zeitraum 1990 bis 1998 131 Massengutschiffe verloren, wobei 731 Menschen ihr Leben ließen<sup>(1)</sup>. Forschungen haben ergeben, dass Materialüberlastung infolge unsachgemäßer Beladung, nicht entsprechend überwachter hoher Beladegeschwindigkeit und mechanischer Beschädigung von Verbandteilen im Laderaum während des Entladens zu konstruktionsbedingtem Versagen des Schiffskörpers beitragen, das zu Schiffsverlusten geführt hat. Der Belastungseffekt von Trockenschüttgut-Handlingvorgängen bleibt in den meisten Fällen zunächst unbemerkt, wird aber zu einem potentiellen Schadrisiko, wenn das Schiff den dynamischen Kräften des Seegangs während der Überfahrt ausgesetzt ist.

1.3. Die Sicherheit von Massengutschiffen ist eines der wichtigsten Themen, mit dem sich die internationale Seeverkehrsorganisation (IMO) derzeit beschäftigt, und so hat die IMO denn auch kürzlich eine ganze Reihe von Sicherheitsmaßnahmen bezüglich bautechnischer und betrieblicher Aspekte für Schiffe dieser Art eingeführt. Der Code für das sichere Be- und Entladen von Massengutschiffen (BLU Code) ist eine dieser Maßnahmen. Er verfolgt den Zweck, den für das sichere Be- und Entladen von Massengutschiffen verantwortlichen

Personen dabei behilflich zu sein, ihre Aufgabe sachgemäß zu erfüllen und die Sicherheit von Massengutfrachtern zu fördern.

1.4. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss wurde um Stellungnahme zu einem Richtlinienvorschlag der Kommission zur Festlegung von Vorschriften und harmonisierten Verfahrensregeln für das sichere Be- und Entladen von Massengutschiffen ersucht.

## 2. Der Kommissionsvorschlag

2.1. In ihrer Mitteilung über eine gemeinsame Politik im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr (1993) wies die Kommission auf das Problem des plötzlichen Verschwindens von Massengutschiffen hin und forderte eine vordringliche Aktion zur Stärkung der Sicherheit dieses besonders anfälligen Schiffstyps.

2.2. Eine von Intercargo durchgeführte Untersuchung der Ursachen des Verlustes von Massengutschiffen ergab, dass Fälle plötzlichen Verschwindens von Schiffen, deren Ursache überhaupt nicht festgestellt werden konnte, die Frage aufwerfen, ob einige dieser Verluste möglicherweise letztlich auf Fehler bei der Be- und Entladung der Schiffe zurückzuführen sind. Außerdem lassen die Ergebnisse einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Sonderstudie klar erkennen, dass die Verfahren der Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den Massengutschiffen und den Trockenschüttgut-Umschlagsanlagen in den europäischen Häfen verbesserungsbedürftig sind, und regte eine Politik der Qualitätssicherung als Vorgabe für die Umschlagsanlagen an.

2.3. Die Kommission ist der Auffassung, dass unter den für die Sicherheit in Massengutschiffen maßgeblichen Aspekten die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen Schiff und Hafen besonderer Aufmerksamkeit bedürfen. Andererseits kann fehlende Einheitlichkeit zwischen den Häfen bei der Ladungsumschlagspraxis, die eng mit der Sicherheit der Schiffe verbunden ist, zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

<sup>(1)</sup> Intercargo; Bericht über Massengutschiffsunfälle, 1998.

2.4. Der Zweck der vorgeschlagenen Richtlinie besteht darin, für einen besseren Schutz der Sicherheit der Massengutschiffe zu sorgen, die zum Laden oder Löschen fester Massengüter Umschlagsanlagen in den Gemeinschaft anlaufen. Der Vorschlag legt Anforderungen für die Eignung dieser Schiffe und Umschlagsanlagen, die Verantwortung der Kapitäne und der Vertreter der Umschlagsanlagen, Verfahren für die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen Massengutschiffen und Umschlagsanlagen sowie die Rolle der zuständigen Behörden fest.

2.5. Der Richtlinienvorschlag zielt darauf ab, einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, um die einschlägigen Bestimmungen des von der IMO mit ihrer Entschließung A.862(20) vom Dezember 1997 verabschiedeten Codes für das sichere Be- und Entladen von Massengutschiffen (BLU Code) innerhalb der Gemeinschaft auf harmonisierte Weise anzuwenden. Die vorgeschlagenen obligatorischen Bestimmungen basieren auf einer Ausgestaltung bestimmter grundlegender Abschnitte des BLU Codes, da es nicht als erforderlich erachtet wurde, in dem Vorschlag sämtliche Bestimmungen des BLU Codes zu übernehmen.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. In seiner Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission „Eine gemeinsame Politik im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr“<sup>(1)</sup> unterschrieb der Ausschuss die Sichtweise der Kommission, dass die Aufgabe der Seeverkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft darin besteht, „die Wettbewerbsfähigkeit der Verkehrsdienste zu sichern und dafür zu sorgen, dass diese Dienste unter möglichst geringen Gefahren für Besatzungen, Fahrgäste, Ladungen und Schiffe sowie für die Meeresumwelt und die Küsten abgewickelt werden“. Der jetzige Kommissionsvorschlag steht mit diesem Konzept im Einklang und dehnt den Anwendungsbereich des Aktionsprogramms bezüglich einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Sicherheit im Seeverkehr auf einen wichtigen Bereich der betrieblichen Sicherheit aus, in dem bislang nur begrenzte Einhaltung und Harmonisierung herrschen.

3.2. In der besagten Stellungnahme<sup>(2)</sup> vertrat der WSA ferner die Auffassung, dass „letztlich die Schiffseigner, Schiffsbetreiber, Besatzungen, Versicherungsgesellschaften, Befrachter, Flaggenstaaten, Klassifikationsgesellschaften und Hafenstaaten alle zusammenarbeiten“ müssen, um die Meere sauberer und sicherer zu machen. Auf der selben Linie liegt auch die auf dem Mare Forum am 22. Juni 1999 in Amsterdam von 24 Organisationen des Seeverkehrsgewerbes einschließlich der beiden Hafenorganisationen ESPO<sup>(3)</sup> und FEPOR<sup>(4)</sup> unterzeichneten Charta über das Seeverkehrsgewerbe, in der ausdrücklich festgestellt wird, dass jedes Glied in der Verantwortungskette im Seeverkehrsbereich, sei es nun auf See oder an Land, Sicherheitsüberlegungen zum integralen Bestandteil seiner Aktivitäten machen sollte.

<sup>(1)</sup> ABl. C 34 vom 2.2.1994, S. 47.

<sup>(2)</sup> a.a.O.

<sup>(3)</sup> ESO: Vereinigung der Europäischen Seehäfen.

<sup>(4)</sup> FEPOR: Europäischer Verband der privaten Hafenbetreiber.

3.3. In der EU gibt es etwa 100 Handelshäfen/Umschlagplätze, in denen Trockenschüttgutfrachter Ladung aufnehmen oder löschen. Hafen- und Umschlaganlagenbetreiber und — gleichermaßen wichtig — die Charterer, die möglicherweise über eigene Umschlaganlagen verfügen, müssen von der Risikoträchtigkeit ihrer Frachtguthandlungspraxis überzeugt werden. Allzu lange haben Häfen und Umschlaganlagen mit Frachtguthandlungsmethoden gearbeitet, die darauf ausgelegt waren, Frachtgut im größtmöglichen Tempo, das ihre eigenen technischen Anlagen hergaben, zu laden oder zu löschen. In den Ladehäfen besteht ein konstanter Druck auf die Schiffe, Ladung immer schneller aufzunehmen. In den Entladehäfen sind die Verwendung sehr schwerer Greifbagger oder pneumatischer Hämmer für das Lösen festgesetzter Ladung und der Einsatz großer Erdbewegungsmaschinen mit ihren Stahlschilden an vielen Liegeplätzen gang und gäbe. Einschlägige Untersuchungen der IACS<sup>(5)</sup> ergaben, dass die unsachgemäße Behandlung schwerer und hochdichter Fracht beim Lade- und Entladeprozess Materialüberbeanspruchung und Beschädigungen der Laderäume und Schotten verursachen sowie auch die Korrosionsschutzbeschichtung von Laderäumen schädigen kann. Auf lange Sicht kann dies die konstruktionsbedingten Sicherheitsmargen einschränken oder gefährden, wenn das Schiff Schlechtwettereinflüssen ausgesetzt ist.

3.3.1. Infolge des kommerziell motivierten Drucks, keine Umwege zu nehmen und von Temporeduzierung abzusehen, um so den Zielhafen ja plangemäß zu erreichen, sind in Schlechtwettergebieten bereits viele Massengutschiffe verlorengegangen bzw. beschädigt worden.

3.3.2. Der Kapitän und die Besatzung sind verantwortlich für die Aufrechterhaltung der Fahrtüchtigkeit ihres Schiffes im Normalbetrieb. In vielen Fällen wird die Notwendigkeit der Gewährleistung der Schiffssicherheit auch im Interesse der Besatzung selbst wirtschaftlichen Interessen untergeordnet, wie der Betrieb von unternormigen Schiffen beweist. Außerdem führen die starke Arbeitsbelastung und die Vielfalt an Aufgaben, die die Kapitäne und ihre Besatzungsmitglieder in den Häfen erledigen müssen, zu Ermüdungserscheinungen und beeinträchtigen somit die Sicherheit des Schiffsbetriebs.

3.3.3. Nach Meinung des Ausschusses sollte solcher wirtschaftlicher Druck auf Schiffe und Besatzungen nicht so weit gehen dürfen, dass die entsprechenden Sicherheitsmargen ausgehöhlt werden.

3.4. Schiffsoffiziere sind verpflichtet, ihr Möglichstes zu tun, um Schäden an ihrem Schiff zu vermeiden. In den meisten Fällen lassen sich mechanische Schäden am Schiff erst nach der vollständigen Entladung feststellen, und noch schwieriger ist gar die Verhütung solcher Beschädigung. Der Nachweis, dass die Schuld beim Umschlagplatz liegt, ist ebenfalls schwierig zu führen, wenn das Schiff nach der völligen Löschung den Liegeplatz bereits wieder verlassen hat. Für die frühzeitige Feststellung etwaiger Probleme hat die IMO-Entschließung A.866(20) Leitlinien für Schiffsbesatzungen und das Personal von Umschlagsanlagen in Bezug auf die wesentlichen Bereiche

<sup>(5)</sup> IACS: Internationale Vereinigung der Klassifikationsgesellschaften.

auf Massengutschiffen geschaffen, die am ehesten von Beschädigung oder Korrosion bedroht sind. Der Leitfaden empfiehlt, dass die Umschlagplatzbetreiber und die Schiffsbesatzungsmitglieder regelmäßig die Laderäume, Ladeabdeckungen und Ballasttanks auf Schäden und Defekte überprüfen. Außerdem betont er, dass es aus Sicherheitsgründen zweckmäßig wäre, dass die Inspektion der Laderäume durch die Schiffsbesatzung oder den Umschlagplatzbetreiber rechtzeitig vor und nach sämtlichen Be- und Entladevorgängen vorgenommen wird, wenngleich in diesem Zusammenhang praktischen Beschränkungen Rechnung getragen werden muss.

3.5. Der Ausschuss stellt fest, dass, obgleich der BLU Code der IMO kein rechtsverbindliches Regelwerk ist, bestimmte Teile dieses Codes in die SOLAS-Verordnung V1/7 aufgenommen wurden, die am 1. Juli 1998 in Kraft trat, und somit von diesem Zeitpunkt an verbindlich wurden. Die SOLAS-Regeln enthalten spezifische Bestimmungen über das Zusammenspiel zwischen dem Schiff und den Massengutlade- und -löschterminals. Die Herbeiführung einer Verbindlichkeit der wesentlichen Bestimmungen von IMO-Entschliefungen durch entsprechende EU-Rechtsvorschriften und die Einführung entsprechender ergänzender Maßnahmen, wie etwa die Anwendung eines Qualitätsmanagementsystems durch die Umschlagplätze, dürfte der am besten geeignete und effizienteste Weg sein, um eine größere Sicherheit von Massengutschiffen zu erreichen.

3.6. Der Ausschuss befürwortet den lang erwarteten Vorschlag und unterschreibt seine Hauptzielsetzung, eine EU-weit einheitliche Anwendung der wesentlichen Grundsätze und Bestimmungen der IMO-Entschliefungen über die Sicherheit von festes Schüttgut führenden Schiffen sowie das sichere Be- und Entladen solcher Schiffe und insbesondere der im operativen Teil der IMO-Entschliefung A.862 (20) herausgestellten fünf Hauptgrundsätze herbeizuführen. Der Ausschuss ist ferner der Auffassung, dass der Vorschlag auch wesentliche Teile der IMO-Entschliefung A.866 (20) umfassen sollte. Das vorgeschlagene Rechtsinstrument der Richtlinie wird den Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes größeren Handlungsspielraum lassen.

#### 4. Besondere Bemerkungen

##### 4.1. Artikel 2 — Anwendungsbereich

Der Ausschuss teilt die Sichtweise der Kommission, dass der BLU Code in Bezug auf seinen Anwendungsbereich keinerlei großemäßigen Beschränkungen für Umschlagsanlagen oder Massengutschiffe einführt, und deswegen eine zweigleisige Regelung, bei der gewisse Klassen von Massengutschiffen oder Umschlagsanlagen allein aufgrund von Größenkriterien vom Geltungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen werden, vermieden werden sollte.

##### 4.2. Artikel 3 — Begriffsbestimmungen

Der Ausschuss stellt fest, dass die Definition des Begriffs „Vertreter der Umschlagsanlage“ so ausgelegt werden könnte,

dass die Umschlagsanlage für jedes einzelne Schiff einen Vertreter benennen muss. Auch wenn dies in der Praxis möglich wäre, sollte der Vertreter der Umschlagsanlage als Gegenstück zu der „benannten Person“ im Sinne des ISM-Codes<sup>(1)</sup> festgelegt werden und die somit verantwortliche Person die Gesamtverantwortung für die Einhaltung der in Anhang VI enthaltenen Verpflichtungen durch die Umschlagsanlage tragen.

##### 4.3. Artikel 5 — Kriterien für die Eignung von Umschlagsanlagen

Artikel 5 beinhaltet einen unverzichtbaren Teil des Regelwerkes, der ausgewogene Verpflichtungen der Schiffe und Umschlagsanlagen für einen sicheren Betrieb gewährleistet. Die Anforderung, dass Umschlagsanlagen ein Qualitätsmanagementsystem entwickeln, einführen und aufrechterhalten, das der ISO-Norm 9001:2000 genügen muss, sollte als Gegenstück zu der Verpflichtung von Schiffen und Schifffahrtsgesellschaften zur Einhaltung des ISM-Codes gesehen werden. Schätzungen zufolge verfügen lediglich 20 % der Umschlagsanlagen über ein Qualitätsmanagementsystem; außerdem sind einige westeuropäischen Umschlagsanlagen im Vergleich zu Umschlagsanlagen in Entwicklungsländern in einem schlechten Zustand. Der Ausschuss lobt die Weitsicht der Kommission und begrüßt ihre Zielsetzung, dafür Sorge zu tragen, dass für Massengutschiffe und für Umschlagsanlagen vergleichbare Verpflichtungen bezüglich der Anwendung international vereinbarter Sicherheits- und Qualitätsmanagementprinzipien gegeben sind.

##### 4.4. Artikel 6 — Verantwortlichkeiten der Kapitäne und der Vertreter der Umschlagsanlagen

Im BLU-Code und im Richtlinienvorschlag sind ganz eindeutig die verschiedenen Verantwortlichkeiten der Kapitäne bzw. der Vertreter der Umschlagsanlagen festgelegt. Die Gesamtverantwortung des Kapitäns sollte so ausgelegt werden, dass seine vorrangige Rolle in Fragen, die die Sicherheit seines Schiffs betreffen, anerkannt wird und dass seine Meinung bei unterschiedlichen Standpunkten bei Abstimmungsproblemen zwischen Schiff und Umschlagsanlage den Ausschlag geben sollte, ihm aber nicht auch noch die Verantwortung für Praktiken, Vorgehensweisen oder Versäumnisse der Umschlagsanlage übertragen wird.

##### 4.5. Artikel 9 — Reparatur von beim Laden oder Löschen entstandenen Schäden

Der BLU-Code legt fest, dass die im Falle von beim Laden oder Löschen entstandenen Schäden zu treffenden Maßnahmen, sprich die Vornahme einer sofortigen Reparatur oder deren Aufschiebung, nach dem Ermessen der Verwaltung des Flaggenstaats oder einer von diesem anerkannten Organisation sowie der Hafenstaatkontrollbehörde getroffen werden sollten. Der BLU-Code sieht des Weiteren vor, dass wenn eine unverzügliche Reparatur als erforderlich erachtet wird, diese nach dem Ermessen des Kapitäns durchgeführt werden sollte, bevor das Schiff den Hafen wieder verlässt. Dem Richtlinienvorschlag zufolge wird die betreffende Entscheidung von der Hafenstadt-

(1) ISM-Code: International Safety Management Code.

kontrollbehörde getroffen, die sich dabei auf die Empfehlungen einer anerkannten Organisation (die sich wohl von der von der Verwaltung anerkannten Organisation unterscheidet) stützt. Es wäre sinnvoll klarzustellen, dass die Option des Rückgriffs auf eine andere Organisation auf diejenigen Fälle beschränkt werden sollte, in denen Schiffe von Organisationen zertifiziert wurden, die von der EU nicht anerkannt wurden.

#### 4.6. Artikel 10 — Überwachung und Berichterstattung

Der WSA ist der Ansicht, dass die Reichweite der Überwachung dahingehend ausgedehnt werden sollte, dass auch überprüft und kontrolliert wird, ob die Umschlagsanlagen die in Artikel 5 Absatz 4 geforderten Qualitätsmanagementsysteme entwickelt, eingeführt und unterhalten haben.

#### 4.7. Anhang IV und Anhang VI — Pflichten des Kapitäns bzw. des Vertreters der Umschlagsanlage vor und während der Lade- oder Löscharbeiten

Die Pflichten des Kapitäns und des Vertreters der Umschlagsanlage sollten auch die Auflage vorsehen, dass die Laderäume — soweit machbar — entsprechend vor dem Beladen und nach

dem Löschvorgang auf Schäden und Funktionsmängel zu überprüfen sind.

### 5. Schlussfolgerungen

5.1. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Durchführung der vorgeschlagenen Richtlinie die Sicherheit von Massengutschiffen in EU-Häfen steigern wird und ein deutliches Signal für ein Engagement der Mitgliedstaaten zur Unterstützung von auf internationaler Ebene beschlossenen einschlägigen Maßnahmen setzen könnte. Außerdem würde diese Richtlinie die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung zwischen Umschlagsanlagen verringern.

5.2. Der Ausschuss unterschreibt die vorgeschlagenen Ziele, die die legitimen Anliegen der Schifffahrtsindustrie berühren. Bezüglich der Sicherheit von Massengutschiffen wurden bereits angemessene Regelungen getroffen und für die Durch- und Umsetzung der einschlägigen internationalen und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften entsprechende Mechanismen geschaffen. Die mit der vorgeschlagenen Richtlinie geschaffene ergänzende Maßnahme wird ein entsprechendes Gleichgewicht zwischen den Interessen der Schiffe und der Umschlagsanlagen herbeiführen. Dieses Gleichgewicht muss aufrechterhalten werden, wenn Verbesserungen bei der Sicherheit erreicht werden sollen.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Göke FRERICHS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten (kodifizierte Fassung)“**

(2001/C 14/09)

Der Rat beschloss am 23. Juni 2000, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 71 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 8. September 2000 an. Berichtersteller war Herr Chagas.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 mit 93 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hat wiederholt die Entscheidung der Kommission gutgeheißen, mehrfach geänderte Rechtsakte zu kodifizieren, um diese dem Bürger leichter zugänglich und verständlich zu machen.

1.2. Der jetzige Vorschlag für die Kodifizierung der Richtlinie 94/58/EG<sup>(1)</sup> ist insofern gerechtfertigt, als der Text seit seiner Veröffentlichung in wesentlichen Punkten geändert wurde, insbesondere durch die Richtlinie 98/35/EG<sup>(2)</sup>, die — neben weiteren einschlägigen internationalen Bestimmungen über die Schiffssicherheit, die Verhütung von Verschmutzung und die Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord von Schiffen — den von der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation mit der Revision von 1995 vorgenommenen Änderungen des Internationalen Übereinkommens über Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten Rechnung trug.

1.3. Bei der Kodifizierung „wird der materielle Inhalt der kodifizierten Rechtsakte (...) vollständig beibehalten. Der Kodifizierungsvorschlag vereint somit lediglich die bestehenden Rechtsakte und nimmt nur (...) formelle Änderungen vor“.

(1) Richtlinie 94/58/EG des Rates vom 22. November 1994 (ABL L 319 vom 12.12.1994, S. 28); Stellungnahme des WSA: ABL C 34 vom 2.2.1994, S. 10.

(2) Richtlinie 98/35/EG des Rates vom 25. Mai 1998 zur Änderung der Richtlinie 94/58/EG über Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten (ABL L 172 vom 17.6.1998, S. 1); Stellungnahme des WSA: ABL C 206 vom 7.7.1997, S. 29.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss ist der Auffassung, dass die harmonisierte Festlegung und Einhaltung von Normen für die Ausbildung und die Erteilung von Befähigungszeugnissen von Seeleuten eines der Grundelemente einer Seeverkehrspolitik zur Förderung der Sicherheit auf See und zur Verhütung von Verschmutzung ist.

2.2. Desgleichen ist es wichtig, dass die Rechtsvorschriften für die Adressaten zugänglich sind, da die angestrebten Ziele dieser Rechtsvorschriften andernfalls nicht vollständig verwirklicht werden können.

2.3. Der Ausschuss billigt den Kommissionsvorschlag, der zu einer besseren Systematisierung der Rechtsvorschriften für die Ausbildung und die Erteilung von Befähigungszeugnissen von Seeleuten beiträgt.

2.4. Der Ausschuss vertritt außerdem den Standpunkt, dass die Mitgliedstaaten unbedingt in der Lage sein müssen, eine wirksame Qualitätskontrolle der Befähigungszeugnisse und der Ausbildung der — aus der Gemeinschaft wie auch aus Drittländern stammenden — Besatzungsmitglieder von Schiffen durchzuführen, die ihre Häfen anlaufen. Er fordert die Kommission daher auf, eine Bewertung der Möglichkeiten vorzunehmen, die den Mitgliedstaaten, insbesondere über die Hafenstaatkontrolle, tatsächlich zu Gebote stehen, um Lösungen für die Behebung der derzeitigen Mängel und Lücken zu finden und die Aufrechterhaltung von Leitlinien für die Ausbildung und die Erteilung von Befähigungszeugnissen im Einklang mit den internationalen Normen zu gewährleisten.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*

*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Göke FRERICHS

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Nahrungsergänzungen“

(2001/C 14/10)

Der Rat beschloss am 23. Juni 2000, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 43 und 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 5. Oktober 2000 an. Berichterstatter war Herr Jaschick.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 18. und 19. Oktober 2000 (Sitzung vom 19. Oktober) mit 96 Ja-Stimmen gegen 1 Stimme folgende Stellungnahme.

### 1. Einleitung

1.1. Der Vorschlag für eine Richtlinie soll innerhalb der EU-Mitgliedstaaten die Vermarktung von Erzeugnissen regeln, die zusätzlich zur normalen Ernährung angeboten und bislang als Nahrungsergänzung oder Nahrungsergänzungsmittel bezeichnet werden. Es handelt sich hierbei ausschließlich um Nährstoffkonzentrate, die in dosierter Form als Kapseln, Tabletten, Pulver o. ä. vorverpackt in den Handel kommen und gegebenenfalls auch mit anderen Zutaten, Trägersubstanzen oder Geschmacksstoffen kombiniert sind. Die breite Palette von Nahrungsergänzungen auf dem Markt enthält eine Fülle von Nährstoffen wie Aminosäuren oder bestimmte Fettsäuren, aber auch Vitamine, Mineralstoffe, Pflanzenextrakte und andere Substanzen.

1.2. Nachdem Nährstoffempfehlungen vor Jahrzehnten gegeben wurden, um allgemeine Unterernährung und Vitaminmangelkrankheiten zu bekämpfen, stehen heute Ziele wie die Verbesserung der Gesundheit (Fitness, Wellness) und präventive Maßnahmen zur Reduzierung von Risikofaktoren bei besonderen Zielgruppen, wie z. B. älteren Menschen, im Vordergrund. Der Markt solcher Produkte expandiert schnell, ist wenig transparent und in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich.

1.3. Mögliche gesundheitsfördernde Wirkungen oder auch Versprechungen im kosmetisch-ästhetischen Bereich werden in der Werbung für Nahrungsergänzungen deutlich herausgestellt, was immer mehr Verbraucher veranlasst, diese Produkte in größerem Umfang zu konsumieren. Dabei nimmt die Bedeutung des elektronischen Geschäftsverkehrs zu, ohne dass Verbraucherinformation und Verbraucherschutz ausreichend gewährleistet sind.

1.4. In einigen Mitgliedstaaten werden Nahrungsergänzungen von der Bevölkerung traditionell eher als (freiverkäufliche) Arzneimittel angesehen; aber auch Organe der Lebensmittelüberwachung sahen sich des öfteren veranlasst, wegen der Höhe der Nähr- bzw. Wirkstoffe Produkte aus dem Verkehr zu ziehen, weil sie eher Arzneimitteln entsprachen, aber nicht jene weiterreichenden gesetzlichen Anforderungen erfüllten.

1.5. Diese Lücken in Definition, Kennzeichnung und anderen Anforderungen sollen jetzt zum Schutz und zur Information der Verbraucher und aus Gründen des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft geschlossen werden:

1.6. Der Vorschlag der Kommission zur Angleichung der Rechtsvorschriften für Nahrungsergänzungen definiert diese als Einfach- oder Mehrnährstoffkonzentrate, die in dosierter Form angeboten werden. Dabei beschränkt sich der Geltungsbereich auf Vitamine und Mineralstoffe, die in Positivlisten (Anhang I und II) genannt werden, d. h. eine Verwendung nicht zugelassener Substanzen aus dieser Stoffklasse wird ausgeschlossen. Andere Ingredienzien (weitere Nährstoffe, Pflanzenextrakte) unterliegen nicht den Vorschriften dieser Richtlinie, sondern werden vorläufig weiterhin einzelstaatlich geregelt.

1.7. Für die zugelassenen Vitamine und Mineralstoffe sollen auf der Grundlage einer wissenschaftlichen Risikobewertung Höchstwerte (maximum level) festgesetzt werden, aber auch Mindestmengen zur Sicherstellung der Zweckbestimmung. Eine stärkere Orientierung an Nährstoffempfehlungen (Referenzmengen) soll bei Substanzen, die leicht zu Überdosierungen und gesundheitlichen Schäden führen, dem Aspekt der Sicherheit Rechnung tragen.

1.8. Bezüglich Kennzeichnung und Aufmachung der Produkte sowie in der Werbung dafür werden Hinweise auf Eigenschaften zur Vorbeugung oder Heilung von Krankheiten verboten. Die Kennzeichnung muss Auskunft über die empfohlene tägliche Verzehrsmenge in Portionen des Präparates geben, einen Warnhinweis enthalten, dass diese Mengen nicht überschritten werden sollen, sowie darüber aufklären, dass jene Nahrungsergänzung kein Ersatz für eine bedarfsgerechte Ernährung sei. Dem entsprechend ist die Behauptung, ausreichende Nährstoffmengen seien über die Ernährung nicht zuzuführen, untersagt.

1.9. Auf dem Etikett müssen die Nährstoffmengen pro empfohlener täglicher Verzehrsmenge und pro Einzeldosis in numerischer Form mit den in Anhang I angegebenen Einheiten sowie als Prozentsatz der Referenzwerte genannt werden.

1.10. Zur Erleichterung einer effizienten Überwachung sollen Hersteller oder Importeure, falls das Produkt in einem Drittland hergestellt wird, ein Muster des Etiketts bei der zuständigen Behörde einreichen, wenn sie ihr Erzeugnis in den Verkehr bringen.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Sowohl aus Sicht von Produzenten und Handel als auch der Lebensmittelüberwachung und Verbraucher ist die Absicht einer gemeinschaftlichen Regelung der betreffenden Erzeugnisse sehr zu begrüßen. Der Ausschuss bestärkt die Kommission in ihrem Anliegen, dem gesundheitlichen Verbraucherschutz, der Sicherheit und der Information der Öffentlichkeit höchste Priorität einzuräumen. Er nimmt mit Zufriedenheit davon Kenntnis, dass die Kommission in ihrem Vorschlag ausdrücklich den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) einbezieht.

2.2. Die Kommission definiert die Nahrungsergänzungen eindeutig als Lebensmittel, obwohl diese Produkte in einigen Ländern nicht als solche auf den ersten Blick erkennbar sind. Als Lebensmittel unterliegen sie nicht den Vorschriften der Arzneimittelgesetzgebung.

2.3. Der Geltungsbereich der Richtlinie beschränkt sich zunächst nur auf die Stoffklasse der Vitamine und Mineralstoffe, die im Bericht des Wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses (31. Folge) über die Nährstoff- und Energiezufuhr in der Europäischen Gemeinschaft als essenziell betrachtet werden. Nach Auffassung des Ausschusses ist dieser Ansatz der Kommission aber nicht ehrgeizig genug, da nur ein kleiner Teil des Angebots an Nahrungsergänzungen erfasst wird. Die Ausweitung auf Listen von Substanzen, für deren Nutzen und Sicherheit ausreichende Angaben vorliegen, sollte zügig voran getrieben werden.

2.4. Der Titel der Richtlinie „Rechtsvorschriften für Nahrungsergänzungen“ lässt eine breitere Palette an Substanzen erwarten, deren Regelung angesichts des Zeitbedarfs durch Umsetzung und Übergangsfristen dann noch unverhältnismäßig lange auf sich warten ließe. Deshalb wünscht der Ausschuss, dass die Kommission so bald wie möglich auch für andere Substanzen Rechtsvorschriften erlässt und in einer Übergangsphase im gegenseitigen Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten tätig wird, um die Regelungen zur Kennzeichnung und Werbung auch hinsichtlich dieser Produkte zu harmonisieren und Wettbewerbsverzerrungen, gesundheitliche Schäden sowie Irreführung der Verbraucher auszuschließen.

2.5. Der Ausschuss begrüßt ausdrücklich, dass die Kommission die zugelassenen Stoffe in Nahrungsergänzungen in ihrer Dosierung begrenzt (Höchstgrenzwert) und andererseits eine Mindestdosis zur Gewährleistung einer Ernährungswirkung sicherstellt. Der Richtlinienentwurf stützt sich dabei auf bereits vorhandene Vorschriften (Richtlinie 90/496/EWG), die jedoch nach Meinung des Ausschusses vom Wissenschaftlichen Lebensmittelausschuss (SCF) der EU schnellstens aktualisiert

werden sollten, zumal in einigen Mitgliedstaaten seit Januar 2000 neue Referenzwerte für die Nährstoffzufuhr existieren.

2.6. Dringend erforderlich ist auch eine Berücksichtigung des Lebensalters, da der Bedarf z. B. von Kleinkindern erheblich niedriger ist, aber beispielsweise Brausetabletten mit teilweise höheren Vitamin- und Mineralstoffdosierungen, Aroma-, Farb- und Süßstoffen für Kinder besonders attraktiv sind.

2.7. Es sollten ein Monitoring hinsichtlich des Verbrauchs an Nahrungsergänzungen sowie allgemeine Stuserhebungen durchgeführt werden, um bei Hinweisen auf negative Auswirkungen (z. B. Überdosierungen) sofort und zielgerichtet agieren zu können.

2.8. Bezüglich der Werbeaussagen ergibt sich analog der Gesetzgebung im Lebensmittelbereich, dass keine Behauptungen und Versprechen gemacht werden dürfen, die den Anschein erwecken, das Produkt könne Krankheiten beseitigen, lindern oder verhüten<sup>(1)</sup>. Dies erscheint dem Ausschuss insofern gerechtfertigt, als wissenschaftliche Studien bezüglich der Wirkung einzelner Substanzen — z. B. im Präventionsbereich — nicht immer zu eindeutigen Ergebnissen gekommen sind, sondern sogar durch Überdosierung bei Hochrisikoträgern eine Erhöhung des Krankheitsrisikos konstatierten.

2.9. Allerdings werden häufig den Nahrungsergänzungen in Werbeaussagen gesundheitsfördernde Eigenschaften oder Wirkungen im kosmetisch-ästhetischen Bereich (gegen Haarverlust, Alterung der Haut usw.) unterstellt. Solche Hinweise fallen jedoch nicht unter das Verbot der krankheitsbezogenen Werbung, so dass die Kommission aufgefordert wird, schnellstmöglich eine Regelung für gesundheitsbezogene Werbeaussagen zu erstellen.

2.10. Die Ausschussmitglieder befürchten, dass viele Produkte aus Drittländern nicht immer den Bestimmungen des gemeinsamen Marktes entsprechen und von den Kontrollorganen zu selten überprüft werden können. Dieses Problem ist im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs noch gravierender. Die Bestimmungen dieser Richtlinie sollten deshalb dahingehend ergänzt werden, dass sie auch für Produkte des Internet- und Versandhandels gelten<sup>(2)</sup>, die bis jetzt teilweise nur auf nationaler Ebene geregelt sind.

2.11. Zentrale Bedeutung kommt der Aussage zu, eine bedarfsgerechte und vollwertige Ernährung Sorge grundsätzlich für eine ausreichende Ernährung, gerade heute angesichts der modernen Produktionsbedingungen. Dass Nahrungsergänzungen keine Alibifunktion erhalten, stellt das Verbot sicher,

<sup>(1)</sup> Derartige Versprechungen findet man auch in zunehmendem Maße im redaktionellen Teil der Medien zu Themen wie Lifestyle und Fitness.

<sup>(2)</sup> Siehe Stellungnahme des WSA (Abl. C 169 vom 16.6.1999, S. 36) zum elektronischen Handel.

mit Werbeaussagen die Nahrungsergänzung über die „natürliche Ernährung“ zu erheben bzw. diese für unzureichend zu erklären. Dies ist aus Gründen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes sehr zu begrüßen. Dementsprechend wären die Produkte zur Nahrungsergänzung nicht unbedingt erforderlich, aber der Markt braucht nicht unnötig eingeschränkt zu werden, wenn Nachfrage bzw. Bedarf bei bestimmten Bevölkerungsgruppen, wie älteren Menschen, oder in besonderen Lebenssituationen, z. B. Schwangerschaft und Stillzeit, besteht. Der Verwendungsbereich für diätetische Lebensmittel, die ganz besonderen Ernährungszwecken dienen, bleibt davon unberührt (Richtlinie 89/398/EWG).

2.12. Die Öffentlichkeit sollte jedoch verstärkt darüber informiert werden, in welchen Situationen die Verwendung von Nahrungsergänzungen von Vorteil sein kann, welche Einschränkungen zu machen sind und in welchen Fällen die Inanspruchnahme von unabhängiger Ernährungsberatung (dietetics consultation) empfohlen werden sollte. Dabei haben die Regierungen, das Gesundheitswesen, die Ärzteschaft und die Hersteller von Nahrungsergänzungen eine Rolle zu spielen. Diese anbieterunabhängigen Informationen dürfen die Bedeutung der Ernährung und der Lebensführung für die Gesundheitsförderung nicht herunterspielen und auch die Bevölkerung nicht davon abbringen, Ernährungsberatung in Anspruch zu nehmen.

2.13. In seiner Stellungnahme zum „Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit“<sup>(1)</sup> betonte der WSA, dass die Lebensmittelpolitik der EU sich nicht allein auf die Lebensmittelsicherheit beschränken dürfe (Ziffer 2.17), sondern sich auch mit Ernährung und Ernährungsgewohnheiten beschäftigen müsse. Aus diesem Grund begrüßte er es, dass das Weißbuch auf Fragen der Ernährungsgewohnheiten eingeht, und sprach sich dafür aus, dass die geplante Lebensmittelbehörde sich auch mit Ernährungsaspekten befasst.

### 3. Anmerkungen zu einzelnen Artikeln

#### Zu Artikel 2

3.1. Die Definition, dass es sich hierbei um Einfach- oder Mehrnährstoff-Konzentrate besonders definierter Nährstoffe handele, würde zwar für Vitamine und Mineralstoffe im Sinne von Mikronährstoffen gelten, jedoch den Charakter von Nahrungsergänzungen ohne nutritiven Charakter nicht treffen. Jedoch sind gerade die sogenannten Bioaktiven Substanzen wie Sekundäre Pflanzenstoffe, Ballaststoffe, hormonartige Substanzen, Enzyme usw. ins Zentrum des wissenschaftlichen Interesses gerückt und werden nach Hinweisen auf gesundheitsfördernde Wirkungen durch den Verzehr entsprechender Lebensmittel von der Industrie verstärkt in Form von Konzentraten angeboten. Die Definition der Produkte zur Nahrungsergänzung sollte deshalb so gefasst werden, dass eine Erweiterung der Richtlinie leicht möglich ist.

(1) Siehe Stellungnahme des WSA vom Mai 2000, ABl. C 169 vom 16.6.1999, S. 26.

3.1.1 Die Erläuterung in Absatz c zu „dosierter Form“ sollte allgemeingültiger formuliert werden: „...z. B. Tabletten, Pulver, Flüssigkeiten und anderen ähnlichen Darreichungsformen“.

#### Zu Artikel 3

3.2. Bezüglich der Aufgabe der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass Nahrungsergänzungen mit den zugelassenen Stoffen den Anforderungen der Richtlinie entsprechen, weist der Ausschuss darauf hin, dass die Kontrollorgane zur Durchführung dieses Anspruchs personell und technisch entsprechend ausgestattet sein müssen.

#### Zu Artikel 4 und 5

3.3. Konsequenterweise sollten auch hier statt „Vitamine und Mineralien“ allgemeingültige Begriffe wie Nährstoffe, zugelassene Stoffe o. ä. verwendet werden.

#### Zu Artikel 5, Absatz 1, Buchstabe b)

3.4. Der Ausschuss sieht in Artikel 5 ein Kernstück zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Nahrungsergänzungen. Durch die Einführung von Höchstwerten, die Orientierung an Referenzwerten und Zufuhrmengen aus der Ernährung einerseits und die Festlegung von Mindestmengen andererseits wird dem Anspruch an hohe Sicherheit sowie Schutz vor Täuschung entsprochen. Bei der Festlegung der Mindestmengen und Höchstwerte sollten jedoch unbedingt bestimmte Altersgruppen, insbesondere Kleinkinder berücksichtigt werden. Für Absatz 1, Buchstabe b) nach dem Komma schlägt der Ausschuss folgende Formulierung vor: „sofern die Spanne zwischen den Referenzwerten und den sicheren Höchstmengen (upper safe levels) nur gering ist“.

#### Zu Artikel 5, Absatz 3

3.5. Die Listen über Mindestmengen und Höchstwerte sowie Reinheitskriterien sollten so rasch wie möglich durch den SCF festgesetzt werden, damit nach Inkrafttreten der Richtlinie eine längere Phase der Rechtsunsicherheit vermieden wird. Dies hätte letztendlich eine geringere Produktsicherheit zur Folge.

#### Zu Artikel 6

3.6. Der Ausschuss begrüßt die Vorschriften zur Kennzeichnung von Nahrungsergänzungen, die geeignet sind, Verbraucher umfassend über mögliche Gesundheitsrisiken oder ungünstige Verhaltensweisen zu informieren. Insbesondere das krankheitsbezogene Werbeverbot und die Verpflichtung zur Angabe von Verzehrsmengen sowie Warnhinweisen sind wichtige Beiträge zum Schutz vor Täuschung.

*Artikel 6, Absatz 1*

3.7. Allerdings erscheint die Formulierung hinsichtlich der Verkehrsbezeichnung zu allgemein, die leicht mit dem Handelsnamen verwechselt werden könnte. Deshalb sollte der Richtlinienentwurf ausdrücklich vorschreiben, „auf dem Etikett“ der Produkte die Verkehrsbezeichnung zu nennen und mit dem Zusatz „Ergänzung“ zu versehen.

*Artikel 6, Absatz 2*

3.8. Darüber hinaus muss die Kommission die in den Mitgliedstaaten geltenden Regeln und Praktiken hinsichtlich gesundheitsbezogener Werbebehauptungen (health claims) dringend einer Prüfung unterziehen, um gegebenenfalls weitere Anforderungen zum Schutz vor Täuschung und Irreführung zu ergänzen<sup>(1)</sup>.

*Artikel 6, Absatz 3, Buchstabe b)*

3.9. Es sollte eingefügt werden „ggf. in Bezug auf bestimmte Bevölkerungsgruppen“.

*Artikel 6, Absatz 3, Buchstabe c)*

3.10. Das Wort „abwechslungsreiche“ sollte durch „bedarfsgerechte“ ersetzt werden.

*Artikel 6, Absatz 4*

3.11. Der Hinweis sollte positiv formuliert werden: „Dies ist ein Präparat zur Nahrungsergänzung“.

3.12. Obwohl nach der bestehenden Gesetzgebung gentechnisch erzeugte Bestandteile nur zu kennzeichnen sind, wenn Reste von verändertem Protein im Produkt vorhanden sind, haben Konsumenten bei Nahrungsergänzungen, die bekanntlich als besonders gesundheitsfördernd ausgelobt werden, ein grundsätzliches Interesse zu erfahren, ob die betreffenden Lebensmittel gentechnisch erzeugt wurden.

---

(1) Stellungnahme des Ausschusses zum Weißbuch über die Lebensmittelsicherheit: „Auf Verpackungen oder in der Werbung werden oft Behauptungen über die gesundheitliche Wirkung von Produkten aufgestellt, die wissenschaftlich nicht genügend fundiert sind, was zu unsachgemäßem Gebrauch führt und falsche Erwartungen weckt. Aus diesem Grunde sollten so bald wie möglich auf EU-Ebene Vorschriften für Nahrungsergänzungen und angereicherte Lebensmittel sowie auch für Pflanzenerzeugnisse erlassen werden, um ihre Definition, Etikettierung und Darstellung in der Werbung (besonders in Bezug auf die Behauptung, sie steigerten das Wohlbefinden und verbesserten den Gesundheitszustand) zu vereinheitlichen. Da auf Gemeinschaftsebene noch keine Vorschriften über Werbebehauptungen zu gesundheitlichen Wirkungen bestehen und das Thema in dem vorgesehenen Aktionsplan keine Erwähnung findet, ersucht der Ausschuss die Kommission, Konsultationen über die einzelstaatlichen Gegebenheiten und Verfahrensweisen im Bereich der gesundheitsbezogenen Werbebehauptungen einzuleiten, damit die einschlägigen Vorschriften in der Gemeinschaft letztendlich harmonisiert werden können“.

*Artikel 7*

3.13. Der Ausschuss begrüßt, dass Werbeaussagen verboten werden, die eine Ernährung ohne Supplementierung als unzureichend erklären. Da aber wissenschaftlich gesichert ist, dass eine solche Ernährung sorgfältiger Zusammenstellung bedarf, sollte die Formulierung „geeigneten, abwechslungsreichen“ ersetzt werden durch „vollwertige und bedarfsgerechte“.

*Artikel 8, 2. Absatz*

3.14. Die Kommission wird dringend gebeten, eine Lösung zu finden, wie angesichts der Vielzahl der Produkte und ihrer diversen Zusammensetzungen den Verbrauchern reelle Preisvergleiche ermöglicht werden können. Denkbar wären die Nährstoffangaben pro 100 g als einheitliche und übliche Vergleichsmenge oder eine Pflicht zur Preisangabe pro Einzeldosis.

3.15. Eine Normierung der Maßeinheiten und Abkürzungen (Anhang I) würde zum besseren Verständnis beim Lesen der Etiketten beitragen.

*Zu Artikel 10*

3.16. Mit der vorgesehenen Meldepflicht wird beabsichtigt, die amtliche Überwachung von Nahrungsergänzungen zu erleichtern. Zwar können nach dem Prinzip „tell and do“ Interventionen zum Schutz der Verbraucher immer erst stattfinden, wenn die betreffenden Produkte schon auf dem Markt sind, aber die Kontrollmöglichkeiten sind wenigstens größer als ohne ein Meldeverfahren. Dementsprechend sollte diese Regelung für alle Mitgliedstaaten gelten; besondere Nachweise, warum Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung nicht nachzukommen brauchen, erscheinen dem Ausschuss als zu schwer überprüfbar.

*Artikel 15, Buchstabe b)*

3.17. Der Termin 1. Juni 2004 sollte geändert werden in 1. Juni 2003.

**4. Zusammenfassung**

4.1. Der Ausschuss begrüßt, dass mit diesem Richtlinienentwurf die Rechtsvorschriften für Nahrungsergänzungen in der Gemeinschaft harmonisiert, insbesondere Lücken im gesundheitlichen Verbraucherschutz, bei der Lebensmittelsicherheit und der Verbraucherinformation geschlossen und damit auch Handelshemmnisse abgebaut werden.

4.2. Formulierungen, die den Geltungsbereich der Richtlinie betreffen, sollten allerdings so abgefasst sein, dass mit geringem Aufwand und so schnell wie möglich im Rahmen eines Zeitplanes weitere Produkte aus dem Bereich der Nahrungsergänzungen einbezogen werden können.

4.3. Dringend erforderlich ist die Erarbeitung einer einheitlichen wissenschaftlichen Grundlage zur Erstellung der Daten, die für die Substanzen der Positivliste erlassen bzw. berücksichtigt werden sollen (Höchstwerte, maximum levels; Höchstgrenzwerte, upper safe levels). Auch die Referenzwerte der Richtlinie 90/496/EWG müssen aktualisiert, vervollständigt und von allen Mitgliedstaaten akzeptiert werden.

4.4. Nach Inkrafttreten der Richtlinie muss eine Rechtsunsicherheit bezüglich der Listen über Mindestmengen und Höchstwerte sowie Reinheitskriterien vermieden werden.

4.5. Hinsichtlich der Werbeaussagen zu gesundheitsfördernden Eigenschaften (health claims) sollte dem Schutz vor Täuschung noch stärker Rechnung getragen werden.

4.6. Es erscheint notwendig, ausdrücklich auch Produkte des Internet- und Versandhandels in den Geltungsbereich der Richtlinie einzubeziehen.

4.7. Die Meldepflicht sollte ohne Ausnahme für alle Mitgliedstaaten gelten, und die zuständigen Behörden müssen für eine effiziente Überwachung besser ausgerüstet sein.

4.8. Der Ausschuss macht darauf aufmerksam, dass die Öffentlichkeit verstärkt darüber aufgeklärt werden muss, wann Nahrungsergänzungen überhaupt sinnvoll sind und in welchen Fällen Ernährungsberatung angezeigt ist.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

---

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 96/22/EG des Rates über das Verbot der Verwendung bestimmter Stoffe mit hormonaler bzw. thyreostatischer Wirkung und von -Agonisten in der tierischen Erzeugung“**

(2001/C 14/11)

Der Rat beschloss am 13. Juli 2000, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 152 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 6. Oktober 2000 an. Berichterstatter war Herr Evans.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 mit 93 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

## 1. Der Kommissionsvorschlag

1.1. Aufgrund der Richtlinie 96/22/EG müssen die Mitgliedstaaten die Verabreichung von Stoffen mit östrogenen, androgenen oder gestagenen Wirkung an Nutztiere verbieten, es sei denn, diese Stoffe werden „zu therapeutischen Zwecken oder zur tierzüchterischen Behandlung“<sup>(1)</sup> verabreicht. Auch die Einfuhr aus Drittländern von Tieren oder tierischen Erzeugnissen, die zur Wachstumsförderung mit diesen Stoffen behandelt wurden, ist zu untersagen.

1.2. Im Februar 1998 befand die WTO, dass dieses Einfuhrverbot mit den für die EU geltenden Regeln nicht vereinbar ist. Daraufhin veranlasste die Kommission entsprechend dem WTO-Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen eine zusätzliche Risikobewertung. Sechs hormonale Stoffe wurden dabei untersucht: 17  $\beta$ -Östradiol, Testosteron, Progesteron, Trenbolonacetat, Zeranol und Melengestrolacetat.

1.3. Am 30. April 1999 legte der Wissenschaftliche Ausschuss für Veterinärmaßnahmen im Zusammenhang mit der öffentlichen Gesundheit (SCVPH) ein Gutachten mit der Bewertung der möglichen Risiken für die menschliche Gesundheit durch Hormonrückstände in Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen vor. In den Hauptschlussfolgerungen dieses Gutachtens wurde festgestellt, dass erstens bei einer übermäßigen Aufnahme von Hormonrückständen und ihren Metaboliten sowie in Anbetracht der inhärenten Eigenschaften der Hormone und der Ergebnisse der epidemiologischen Studien eine Gefährdung der Verbraucher besteht, wobei die Beweise für die sechs untersuchten Hormone unterschiedlich schlüssig sind; zweitens, dass bei den sechs Hormonen endokrine, entwicklungsphysiologische, immunologische, neurobiologische, immunotoxische, genotoxische und karzinogene Auswirkungen denkbar sind, wobei unter den verschiedenen mögli-

chen Risikogruppen Kinder vor der Pubertät am stärksten gefährdet sind, und drittens, dass in Anbetracht der inhärenten Eigenschaften der Hormone und der Ergebnisse von epidemiologischen Studien für keinen der sechs Stoffe Schwellenwerte oder die zulässige Tagesdosis (ADI) festgesetzt werden können, wenn diese Stoffe Rindern zur Wachstumsförderung verabreicht werden.

1.4. Für 17  $\beta$ -Östradiol wies der SCVPH kürzlich gestützt auf umfassende wissenschaftliche Erkenntnisse nach, dass diese Substanz uneingeschränkt als karzinogen anzusehen ist, da sie eine tumorauslösende als auch tumorfördernde Wirkung hat und die derzeit verfügbaren Daten keine quantitative Risikobewertung erlauben.

1.5. Im Anschluss an dieses Gutachten des SCVPH legten der britische Tierarzneimittelausschuss (United Kingdom's Veterinary Products Committee), der Ausschuss für Tierarzneimittel der EG und der Gemeinsame Sachverständigenausschuss FAO/WHO über Lebensmittelzusatzstoffe weitere wissenschaftliche Erkenntnisse vor. Der SCVPH prüfte diese zusätzlichen Berichte und stellte am 3. Mai 2000 fest, dass sie keine überzeugenden Fakten und Argumente für eine Änderung der Schlussfolgerungen des Gutachtens vom 30. April 1999 enthalten.

1.5.1. Nach den geltenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft ist die Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (EMA) verpflichtet, Anträge interessierter Erzeuger auf Festsetzung einer Rückstandshöchstmenge für Tierarzneimittel zu prüfen, die zu therapeutischen Zwecken oder zur tierzüchterischen Behandlung verabreicht werden.

1.5.1.1. Auf Antrag von Erzeugern unterzog diese Agentur 17  $\beta$ -Östradiol einer Bewertung ausschließlich anhand bestimmter Verwendungsbedingungen und kam zu dem Schluss, dass die Festsetzung einer Rückstandshöchstmenge für den Einsatz von 17  $\beta$ -Östradiol zu therapeutischen Zwecken nicht erforderlich sei.

<sup>(1)</sup> Tierzüchterische Behandlung: Verabreichung eines der gemäß Artikel 5 zugelassenen Stoffe an ein einzelnes Nutztier zur Brunstsynchronisation oder zur Vorbereitung von Spender- und Empfängertieren auf die Implantation von Embryonen, nachdem das Tier von einem Tierarzt oder gemäß Artikel 5 Absatz 2 unter Aufsicht eines Tierarztes untersucht worden ist (vgl. Richtlinie 96/22/EG Artikel 1 c).

1.5.1.2. Der SCVPH hat diese Frage vor einem wesentlich breiteren Hintergrund geprüft, und dies erklärt die unterschiedlichen Schlussfolgerungen.

1.5.1.3. Die Kommission geht in ihrem Vorschlag von einer Form des Risikomanagements aus, bei der den Alternativen zum Einsatz von 17  $\beta$ -Östradiol, den eingeschränkten Möglichkeiten zur Kontrolle im Fall eines Missbrauchs wie auch den Gutachten der beiden wissenschaftlichen Ausschüsse Rechnung getragen wird.

1.6. Unter Berücksichtigung aller verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse, der Gutachten der zuständigen EU-Stellen und anderer wissenschaftlicher Gremien sowie der Notwendigkeit, die Verbraucher vor vermeidbaren Risiken zu schützen, schlägt die Kommission daher vor,

1. die Verabreichung von 17  $\beta$ -Östradiol und seiner esterartigen Derivate an Nutztiere endgültig zu verbieten und die Verabreichung an andere Tiere nur zu therapeutischen Zwecken zuzulassen;
2. das Verbot der übrigen fünf Hormone aufrecht zu erhalten, bis umfassendere wissenschaftliche Informationen vorliegen. Die Verwendung dieser Stoffe zu „therapeutischen Zwecken und tierzüchterischen Behandlungen“ kann allerdings unter Einhaltung der Auflagen der Richtlinie 96/22/EG weiterhin zugelassen werden.

1.7. Dieser Vorschlag bedeutet, dass Einfuhren von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen aus Drittländern, in denen die Verwendung von 17  $\beta$ -Östradiol und seiner esterartigen Derivate zu therapeutischen und tierzüchterischen Zwecken gesetzlich zugelassen ist, strengen Kontrollen und Überwachungsmaßnahmen unterliegen und folglich in manchen Fällen ein Einfuhrverbot verhängt wird, wenn die Auflagen der Richtlinie 96/23/EG<sup>(1)</sup> des Rates der Europäischen Union nicht ordnungsgemäß erfüllt werden.

## 2. Auswirkungen auf WTO-Ebene

2.1. Ein wichtiger Aspekt dieses neuen Vorschlags betrifft die andauernden Auseinandersetzungen zwischen der EU und den USA/Kanada über die Verwendung von Hormonen zu Mastzwecken.

2.2. 1996 fanden im Rahmen des Streitbeilegungsmechanismus der WTO formale Konsultationen zwischen den USA und Kanada und der EU über das von der EU verhängte Verbot der Einfuhr von hormonbehandeltem Fleisch statt. Aufgrund dieser Gespräche wurden WTO-Panels eingesetzt, die im August 1997 zu der Schlussfolgerung gelangten, dass die Maßnahmen der EU mit den WTO-Regeln nicht vereinbar seien. Die EU wies diese Schlussfolgerung zurück und bat das Berufungsgremium um eine Überprüfung.

2.3. Das Berufungsgremium erklärte im Februar 1998 in seinem Bericht, durch die von der EU vorgelegten wissenschaftlichen Studien habe zwar ein allgemeines Krebsrisiko nachgewiesen werden können, diese Studien seien jedoch nicht spezifisch genug, um für den vorliegenden Fall relevant zu sein. Das Berufungsgremium stellte darüber hinaus jedoch fest, dass ein WTO-Mitglied

- das Recht hat, das ihm angemessen erscheinende Gesundheitsschutzniveau zu wählen;
- nicht verpflichtet ist, das Risiko quantitativ zu bewerten, um Maßnahmen ergreifen zu können;
- nicht verpflichtet ist, sich der herrschenden wissenschaftlichen Meinung anzuschließen, sondern auch Minderheitssauffassungen oder abweichende Meinungen berücksichtigen kann.

2.4. Das Gremium befasste sich auch mit der Frage der Wachstumshormone im Verhältnis zu natürlichen Hormonen, wies darauf hin, dass die WTO-Mitglieder das Recht haben, vorläufige Maßnahmen zu ergreifen, wenn die wissenschaftlichen Erkenntnisse unzureichend sind, und es empfahl der EU, ihre Maßnahmen mit ihren Verpflichtungen aus dem SPS-Übereinkommen in Einklang zu bringen.

2.5. Der EU wurde sodann eine Frist bis zum 13. Mai 1999 eingeräumt, um diesen Empfehlungen Folge zu leisten. Wenige Tage nach Ablauf dieser Frist ersuchten die USA und Kanada die WTO um Genehmigung für Gegenmaßnahmen, und diese wurden im Juli 1999 umgesetzt.

## 3. Bemerkungen

3.1. Der Richtlinienvorschlag stützt sich auf aktuellste wissenschaftliche Erkenntnisse, wurde auf der Grundlage einer den SPS-Bestimmungen genügenden Risikobewertung erstellt und dient dazu, die Position der EU in Bezug auf die WTO-Regeln zu klären, indem ein endgültiges Verbot für 17  $\beta$ -Östradiol und ein vorläufiges Verbot für die übrigen Substanzen ausgesprochen wird. Der Ausschuss unterstützt diesen Vorschlag der Kommission uneingeschränkt.

3.2. Der Ausschuss möchte jedoch genauer über die Gründe für die Entscheidung der Kommission aufgeklärt werden, die Verabreichung von 17  $\beta$ -Östradiol an andere Tiere als Nutztiere, wie z. B. an Haustiere, zuzulassen. In diesem Zusammenhang und unter Berücksichtigung des 12. Erwägungsgrunds des Richtlinienvorschlags ist es für den Ausschuss nachvollziehbar, dass sich die Kommission zunächst auf die Hormonkontrolle bei Nutztieren konzentriert und Haustiere zu einem späteren Zeitpunkt miteinbeziehen möchte. Die derzeitige Formulierung ist allerdings vage und lässt Raum für falsche Schlussfolgerungen bzw. Missbrauch.

<sup>(1)</sup> ABl. L 125 vom 23.5.1996, S. 10-32.

3.3. Bei der Bewertung dieses Vorschlags muss das Hauptaugenmerk der Sicherheit der Verbraucher und insbesondere der in den aktuellen wissenschaftlichen Berichten genannten Risikogruppen gelten. Die Qualität des Vorschlags hängt von einer ausgewogenen Bewertung der Risiken ab, die mit einer Verwendung dieser Stoffe verbunden sind — zu therapeutischen und tierzüchterischen Zwecken, wo es um veterinärmedizinische Fragen, das Wohlbefinden der Tiere und potentielle wirtschaftliche Aspekte geht, sowie zu Zwecken der Wachstumsförderung aus rein wirtschaftlichen Überlegungen. Bei der Erarbeitung dieses Dokuments standen die Kommission und ihre beratenden Gremien vor der Aufgabe, den komplexen wissenschaftlichen Daten und den im Wandel begriffenen Methoden der Masttierhaltung sowohl innerhalb der EU als auch in den Drittstaaten Rechnung zu tragen. Die diesbezügliche Forschung geht weiter, und der Ausschuss weist die Kommission auf die Notwendigkeit hin, die einschlägigen Rechtsvorschriften im Lichte weiterer Erkenntnisse zu überarbeiten.

3.4. Im Zusammenhang mit den zu erwartenden weitreichenden Auswirkungen auf den Welthandel äußert der Ausschuss Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit der zwangsläufig äußerst komplexen EU-Kontrollen von Einfuhren aus Drittstaaten, wo die Verwendung dieser Substanzen zu verschiedenen Zwecken zulässig ist. Der Ausschuss fordert die Kommission daher auf, die Systeme der Überwachung und Kontrolle von Fleischeinfuhren aus Drittländern zu überprüfen und sicherzustellen, dass diese mit dem prioritären Grundsatz der Verbrauchersicherheit uneingeschränkt vereinbar sind.

3.5. Was 17  $\beta$ -Östradiol betrifft, so ist der Einsatz dieser Substanz bei allen Nutztieren möglich und die Aufnahme der Rückstände kann daher alle Bevölkerungsgruppen gefährden, vor allem die Hochrisikogruppen (z. B. Kleinkinder). Zum

Schutz der menschlichen Gesundheit ist eine solche Aufnahme unbedingt zu vermeiden. Die nach Verwendung des Stoffes verbleibenden Rückstände sind mit den derzeit verfügbaren routinemäßig angewandten Analysemethoden nicht nachweisbar. Ferner ist es wichtig, dass es Alternativen gibt, auch wenn diese in den einzelnen EU-Staaten verschiedenen Kontrollen unterliegen können. Das von der Kommission vorgeschlagene Verbot von 17  $\beta$ -Östradiol findet daher die volle Unterstützung des Ausschusses.

3.6. Was die übrigen fünf Hormone betrifft, billigt der Ausschuss ebenfalls den Kommissionsvorschlag, erachtet es aber für notwendig, die Risikofaktoren und die Vorteile ihrer Verwendung sorgfältiger gegeneinander abzuwägen. Insbesondere die Verwendung in der Tierzucht (hauptsächlich für die Brunstsynchronisation zu Besamungszwecken) unterliegt zwar der Zulassung und Kontrolle, sollte nach Ansicht des Ausschusses allerdings genauer geprüft werden. Der Ausschuss stellt in Frage, dass

- diese Verwendung mit dem Vorsorgeprinzip vereinbar ist;
- Einfuhren aus Drittstaaten, die diese Stoffe für therapeutische Zwecke und tierzüchterische Behandlungen einsetzen, harmonisierten und systematischen Kontrollen unterliegen;
- die Verabreichung derartiger Stoffe unionsweit ordnungsgemäß in den Büchern der landwirtschaftlichen Betriebe eingetragen wird, um eine Überwachung durch die zuständigen Behörden zu ermöglichen; außerdem ist fraglich, ob angemessene Kontrollen stattfinden — ist dies nicht der Fall, wird der Kommission dringend nahegelegt, die dazu notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Göke FRERICHS

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Ältere Arbeitnehmer“

(2001/C 14/12)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 2. März 2000 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 3. Oktober 2000 an. Berichterstatter war Herr Dantin.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 mit 97 gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### 1. Einleitung

1.1. Auf dem Europäischen Rat von Lissabon steckte sich die Europäische Union ein ehrgeiziges Ziel für die Beschäftigungsquote. Diese ist „bis 2010 möglichst nah an 70 % heranzuführen“ und für die Frauen auf über 60 % anzuheben. Die Gründe für diese Zielsetzung sind sozialer wie wirtschaftlicher Art. Beschäftigung ist nach wie vor der beste Schutz gegen soziale Ausgrenzung. Von ihr hängt in hohem Maße die Finanzierung des Sozialschutzes ab. Sollte dieses Ziel nicht erreicht werden, würde dies eine Verlangsamung des Wirtschaftswachstums bedeuten.

1.2. Die schrittweise Verwirklichung dieses Ziels wird die meisten Staaten vor die unvermeidliche Aufgabe stellen, vor allem die Beschäftigungsquote der älteren Arbeitnehmer zu erhöhen, denn die Beschäftigungsquote der 50- bis 64-Jährigen ist derzeit in allen Mitgliedstaaten rückläufig. Zur Umkehrung dieser Tendenz müssen die Mitgliedstaaten gezielte Maßnahmen ergreifen, zu denen insbesondere strukturelle Reformen gehören.

1.3. Diesbezüglich wird in den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2000 unter Punkt 4 die Notwendigkeit bekräftigt, eine Politik zu entwickeln, die durch geeignete Maßnahmen auf die Verlängerung des Erwerbslebens abzielt: „Älteren Arbeitskräften soll dadurch ermöglicht werden, länger erwerbstätig zu bleiben.“

1.4. In diese Überlegungen werden auch die Vorruhestandssysteme oder allgemeiner das vorzeitige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben einbezogen, mit dem sich der Wirtschafts- und Sozialausschuss in einigen seiner früheren Stellungnahmen bereits beiläufig zu beschäftigen hatte. Denn dieser Prozess ist für die Beschäftigungsquote dieser Altersgruppe von zentraler Bedeutung.

1.5. Dem Ausschuss erschien das Thema ältere Arbeitnehmer so wichtig, dass er beschloss, es in einer Initiativstimmung zu behandeln, die die verschiedenen Aspekte dieser Frage beleuchtet. Zudem will er mit dieser Initiativstimmung die Notwendigkeit eines positiven Ansatzes in Bezug auf die älteren Arbeitnehmer unterstreichen, da in vielen Fällen

der Umgang mit ihnen nicht nur von einer wenig solidarischen und diskriminierenden Auffassung von der Gesellschaft zeugt, sondern häufig auch zum Verlust von hochqualifiziertem Personal und infolge dessen zu einem Absinken der Wettbewerbsfähigkeit insgesamt führt. Der Ausschuss vertritt überdies den Standpunkt, dass in der heutigen Zeit, in der es der wissenschaftliche Fortschritt erlaubt, „dem Leben Zeit zu geben“, im Gegenzug bei der Gestaltung unserer Gesellschaft auch Anstrengungen unternommen werden müssen, um „der Zeit Leben zu geben“.

In dieser Stellungnahme werden zunächst eine Reihe von Schlüsselzahlen und Fakten aufgezeigt, dann die Ursachen für die rückläufige Beschäftigungsquote der älteren Arbeitnehmer analysiert und schließlich Überlegungen zu denkbaren Lösungen angestellt, wobei möglichst ein gemeinschaftsweites Vorgehen entwickelt werden soll und die Praktiken und Erfahrungen einiger EU-Staaten als Anregung dienen sollen.

### 2. Die Fakten

2.1. Die Verteilung der Lebensarbeitszeit war in den vergangenen zwei Jahrzehnten tiefgreifenden Umwälzungen unterworfen.

2.1.1. Die Jugendlichen treten heute aufgrund der verlängerten Schul- und Ausbildungszeit und der Schwierigkeiten, einen geeigneten Arbeitsplatz zu finden, später ins Erwerbsleben ein<sup>(1)</sup>.

2.1.2. Die Beschäftigungsquote der gesamten Altersgruppe über 55 Jahre ist in Europa und in geringerem Maße in Nordamerika stark zurückgegangen: in der Altersgruppe von 55 bis 64 lag sie 1999 in der Europäischen Union bei 37 % und in den USA bei 55 %<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Jugendarbeitslosigkeit“, ABl. C 18 vom 22.1.1996.

<sup>(2)</sup> Beitrag der Europäischen Kommission zum Ministerrat „Soziales“ von Lissabon. Quelle: Eurostat.

Seit den siebziger Jahren ist sie erheblich und fortlaufend<sup>(1)</sup> gesunken, mit einer deutlichen Beschleunigung des Rückgangs zwischen 1980 und 1985<sup>(2)</sup>. So fiel sie bei der männlichen Bevölkerung zwischen 1971 und 1999 um 47,4 % in Frankreich, 45,8 % in den Niederlanden, 39 % in Spanien, 38,7 % in Deutschland, 30 % in Irland und über 29 % in Portugal und dem Vereinigten Königreich. Es wäre sicher möglich, von einer Individualisierung der Lebensabschnitte zu sprechen. Aber diese bedeutet nicht, dass dem Einzelnen mehr Wahlmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Das frühzeitige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ist in der Regel häufiger erzwungen als auf eine freie Entscheidung zurückzuführen. Die neue Flexibilität am Ende des Arbeitslebens ist vielmehr Ausdruck der angespannten Lage am Arbeitsmarkt und der damit einhergehenden personalpolitischen Strategien der Unternehmen und Behörden<sup>(3)</sup>.

2.2. Das Arbeitsleben verkürzt sich also tendenziell von beiden Seiten her und ist nun hauptsächlich Gruppen mittleren Alters vorbehalten.

2.3. Die Altersgruppe der 50- bis 64-Jährigen ist für die Beschäftigungspolitik von besonderer Bedeutung. Laut den Prognosen von Eurostat wird ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung gemeinschaftsweit von 25 % im Jahr 1995 auf 34,4 % im Jahr 2025 steigen. In den skandinavischen Ländern wird dieser Anstieg im Lauf des nächsten Jahrzehnts noch wesentlich stärker sein<sup>(4)</sup>. Der Durchschnitt könnte im Übrigen extremere Situationen auf regionaler Ebene oder in bestimmten Arbeitsmarktgebieten überdecken.

2.4. Diese Entwicklung ist mit Blick auf die verstärkte Überalterung der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten vom Beginn des 3. Jahrtausends an besonders besorgniserregend<sup>(5)</sup>.

2.5. Neben dem Problem des finanziellen Gleichgewichts der Rentenversicherungssysteme wirft sie die Frage nach den Arbeitskräften auf, von denen in Zukunft die Produktionsleistung der Staaten abhängen wird. Die Überalterung der Bevölkerung dürfte unvermeidlich zu einer Überalterung und einer gleichzeitigen Verknappung der Arbeitskräfte führen, eine mögliche Einwanderung nicht eingerechnet. Gesamtwirtschaftlich betrachtet wird dadurch Lohndruck — ein Inflationsfaktor — entstehen.

2.5.1. Bereits heute liegt das Durchschnittsalter der Erwerbstätigen in zahlreichen Mitgliedstaaten aufgrund des

Rückgangs jüngerer ins Erwerbsleben eintretender Alterskohorten bei 40 Jahren oder wenig darüber<sup>(6)</sup>.

2.6. In Zukunft stellt sich die Frage, ob die Europäische Union, die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner mit einer derartig verringerten Anzahl an Arbeitskräften auskommen können; wenn nicht, müssen die Unternehmen überlegen, ob sie die Organisation der Güter- und Dienstleistungsproduktion auf ältere, ständig fortgebildete und zu motivierende Arbeitskräfte abstimmen, auf eingewanderte Arbeitskräfte zurückgreifen oder bestimmte Aktivitäten in Drittstaaten auslagern. Durch Einwanderung oder Verlagerung ließe sich das Problem des Mangels an hochqualifizierten Arbeitskräften jedoch nur teilweise, aber ganz bestimmt nicht von Grund auf lösen. Allerdings ist bei dieser Problematik die erforderliche Steigerung der Kapazitäten der Gesellschaft zu berücksichtigen, einen steigenden Anteil Jugendliche, Frauen und Arbeitslose — vor allem Langzeitarbeitslose — in das Erwerbsleben zu integrieren. Diese verschiedenen Strategien würden einen echten sozialen Dialog erfordern.

### 3. Die Ursachen

3.1. Das vorzeitige Ausscheiden älterer Arbeitnehmer aus dem Erwerbsleben ist in erster Linie das Ergebnis des Zusammenspiels dreier grundlegender Faktoren: der Unternehmen, der Arbeitnehmer und der gesetzlichen oder tariflichen Bestimmungen.

#### 3.2. Die Unternehmen

3.2.1. Vor dem Hintergrund einer ununterbrochenen, exponentiellen Weiterentwicklung des Produktionsapparates und der Herstellungsprozesse in einer sich permanent wandelnden Wirtschaft und angesichts eines sich ständig verändernden Marktes müssen sich die Unternehmen anpassen, entwickeln, umstrukturieren, um in einem globalisierten Umfeld Fortschritte zu machen. Gleichzeitig müssen sie ein Gleichgewicht zwischen sozialen und wirtschaftlichen Aspekten finden, das allein ihre Dynamik und ihr Wachstum ermöglicht. Folglich benötigen sie Handlungsspielräume und Bewegungsfreiheit.

3.2.2. Diese Handlungsspielräume gewinnen sie dadurch, dass sie die Zahl und Art der Arbeitsplätze, insbesondere der mit älteren Arbeitnehmern besetzten, nach Bedarf anpassen. Dies ist vor allem im Rahmen von „Sozialplänen“ infolge von Umstrukturierungen der Fall.

(1) Vgl. Schaubilder 1, 2, 2a und 2b.

(2) Vgl. Schaubild 3.

(3) Guillemard 1986; Casey/Laczko 1989.

(4) Vgl. Schaubild 4.

(5) „Demographische Lage und Perspektiven der Europäischen Union“.

(6) Anne-Marie Guillemard: „Salariés vieillissants et marché du travail“ (Ältere Arbeitnehmer und der Arbeitsmarkt) in *Rapport de l'Observatoire européen des politiques de vieillesse et de retraite*, GD V, Brüssel, Januar 1993 und von derselben Autorin: „Vers un nouveau contrat entre générations pour les retraites“ (Hin zu einem neuen Generationenvertrag für die Renten). Anne-Marie Guillemard ist Soziologin, Dozentin an der Universität Paris-V-Sorbonne und Mitglied des *Institut universitaire de France*.

3.2.3. Neben den „Sozialplänen“ haben die Unternehmen die Möglichkeit, ältere Arbeitnehmer, die sie als wenig produktiv ansehen und deren Qualifikationen nicht mehr zeitgemäß sind, im Zuge der Verrentung durch jüngere, aber weniger zahlreiche Arbeitskräfte zu ersetzen. Sie erhoffen sich davon eine Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit, während sie gleichzeitig ihre Lohnsumme verringern und ihre Altersstruktur ausgleichen. Selbst wenn sich diese Situation schwer vermeiden lässt, muss festgestellt werden, dass sie auf eine unzulängliche Verwaltung der Humanressourcen und insbesondere auf eine unzureichende Berücksichtigung der Personal- und Qualifikationsbedarfsplanung zurückzuführen ist. Dadurch geht ihnen manchmal Know-how verloren, was die Eingliederung junger Arbeitskräfte erschwert, da die Kapazität zur Weitergabe von Wissen und die Möglichkeiten der Mentor-schaft sinken.

Dennoch kann Folgendes nicht außer Acht gelassen werden:

- die Schwierigkeiten einiger Arbeitnehmer, sich an neue, technisch weiterentwickelte Arbeitsprozesse anzupassen und sich entsprechend einzuarbeiten. Diese bedürfen besonderer Aufmerksamkeit, da sie in letzter Konsequenz zur Ausgrenzung führen können;
- die mangelnde Motivation einiger Arbeitnehmer — häufig Arbeitskräfte mit geringem Qualifikationsniveau oder Ungelernte — entweder weil sie sich aufgrund schulischen Versagens unfähig fühlen, oder weil sie wegen ihres baldigen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben keine Veranlassung sehen.

3.2.4. In den Unternehmen gibt es heute eine Vielzahl von Arbeitskräften fortgeschrittenen Alters, denen keine berufliche Zukunft mehr zugetraut wird und die die Arbeitgeber nur ungern befördern oder weiterbilden. Paradoxerweise wird die Altersgruppe der 40- bis 60-Jährigen, die Generation des Babybooms, von 2001 an den Hauptanteil der erwerbstätigen Bevölkerung ausmachen.

3.2.5. Gleichzeitig hat die Zunahme der Frühverrentungen die Geringschätzung der älteren Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt verstärkt. Die Absenkung der Altersgrenzen zur Erleichterung der Entlassung in den Vorruhestand hatte entscheidende Folgen für diese Arbeitnehmer, da sie die Auffassung der Arbeitgeber über die Altersgrenze, ab der Arbeitnehmer als „zu alt“ gelten können, verändert hat. In allen europäischen Staaten häufen sich die Anzeichen für die Diskriminierung älterer Arbeitnehmer bei der Einstellung. Den umfassendsten Nachweis auf EU-Ebene liefern die Studien von Eurobarometer, die anlässlich des Europäischen Jahres älterer Menschen und der Solidargemeinschaft der Generationen durchgeführt wurden: Bei einer groß angelegten Umfrage bejahten vier Fünftel der Befragten die Frage, ob „ältere Arbeitnehmer bei der Einstellung diskriminiert werden“<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: „Die Bekämpfung der Altersgrenzen auf dem Arbeitsmarkt“, S. 23.

### 3.3. Die Arbeitnehmer

3.3.1. Es ist viel über den Zwang diskutiert worden, der auf Arbeitnehmer ausgeübt wird, damit sie ihre Stelle vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters aufgeben, obwohl sie ihre berufliche Tätigkeit gerne weiter ausgeübt hätten. Diesen Fall gibt es, aber es wäre nicht richtig, ihn als einzigen oder auch als Normalfall darzustellen.

3.3.2. Tatsächlich hätten nur vier von zehn Arbeitnehmern ihre berufliche Tätigkeit fortsetzen wollen<sup>(2)</sup>. Der häufig vorhandene Wunsch, auf diesem Weg in einer neuen, attraktiven Form an den Früchten des Wachstums teilzuhaben, der Überdruß an einer teilweise seit mehr als vierzig Jahren ausgeübten, oft undankbaren und manchmal eintönigen und mühseligen Tätigkeit, der sie eine andere Lebensweise anstreben lässt, dürfen nicht übersehen werden. Und oft liegt dem freiwilligen Abschied vom Erwerbsleben das Gefühl zugrunde, schon „genug gegeben“ zu haben. Vor diesem Hintergrund wäre es interessant zu wissen, durch welche Veränderungen der Bedingungen dieser Trend umgekehrt werden könnte. Die Kommission könnte hierzu eine Studie in Auftrag geben.

Unter den derzeitigen Bedingungen ist festzustellen, dass das Interesse des Arbeitnehmers und das seines Unternehmens häufig übereinstimmen, oder anders gesagt, dass eine sachliche Allianz gegeben ist, die ihren Ausdruck im Allgemeinen in Tarifabkommen findet, die von den Sozialpartnern auf den verschiedenen Verhandlungsebenen, einschließlich der des Unternehmens und der öffentlichen Einrichtungen, geschlossen werden.

3.3.3. Vom psychologischen Standpunkt aus gesehen fühlt der durch das Vorgehen der Unternehmen beeinflusste ältere oder alternde Arbeitnehmer außerdem unerschwert, dass er nicht mehr in erster Linie als jemand angesehen wird, der auf die wohlverdiente Rente und Zeit der Ruhe zugeht, sondern als „arbeitsunfähig“ oder „vermittlungsunfähig“ gilt. Wenn fast die Hälfte der Rentenempfänger im Wege der „Invalidität“ vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, wie das in einigen Staaten der Europäischen Union der Fall war, so entsteht die Tendenz, den Ruhestand nicht mehr als Periode berechtigter Erholung, sondern der Erwerbsunfähigkeit zu begreifen. Eine derartige Auffassung vom Alter führt dadurch, dass die Betroffenen regelrecht abgestempelt werden, zu Verhaltensänderungen, denn sie leistet beim Arbeitnehmer dem Eindruck der Ausgrenzung aus dem Unternehmen wie aus dem Arbeitsmarkt oder sogar aus der ganzen Gesellschaft Vorschub und kann seine tatsächliche Ausgrenzung zur Folge haben.

3.3.4. Zu diesem Eindruck kommt noch etwas, das man als „Generationenschock“ oder „Dualismus“ der Kulturen, die durch Zeit und Alter getrennt sind, bezeichnen kann.

<sup>(2)</sup> Vgl. „Age and Attitudes — Main Results from a Eurobarometer Survey“ — Europäische Kommission, 1993.

Die Wirtschaftskrise der achtziger und neunziger Jahre führte in zahlreichen Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen zu einem oft erheblichen Einstellungsrückgang oder sogar zu einem Einstellungsstopp, wodurch sich die Jahrgangsstärke im mittleren Teil der Alterspyramide verringerte.

Wenn die Einstellungen dank des Wirtschaftsaufschwungs wieder zunehmen, so sind davon hauptsächlich junge Arbeitnehmer betroffen, die in den Augen der Unternehmen für ihre Zukunft und ihre Entwicklung stehen. Dadurch fühlen sich die älteren Arbeitnehmer innerhalb des Unternehmens abgewertet und weniger anerkannt. Zudem können sie mit den neuen Generationen in Konflikt geraten, weil sie den Eindruck haben, dass diese aufgrund eines anderen Verhältnisses zur Arbeit und einer anderen Art, sie auszuführen, aufgrund einer unterschiedlichen Auffassung von Arbeitsorganisation ihre jahrzehntelang gepflegte Arbeitsweise in Frage stellen. Diese Situation kann ihren Wunsch, sich vorzeitig aus dem Berufsleben zurückzuziehen, nur fördern und verstärken.

3.3.5. Andererseits hätten vier von zehn Arbeitnehmern ihre Berufstätigkeit gerne fortgesetzt. Ganz allgemein und ohne dass hier ein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben würde, weisen sie eines oder mehrere der folgenden Merkmale auf:

- sie haben ein hohes Qualifikationsniveau, weshalb sie eine interessante oder sogar spannende und dankbare Tätigkeit ausüben, die dadurch manchmal sogar zu einem richtigen „Hobby“ wird. Ihr Beruf ist gleichzeitig ihr Steckenpferd und ihr Lebensinhalt (Forscher, Ingenieure, leitende Techniker...). Sie sehen den Ausstieg aus dem Berufsleben als einen nicht zu bewältigenden Bruch an;
- sie bekleiden einen hohen Posten in der Unternehmenshierarchie, mit dem sie ihre gesellschaftliche Position verbinden, die sie wahren möchten;
- sie haben sich nicht auf den „Müßiggang“ vorbereitet, und der Bruch mit dem Berufsleben gibt ihnen das Gefühl, nicht mehr zu existieren und vor einem Beschäftigungsvakuum zu stehen, das sie nicht ausfüllen können;
- sie haben hohe Kosten für den Familienunterhalt (unterhaltsberechtigter Kinder oder Verwandte in aufsteigender Linie, noch zu tilgende Darlehen, Belastungen im Zusammenhang mit einer Scheidung...) und können sich selbst eine geringe Einkommensminderung nicht leisten;
- sie haben noch nicht ihre vollen Rentenansprüche erworben;
- ...

#### 3.4. Die gesetzlichen und tariflichen Bestimmungen

3.4.1. In den meisten Untersuchungen über die Verkürzung des Erwerbslebens wurden grob gesagt zwei verschiedene Schwerpunkte gesetzt.

3.4.1.1. In einigen wurden die Rolle des Sozialschutzes und insbesondere der öffentlichen und privaten Rentenversicherungssysteme sowie der Mechanismen zur Gewährleistung eines Ersatzinkommens im Falle der Arbeitslosigkeit oder der vorzeitigen Aufgabe der Berufstätigkeit hervorgehoben. Es wurde gezeigt, dass diese Systeme Anreize bzw. Hemmnisse enthalten, ab einem bestimmten Alter noch zu arbeiten, und dass das Verhalten des Einzelnen bezüglich des Vorruhestands von diesem Gesichtspunkt aus zu verstehen ist<sup>(1)</sup>.

3.4.1.2. In anderen Arbeiten wurden die ausschlaggebende Rolle des Arbeitsmarktes und das Verhalten der Unternehmen als Erklärung für die Frühverrentungspraxis angeführt<sup>(2)</sup>.

3.4.2. Auch wenn diese beiden Ansätze Teil der Analyse sein müssen, so wäre es falsch, sie einander gegenüberzustellen oder schwarzweißmalerisch zu suggerieren, dass sie einander ausschließen, denn sie sind ganz im Gegenteil eng miteinander verknüpft.

Der Sozialschutz bzw. seine Ersatzformen, seien sie gesetzlich festgelegt oder tariflich vereinbart, liefern dem Arbeitsmarkt nur die Mittel, um die durch Langzeitarbeitslosigkeit und Ausgrenzung entstehenden sozialen Kosten aufzufangen. Mit anderen Worten: der Vorruhestand wurde als Instrument einer „Beschäftigungspolitik“ oder genauer gesagt als Instrument einer Politik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit genutzt. In vielen Staaten lässt sich feststellen, dass diese Instrumente von den Unternehmen für das Personalmanagement verwandt und von den Arbeitnehmern als eine soziale Errungenschaft und ein wohlverworbenes Recht angesehen werden.

#### 4. Lösungsansatz

4.1. Die Wiederherstellung eines vernünftigen Gleichgewichts zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen, die Aufrechterhaltung einer angesichts der Bevölkerungsprognosen für die Europäische Union optimalen Zahl an Arbeitskräften hängt teilweise von der Erhöhung der Beschäftigungsquote der Arbeitnehmer über 55 ab. Dies muss selbstverständlich im Rahmen des wünschenswerten Gleichgewichts zwischen Arbeit und Ruhestand, Freizeit und Arbeit erreicht werden, das zu den Werten des europäischen Sozialmodells zählt.

4.2. Ein solcher Richtungswechsel muss im Wege einer sowohl auf Männer als auch auf Frauen ausgerichteten Politik zur Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit während des gesamten Erwerbslebens und der Neuqualifizierung der Arbeitnehmer über 40 mittelfristig geplant werden. Es ist in der Tat schwer, in diesem Bereich an ein spontan harmonisches Szenarium zu glauben, nach dem der Umschwung auf dem Arbeitsmarkt ausreichen würde, damit die Unternehmen ihre älteren Arbeitnehmer halten und beschließen, das Motto „aus alt mach neu“ anzuwenden.

<sup>(1)</sup> Quinn et al., 1990; Quinn/Burkhauser, 1990.

<sup>(2)</sup> Standing, 1986; Sorensen, 1989.

4.2.1. Neben den konkreten Maßnahmen erscheint es grundlegend, alles zu unternehmen, um die Mentalität der Unternehmer wie der Arbeitnehmer zu ändern und sie zu sensibilisieren. Arbeiten über das Alter von 55 Jahren hinaus muss als aufwertend empfunden werden, und die Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen müssen sich der Vorteile, die ihnen ältere Arbeitnehmer bieten können (Erfahrungsschatz, Know-how, Weitergabe von Wissen usw.), bewusst sein.

4.2.2. Zu diesem Zweck schlägt der Ausschuss der Kommission vor, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten eine breit angelegte Informations- und Aufklärungskampagne zu starten, um zu einem positiven Bild von der Rolle älterer Arbeitnehmer in den Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen beizutragen.

An ihrem Engagement im Verbandswesen, in den NRO und im gesellschaftlichen Leben nach der Frühverrentung lassen sich ihre Ressourcen an Dynamik, Innovation und Effizienz konkret messen.

4.3. Es ist ausgesprochen erhellend und nutzbringend, aus den Praktiken und Erfahrungen der Mitgliedstaaten die entsprechenden Lehren ziehen zu können. So war die Förderung der Beschäftigungsquote der älteren Arbeitnehmer Gegenstand mehrerer Initiativen der Regierungen und/oder Sozialpartner insbesondere in Österreich, Belgien, Finnland, den Niederlanden, Schweden und Irland.

Eine Untersuchung der Europäischen Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ermöglichte es außerdem, eine ganze Reihe interessanter Beispiele aus deutschen, belgischen, britischen, französischen, griechischen, italienischen und niederländischen Unternehmen zu registrieren<sup>(1)</sup>.

Aus diesen unterschiedlichen Analysen konnte der Ausschuss folgende Schlüsse ziehen:

4.3.1. Mentalität und Verhaltensweisen müssen sich ändern. Es genügt also nicht, Altersbegrenzungen in Stellenangeboten zu verbieten, wenn die Einstellungspolitik sich nicht entsprechend ändert. Diese Mentalitätsänderung darf nicht Sache einer einzelnen Gruppe sein, sondern es müssen sich sowohl die Behörden als auch die Arbeitgeber und Arbeitnehmer angesprochen fühlen, damit sie sich in der gesamten Gesellschaft verbreitet.

4.3.2. Es reicht nicht aus, eine Politik für die Altersgruppen ab 45 oder 50 Jahren zu verfolgen. Wie der Conseil supérieur de l'emploi (Oberster Rat für Beschäftigung) in Belgien feststellte: „Eine Politik zur Lösung der Probleme älterer Arbeitnehmer greift zu spät, wenn sie nur auf diese Personengruppe abgestellt ist. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer Personalpolitik,

die das Alter vom Eintritt des Arbeitnehmers ins Erwerbsleben an berücksichtigt“. Zu diesem Zweck sind eine konsequente Personal- und Qualifikationsbedarfsplanung und — allgemeiner gesprochen — eine gute Personalpolitik unabdingbar.

4.3.3. Wie die Untersuchung der Dubliner Stiftung zeigt, sind bei einer Altersgruppenpolitik fünf Hauptaspekte zu beachten:

- Einstellung bei und Ausscheiden aus dem Unternehmen;
- Ausbildung, Fortbildung und Beförderung;
- flexible Arbeitsorganisation;
- Ergonomie und Festlegung der Aufgaben;
- Verhaltensänderungen innerhalb des Unternehmens.

4.3.4. Bei seinen Arbeiten fielen dem Ausschuss besonders folgende Initiativen auf:

- das Tarifabkommen in Belgien, das zusätzliche Anstrengungen bei der Berufsausbildung vorsieht, wobei Gruppen mit geringer Beschäftigungsfähigkeit besondere Aufmerksamkeit zuteil werden soll;
- die Förderung von auf bestimmte Zielgruppen zugeschnittenen Bildungsmaßnahmen durch die öffentliche Hand mittels zusätzlicher Steueranreize wie dem in den Niederlanden bereits eingeführten und von den österreichischen Sozialpartnern vorgeschlagenen Steuerfreibetrag für Ausbildung;
- ältere Arbeitnehmer, die mit der Ausbildung ihrer jüngeren Kollegen und/oder der Mentorschaft von Auszubildenden betraut sind;
- Teilzeitarbeitsmodell, flexible Laufbahnunterbrechung, schrittweiser Eintritt in den Ruhestand (Deutschland, Finnland, Belgien und Frankreich);
- die Möglichkeit, zwischen einer Arbeitszeitverkürzung und einer Lohn- bzw. Gehaltserhöhung zu wählen (bestimmte Sektorvereinbarungen in Schweden);
- Senkung der Arbeitgeberbeiträge für ältere Arbeitnehmer oder bei der Einstellung eines älteren Arbeitssuchenden;
- die Möglichkeit der Arbeitnehmer, ein „Fortbildungskonto“ zu eröffnen, bei dem für die eingezahlten Summen eine Steuerermäßigung gewährt wird. Diese Spargelder, zu denen der Arbeitgeber einen Betrag in gleicher Höhe beisteuert, geben dem Arbeitnehmer die Möglichkeit, ohne Einkommenseinbußen einen längeren Bildungsurlaub zum Erwerb einer weiterführenden Ausbildung zu nehmen. (Schweden)

(1) Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: „Die Bekämpfung der Altersgrenzen auf dem Arbeitsmarkt“.

4.3.5. Im Verlauf seiner Arbeiten fragte sich der Ausschuss nach den Auswirkungen der Höhe sowie des häufig bereits von vornherein festgelegten Anstiegs der Gehälter älterer Arbeitnehmer auf die Gefährdung ihrer Arbeitsplätze (vgl. 3.2.3). Üblicherweise erhält nämlich ein älterer Arbeitnehmer bei gleicher Befähigung ein höheres Arbeitsentgelt als sein jüngerer Kollege (Dienstalterszulage, altersbedingte Beförderungen usw.). Ob es um Weiterbeschäftigung oder Einstellung geht, scheint dieser Faktor in vielen Mitgliedstaaten zur Gefährdung beizutragen. Noch hat der Ausschuss zu dieser Frage keine festen Standpunkte bezogen oder konkrete Grundvorstellungen entwickelt und sich auch noch nicht eingehend mit dem Problem auseinandergesetzt; er ist gleichwohl der Auffassung, dass diese Frage — so problematisch und heikel sie auch sein mag — nicht vernachlässigt oder vom Tisch gewischt werden darf. Im Zuge seiner Überlegungen schlägt er eine Abwägung der Vor- und Nachteile einer mittel- bis langfristigen Änderung des tariflichen Lohn- und Gehaltssystems in dem Sinne vor, dass auf einen beschleunigten Anstieg der Löhne und Gehälter zu Beginn des Berufslebens ein geringer Anstieg gegen Ende folgt. Im Mittelpunkt dieser Abwägung stehen zwar die älteren Arbeitnehmer, aber es versteht sich von selbst, dass negative Auswirkungen auf die Gesamtheit oder einen Teil der Grundparameter einer gerechten Lohn- und Laufbahnpolitik nicht hingenommen werden könnten.

4.3.6. Besonders in Bezug auf die Frauen ist zu betonen, dass viele von ihnen aufgrund der unzureichenden lokalen Dienstleistungen, vor allem im Bereich der Pflegedienste und der Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder, ihre Beschäftigung zwischen 50 und 60 Jahren aufgeben.

4.4. In den meisten Staaten erweist sich die Frage, was künftig aus den Vorruhestandsregelungen werden soll, als besonders schwer zu beantworten.

Indes wird in zahlreichen Studien das Erfordernis hervorgehoben, das Vorruhestandsalter heraufzusetzen. Dieser Debatte ist offensichtlich nicht auszuweichen. Sobald sie unvermeidlich ist, muss sie nach Ansicht des Ausschusses in einem weiteren Zusammenhang gesehen werden. So unterstrich der Ausschuss in seiner Stellungnahme zur Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes: „Es wäre aus sozialen und wirtschaftlichen Gründen sinnvoll, an Stelle von Vorruhestandsregelungen eine Politik des flexiblen Ruhestands zu konzipieren und frühzeitig durch lebenslanges Lernen Umschulungsmöglichkeiten und die Ermittlung neuer Beschäftigungsformen zu fördern“<sup>(1)</sup>.

Nach Ansicht des Ausschusses sollten zwei Fälle der Frühverrentung aufmerksam und mit Bedacht betrachtet werden:

- Die Frühverrentung im Rahmen tiefgreifender Umstrukturierungen, da ein „junger“ Rentner besser ist als ein Langzeitarbeitsloser ohne Wiedereinstellungsperspektiven;

- die teilweise oder vollständige Frühverrentung mit entsprechenden Einstellungen Arbeitsuchender, da auch hier ein Rentner besser ist als ein Arbeitsloser ohne Aussicht auf Eingliederung ins Erwerbsleben.

Zwar erfordern es die Bevölkerungsentwicklung und der prognostizierte Rückgang der verfügbaren Arbeitskräfte, dass Vorkehrungen getroffen werden, aber dabei darf nicht der Teufel mit dem Beelzebub ausgetrieben, d. h. die Ausgrenzung verstärkt und somit der soziale Zusammenhalt geschwächt werden.

4.5. Im Übrigen stellt sich die Frage nach dem besten Instrument für eine wirksame Politik in diesem Bereich, mit der mittelfristig Ergebnisse erzielt werden können.

4.5.1. Da die Lage der Unternehmen — ebenso wie die Realität in den einzelnen Mitgliedstaaten — unterschiedlich ist, hängt jegliche effiziente Lösung in erster Linie von einer genauen Kenntnis der Realitäten und einer Umsetzung möglichst nahe vor Ort ab.

4.5.1.1. Unter diesem Gesichtspunkt und unabhängig von Vorgehensweise und Instrument auf EU-Ebene sind die Anhörung und die Berücksichtigung der Auffassung der Sozialpartner von entscheidender Bedeutung. Nur so können die getroffenen Entscheidungen wirksam umgesetzt werden.

4.5.2. Nach Ansicht des Ausschusses stehen vier Instrumente verschiedener Reichweite zur Verfügung, die mit unterschiedlichem Wirkungsgrad zu einer Dynamik auf europäischer Ebene beitragen können:

- der Dialog der europäischen Sozialpartner;
- eine auf dieses Problem zugeschnittene detaillierte und nachdrückliche „Beschäftigungsleitlinie“;
- ein „freiwilliger Verhaltenskodex“;
- eine Richtlinie.

4.5.2.1. Die europäischen Sozialpartner könnten von sich aus oder auf Ersuchen der Kommission einen sozialen Dialog zu diesem Thema aufnehmen, der auf einen Austausch, eine Stellungnahme, Empfehlungen oder jede andere ihnen nützlich erscheinende Form von Schlussfolgerungen hinausläufe. Das Ergebnis dieses sozialen Dialogs, das — falls erforderlich — weiter ausgearbeitet würde, könnte zum Beispiel zu einem „freiwilligen Verhaltenskodex“ führen, vor allem aber zum Inhalt der detaillierten und nachdrücklichen Beschäftigungsleitlinien beitragen, die der Ausschuss für das geeignetste Instrument hält. Diese Vorgehensweise hätte den Vorteil, zu Zielsetzungen und Maßnahmen zu führen, die die Synthese, den gemeinsamen Nenner der Positionen der Hauptakteure darstellen würden, die für die Umsetzung auf Unternehmensebene zuständig wären. Zudem können diese am besten abschätzen, ob die beschlossenen Zielsetzungen umsetzbar sind.

<sup>(1)</sup> ABl. C 117 vom 26.4.2000.

4.5.2.2. Eine detaillierte und nachdrückliche „Beschäftigungsleitlinie“ böte den Vorteil einer differenzierten Umsetzung, da die Verantwortung hierfür innerhalb eines gemeinsamen Rahmens den Mitgliedstaaten zukäme. Allerdings müsste eine solche Vorgehensweise den Sozialpartnern einen großen Handlungsspielraum lassen, um effizient zu sein. Ganz allgemein müssten sie auf jeden Fall in die Festlegung und Umsetzung des nationalen Aktionsplanes zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer einbezogen werden.

4.5.2.3. Ein auf EU-Ebene vereinbarter „freiwilliger Verhaltenskodex“ auf der Grundlage bewährter Verfahrensweisen würde es den Unternehmen ermöglichen, flexibel und entsprechend den Gegebenheiten das gemeinsame Ziel anzustreben.

4.5.2.4. Eine Richtlinie auf Initiative und unter der alleinigen Verantwortung der Kommission erscheint dem Ausschuss nicht als das beste Instrument. Diese könnte, selbst wenn es nur um die Festlegung eines Rahmens ginge, als „Nullachtfünfzehn“-Lösung für eine komplexe Situation angesehen werden, bei der vor allem die mit der Umsetzung beauftragten Akteure zu wenig einbezogen werden.

4.6. Unabhängig vom gewählten Instrument wünscht der Ausschuss, dass die Kommission prüft, in welchem Maß der ESF zur Finanzierung der zu ergreifenden Maßnahmen beitragen kann<sup>(1)</sup>.

## 5. Schlussfolgerungen

5.1. Der Ausschuss begrüßt den Beschluss des Europäischen Rates von Lissabon, die Beschäftigungsquote „bis 2010 möglichst nah an 70 % heranzuführen“.

5.2. In Erwägung:

- der demographischen Probleme, die sich der Europäischen Union mittelfristig stellen werden;
- der derzeitigen Beschäftigungsquote der Altersgruppe von 55 bis 64 Jahren sowie des stetigen und weltweiten Rückgangs dieser Quote;
- der konstanten Zunahme dieser Altersgruppe in absoluten und relativen Zahlen gegenüber den anderen Altersgruppen;

<sup>(1)</sup> Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: „Die Bekämpfung der Altersgrenzen auf dem Arbeitsmarkt“.

- des derzeitigen Verhaltens der Unternehmen und der Arbeitnehmer sowie der gesetzlichen und tariflichen Bestimmungen in den Mitgliedstaaten;

ist der Beschluss des Rates nach Ansicht des Ausschusses nur zu verwirklichen, wenn die Europäische Union, die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer treffen;

wäre ein Misserfolg in diesem Punkt besorgniserregend, da der daraus resultierende Rückgang der Arbeitskräfte das Wachstum bremsen würde, was Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Kaufkraft hätte, die der jetzigen und künftigen Rentner eingeschlossen.

5.3. In erster Linie ist es wichtig, die Mentalität der Unternehmen wie der Arbeitnehmer zu ändern und diese zu sensibilisieren. Arbeiten über das Alter von 55 Jahren hinaus muss vom Arbeitnehmer als aufwertend und von den Unternehmen als nutzbringend empfunden werden. Ohne diese gemeinsame Sensibilisierung können die zu ergreifenden konkreten Maßnahmen nicht ihre volle Wirkung entfalten.

Zu diesem Zweck schlägt der Ausschuss der Kommission vor, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten eine Kampagne zur Sensibilisierung, Information und Aufklärung der wichtigsten Akteure der Gesellschaft ganz allgemein zu starten, um zu einem positiven Bild von der Rolle älterer Arbeitnehmer in den Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen beizutragen.

5.4. Unter Ziffer 4 der vorliegenden Initiativstellungnahme unterbreitet der Ausschuss eine Reihe konkreter Vorschläge, die entweder auf vorbildliche — gesetzliche oder vertragliche — Verfahrensweisen aus den Mitgliedstaaten oder seine eigenen Überlegungen und Fragestellungen zurückgehen, oder aber den in seinen Augen zentralen Teil der von der Dubliner Stiftung ausgearbeiteten Bestimmungen wiedergeben.

Diese Vorschläge sollen als bereichernder Ansatz für die Debatte dienen und so einen Beitrag zu den Leitlinien und Entscheidungen leisten, die die Sozialpartner, der Rat und die Mitgliedstaaten festlegen bzw. treffen müssen.

5.5. Auf Ebene der Europäischen Union erscheint dem Ausschuss eine Richtlinie nicht als das beste Instrument.

Er regt an, dass die europäischen Sozialpartner von sich aus oder auf Ersuchen der Kommission einen sozialen Dialog zu diesem Thema aufnehmen, der auf einen Austausch, eine Stellungnahme, Empfehlungen oder jede andere ihnen nützlich erscheinende Form von Schlussfolgerungen hinausläufe. Das Ergebnis dieses sozialen Dialogs, das — falls erforderlich — weiter ausgearbeitet würde, könnte zum Beispiel zu einem „freiwilligen Verhaltenskodex“ führen, vor allem aber zum Inhalt der detaillierten und nachdrücklichen Beschäftigungsleitlinien beitragen, die der Ausschuss in diesem Bereich für das geeignetste Instrument hält.

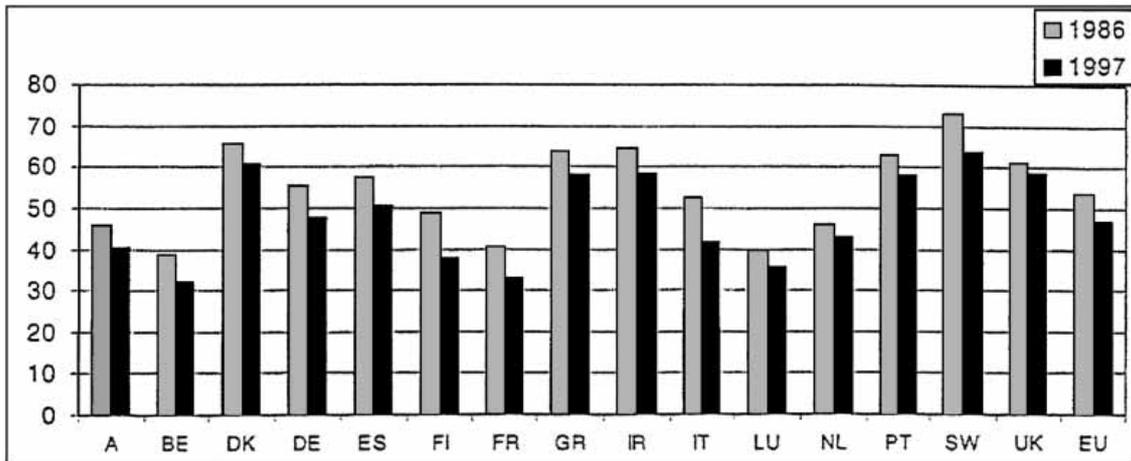
Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

## ANHANG

## zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Schaubild 1 — Erwerbsquote der männlichen Bevölkerung  
(Altersgruppe von 55 bis 64 Jahren)  
1986(\*) und 1997



(\*) Quelle: Eurostat „Studie zur erwerbstätigen Bevölkerung“, ausgenommen Österreich, Schweden und Finnland.  
Die Daten zum ersten Bezugsjahr für diese drei Mitgliedstaaten stammen aus nationalen Studien und beziehen sich auf 1985.

**Schaubild 2 — Erwerbsquoten der männlichen Bevölkerung  
(Altersgruppe von 55 bis 64 Jahren) (a) in 12 staaten: 1971-1997**

Staat	1971	1975	1980	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1996	1997	Abweichung
Vereinigte Staaten	77,3	71,4	68,8	64,4	64,5	64,3	63,9	63,1	63,6	64,7	65,5	- 15,3
Frankreich	73,0	67,1	65,3	46,7	43,9	43,3	42,0	40,3	38,7	38,6	38,4	- 47,4
Deutschland (b)	77,1	66,7	64,1	53,6	54,1	51,7	49,9	48,0	48,0	48,0	47,3	- 38,7
Niederlande	79,3	69,9	61,0	44,2	44,7	44,2	41,8	40,5	41,0	40,7	43,0	- 45,8
Schweden	82,8	80,7	77,5	73,2	73,4	73,9	73,7	65,9	64,4	66,0	64,7	- 22,0
Vereinigtes Königreich	82,9	82,0	73,9	59,4	58,1	61,6	61,5	55,9	56,0	57,0	58,6	- 29,3
Irland	82,4	76,1	72,2	64,7	62,7	59,9	60,2	59,1	59,1	58,7	57,8	- 30,0
Portugal	82,1	77,1	74,8	64,9	62,1	63,9	66,5	59,9	59,1	58,5	58,2	- 29,1
Spanien	82,7	76,7	71,5	59,1	57,0	56,7	56,2	51,6	48,0	49,9	50,5	- 39,0
Kanada	78,8	76,3	72,7	64,3	61,9	61,9	57,3	55,0	54,0	54,7	56,1	- 29,0
Japan	85,3	83,2	82,2	78,9	78,2	79,2	82,0	82,1	80,8	80,6	80,9	- 5,16
Australien	—	—	—	- 56,0	56,3	58,93	54,5	50,7	55,3	54,4	54,3	—

Anmerkungen: a) Querschnittsdaten über Frauen sind schwer zu interpretieren. Im Großen und Ganzen deuten sie für den gesamten Zeitraum auf stabile oder leicht ansteigende Quoten hin. Aber hinter diesem Gesamtergebnis verbergen sich zwei gegenläufige Entwicklungen: der massive Eintritt von Frauen in das Erwerbsleben, der je nach Staat zu unterschiedlichen Zeitpunkten einsetzte, und ihr frühes Ausscheiden. Wenn Kohortenanalysen möglich waren, konnten diese Entwicklungen getrennt betrachtet werden. Die Analysen zeigten, dass die Frauen ebenso wie die Männer früh aus dem Erwerbsleben ausscheiden mussten, dass aber diese Entwicklung durch ihren massiven Eintritt ins Erwerbsleben überdeckt wurde.

b) Deutschland nach der Vereinigung von 1991 an.

Quelle: OECD-Daten plus eigene Berechnungen.

**Schaubild 2a — Beschäftigungsquote der Männer über 55 Jahre nach Altersgruppen in zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Union**

		B	DK	F	D	GR	IRL	I	L	NL	P	S	UK
55-59	1983	60,9	77,4	60,3	77,6	76,4	76,5	71,1	52,5	65,3	74,7	79,1	75,8
	1986	54,2	78,3	57,3	73,9	73,7	71,6	67,2	56,5	—	72,1	67,9	73,3
	1988	48,1	78,8	56,3	72,2	72,4	69,9	66,4	54,6	63,4	69,9	66,6	72,6
	1990	48,4	81,6	56,2	73,9	70,7	69,6	66,4	62,8	63,6	73,5	69,4	74,9
	1992	48,7	75,7	58,1	67,2	70,8	66,7	63,9	53,3	60,9	68,8	66,7	69,5
	1994	48,6	75,1	55,9	63,9	71,0	67,8	59,3	51,3	59,3	68,9	60,7	67,3
60-64	1983	27,4	48,3	28,2	38,3	58,2	63,3	35,9	19,5	34,2	62,8	60,4	52,5
	1986	22,4	52,6	22,0	30,8	51,7	57,3	36,7	16,1	—	53,5	45,6	48,1
	1988	19,4	51,7	19,4	31,7	49,2	55,0	36,4	18,0	25,1	53,7	44,0	49,1
	1990	18,9	48,6	16,0	32,9	45,5	50,4	34,5	22,8	21,7	54,2	43,2	49,4
	1992	20,2	45,8	13,5	28,5	45,9	52,1	33,1	15,7	21,4	55,4	43,0	47,5
	1994	17,3	40,9	12,5	26,1	45,5	50,6	29,6	15,1	21,0	52,2	38,0	45,1
55-64	1983	47,7	63,1	46,0	60,2	68,8	70,3	55,3	38,0	50,5	—	—	64,3
	1986	38,8	65,8	40,6	55,4	64,0	64,6	52,7	39,6	—	63,2	57,5	61,1
	1988	34,4	65,5	38,7	54,1	61,6	62,7	52,0	39,7	44,1	62,2	55,9	61,1
	1990	34,3	65,6	37,0	54,3	58,4	60,2	50,9	42,9	44,0	64,6	56,9	63,3
	1992	34,7	61,5	35,9	49,5	58,6	59,8	48,9	40,0	42,2	62,0	55,0	58,7
	1994	34,7	61,5	35,9	49,5	58,6	59,8	48,9	40,0	42,2	62,0	55,0	58,7
65-69	1983	5,1	26,4	7,9	10,2	34,1	31,6	15,0	10,2	5,3	—	20,7	13,0
	1986	5,5	26,0	7,1	8,5	26,8	28,3	15,5	4,5	—	30,3	10,9	11,7
	1988	4,2	25,9	6,1	7,4	24,1	26,8	13,8	4,2	10,0	30,6	7,5	11,3
	1990	3,3	27,4	5,1	8,6	21,4	25,7	12,8	5,5	9,7	31,5	7,4	13,5
	1992	3,9	26,0	5,2	6,9	21,2	25,7	12,0	4,3	11,1	28,5	7,0	14,1
	1994	2,3	3,8	2,5	4,3	11,7	16,0	6,2	2,1	5,8	20,6	2,9	7,3

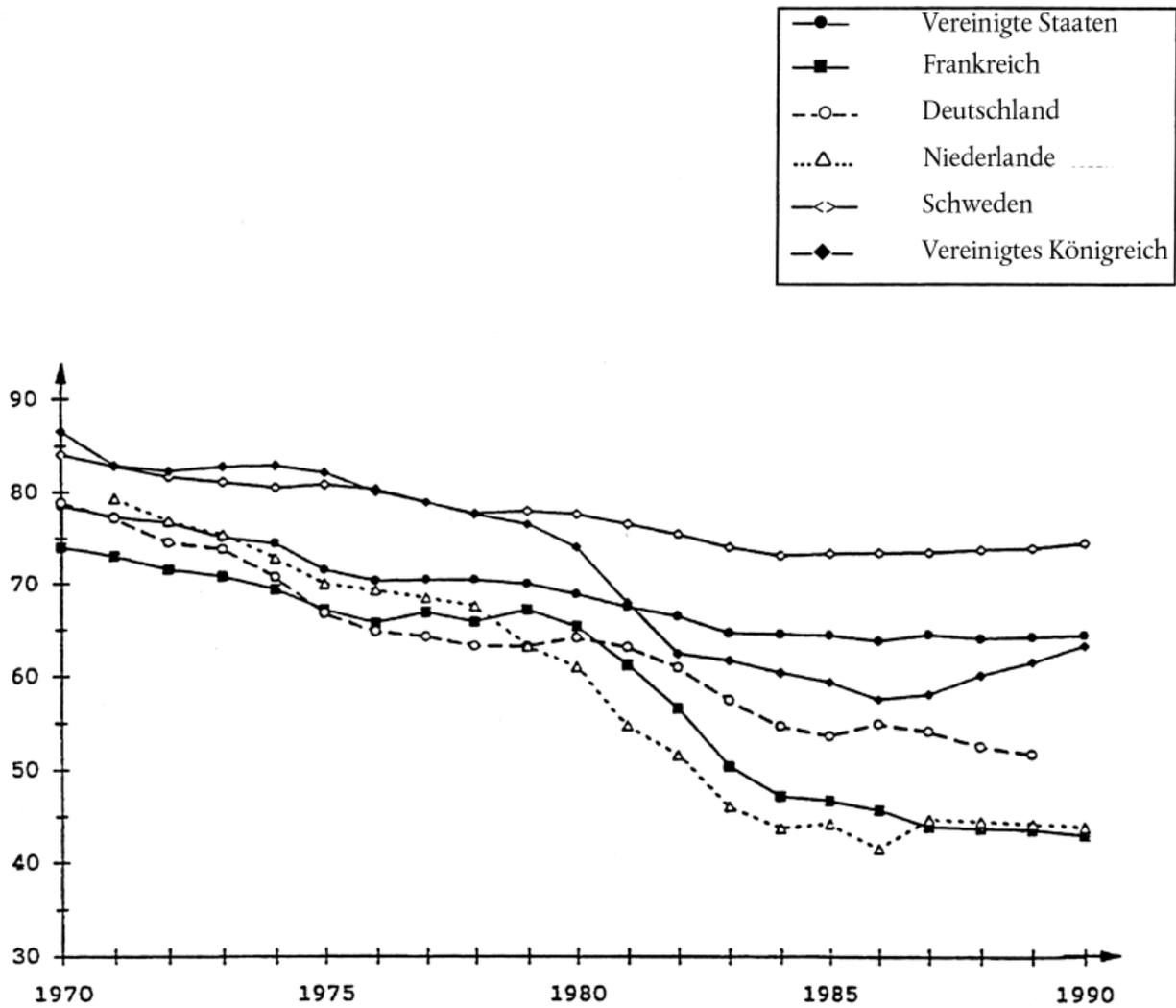
Quelle: Guillemard 1993, Tabelle 3,2, Studie Eurostat zu den Arbeitskräften 1992(1994); Tabelle 6, Studie Eurostat zu den Arbeitskräften, nicht veröffentlicht, Eurostat.

**Schaubild 2b — Beschäftigungsquote der Frauen über 50 Jahre nach Altersgruppen in zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Union**

		B	DK	F	D	GR	IRL	I	L	NL	P	SP	UK
50-54	1983	26,1	63,8	52,7	45,2	35,6	24,6	29,7	20,1	25,9	—	—	60,8
	1986	26,5	68,1	53,2	47,4	38,1	23,3	31,2	25,1	—	42,9	23,7	62,1
	1988	25,8	72,6	53,7	47,9	37,9	24,3	30,8	24,0	33,3	45,9	24,7	62,0
	1990	28,6	72,9	55,3	53,8	36,3	25,5	31,7	26,9	36,0	47,6	25,5	65,2
	1992	31,8	74,1	57,1	59,5	35,1	27,9	33,4	30,6	39,9	51,9	28,7	65,7
55-59	1983	15,7	50,2	37,2	37,5	29,5	20,6	19,5	17,9	17,2	—	—	47,4
	1986	16,7	57,3	36,4	35,9	29,9	18,6	19,9	19,0	—	33,5	21,0	48,6
	1988	14,6	55,9	37,4	36,3	31,4	19,2	20,4	17,1	21,7	36,3	21,0	49,1
	1990	14,7	57,6	37,6	38,7	28,0	20,6	19,3	18,0	22,9	37,9	21,5	51,9
	1992	17,2	61,4	38,0	36,1	26,0	21,3	18,8	21,0	25,1	42,2	21,4	52,1
1994	20,4	57,1	38,8	37,6	26,5	23,4	18,6	19,0	27,4	41,4	20,8	51,7	
60-64	1983	6,0	28,0	16,6	12,1	19,9	16,5	9,0	10,2	7,7	—	—	19,7
	1986	4,2	29,2	14,7	10,5	20,9	12,1	9,5	7,5	—	23,6	14,8	18,0
	1988	3,8	22,9	14,2	10,3	22,0	11,8	9,9	7,4	7,2	26,0	15,8	18,6
	1990	4,0	26,9	11,8	11,6	19,7	13,8	10,0	9,5	8,3	23,7	14,6	21,8
	1992	5,0	24,6	11,3	9,2	17,4	12,6	8,6	9,8	6,3	27,1	15,3	22,8
	1994	4,9	20,8	11,3	8,4	18,5	13,6	8,0	7,5	7,2	24,9	15,0	24,7

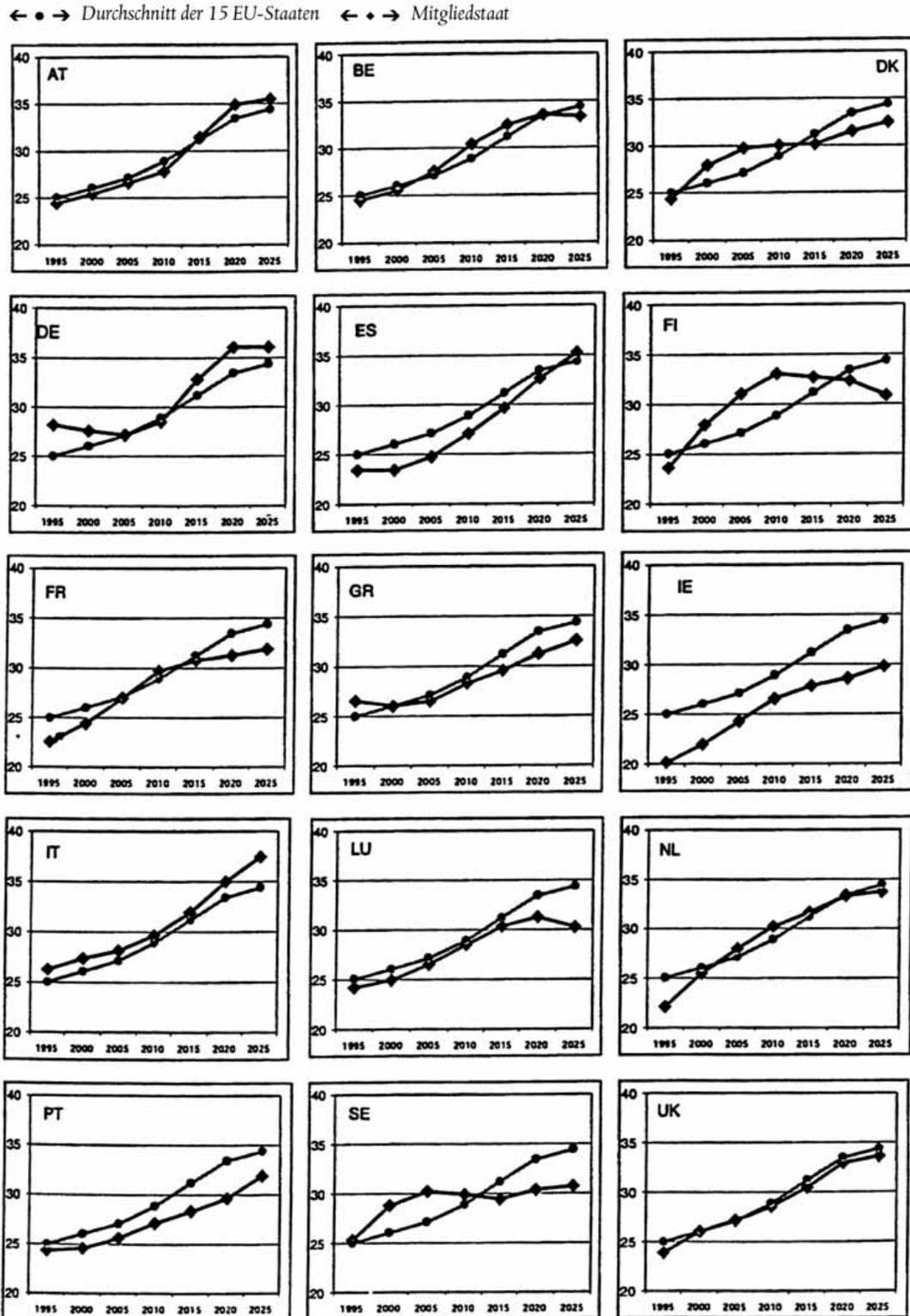
Quelle: Guillemard 1993, Tabelle 3,2, Studie Eurostat zu den Arbeitskräften 1992(1994); Tabelle 6, Studie Eurostat zu den Arbeitskräften, nicht veröffentlicht, Eurostat.

Schaubild 3 — Vergleich der Entwicklung der Erwerbsquoten  
der Männer 55-64 Jahre  
(1970-1990)



Quelle: OEDD, Studien zur Erwerbsbevölkerung (1992).

Schaubild 4 — Altersgruppe von 50 bis 64 Jahren in % der Bevölkerung  
1995-2025



Quelle: Eurostat, Bevölkerungsprognosen 1997 (Basisszenario).

**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: „Die Beschäftigung vor Ort fördern — Eine lokale Dimension für die europäische Beschäftigungsstrategie“**

(2001/C 14/13)

Die Kommission beschloss am 7. April 2000, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit den vorbereitenden Arbeiten befasste Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 3. Oktober 2000 an. Berichterstatter war Herr Vinay.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 mit 103 Ja-Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Das Dokument, zu dem die Kommission den Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme ersucht, soll vor allem eine Debatte in Gang bringen und zu Überlegungen, Bemerkungen, Vorschlägen und Empfehlungen anregen. Diese sollen dabei helfen, die Chancen und Modalitäten eines auf der lokalen Ebene fußenden und von dieser unterstützten Konzepts zur Entwicklung des Arbeitsmarktes im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu ermitteln bzw. festzulegen, die auf der Untersuchung des Umfelds beruht, wie es sich in den letzten Jahren gemeinschaftsweit und in den einzelnen Ländern abzeichnete.

1.2. Schon vor geraumer Zeit haben viele Mitgliedstaaten entdeckt, dass auf lokaler Ebene ein beträchtliches Arsenal von Möglichkeiten zur Verfügung steht, wenn es darum geht, das Potential zur Schaffung neuer Arbeitsplätze zu nutzen. Diese Lösungen erweisen sich als um so wirksamer, je weiter die Dezentralisierung der einschlägigen Verfahren eingeführt bzw. vorangetrieben wird.

1.2.1. Auch wenn sich die Strategie der Europäischen Union im wesentlichen auf die nationale Ebene konzentriert, hat sie auch Initiativen gefördert, die versuchsweise an der lokalen Ebene ansetzen (die „Lokalen Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen“, die regionalen und kommunalen Beschäftigungsbündnisse, die Pilotaktionen „Drittes System“ und „Lokales Kapital für soziale Zwecke“).

1.2.2. Die Aufmerksamkeit, die der lokalen Ebene von Seiten der Gemeinschaft zuteil wird, äußert sich überdies und in ausgeprägterem Maße in der neuen Strukturfondsverordnung von Juni 1999. Danach zielt die Gemeinschaft nicht nur bei der Anwendung der EFRE-Mittel ausdrücklich auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze ab, indem sie die Entwicklung innerhalb der betroffenen Gebiete, die regionalen und lokalen Beschäftigungsbündnisse sowie neue Beschäftigungsmöglichkeiten fördert; auch in der Durchführungsverordnung des ESF heißt es, mit Fondsmitteln seien Beschäftigungsinitiativen

„einschließlich lokaler Beschäftigungsinitiativen sowie territorialer Beschäftigungsbündnisse“ zu fördern. Außerdem wird in dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2001“ die Notwendigkeit einer Mobilisierung aller Betroffenen auf regionaler und lokaler Ebene zur Feststellung aller Potentiale zur Schaffung neuer Arbeitsplätze hervorgehoben. Auch im gemeinsamen Beschäftigungsbericht für das Jahr 2000 wird das Erfordernis betont, entschiedene Schritte in Richtung der devolution (Übertragung von Hoheitsrechten an nachgeordnete Gebietskörperschaften) zugunsten der Entwicklung lokaler Beschäftigungsstrategien zu unternehmen.

## 2. Die Mitteilung der Kommission

2.1. Die Kommission betont zwar, wie günstig sich eine bessere Abstimmung der politischen Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten auf die Beschäftigungsstrategie ausgewirkt habe, hält es jedoch für entscheidend, allen institutionellen Ebenen und Sektoren den nötigen Spielraum und die geeigneten Instrumente an die Hand zu geben, damit sie das wesentliche Ziel, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, besser verfolgen können. Dieses Ziel sei ja durch den Vertrag von Amsterdam voll und ganz als eine der wichtigsten Aufgaben der gesamten Europäischen Union und notwendige Richtschnur für alle Bereiche und Maßnahmen der Gemeinschaftspolitik anerkannt worden.

2.2. Von den obengenannten Voraussetzungen ausgehend setzt sich die Kommission in ihrer Mitteilung mit allen objektiven Gesichtspunkten, Perspektiven und Problemen, die mit der Tauglichkeit der lokalen Ebene für die Ziele der europäischen Beschäftigungsstrategie zusammenhängen, auseinander.

2.2.1. Dabei bestätigt sie, dass sich das Arsenal lokaler Eingriffsmöglichkeiten, auch unter dem Blickwinkel der großen Entwicklungstendenzen des Marktes und der Technologien betrachtet, als erheblich erwiesen habe, da die lokale Ebene unmittelbar mit der Erschließung der endogenen Ressourcen

zu tun habe und besser imstande sei, auf die wirtschaftlichen und demographischen Erfordernisse zu reagieren. Ganz abgesehen davon zählen die Kommunen aufgrund ihrer üblichen Befugnisse und Aufgaben in dem Gebiet, für das sie zuständig sind, zu den wichtigsten Arbeitgebern.

2.3. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass der Einzug des Managements in die Kommunalbehörden, selbst wenn dieser noch nicht in allen Mitgliedsländern, ja nicht einmal innerhalb der einzelnen Länder, einheitliche Formen angenommen hat, die Bürger dazu veranlasst, die für sie jeweils zuständigen Verwaltungsbehörden auch an ihrer Fähigkeit zu messen, das Beschäftigungsproblem zu meistern. Spontane Initiativen zur Ausbildung, zur Unterstützung der mittelständischen Betriebe und andere Maßnahmen, die zu den nationalen Politiken hinzukamen, waren die Folge dieser Erwartungen. Wir brauchen daher konsequentere und besser koordinierte Methoden und einheitlichere und ausgeklügeltere Instrumente, um die lokalen Gebietskörperschaften in die Lage zu versetzen, sich im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit mit der Beschäftigungsproblematik zu befassen.

2.4. Neben den Kommunalbehörden spielen natürlich die Unternehmen, vor allem die Klein- und Kleinstbetriebe, von denen eine beschäftigungsfördernde Dynamik ausgeht und für die über die Erleichterung von Verwaltungsverfahren und Dienstleistungen hinausgehende Anreize und Fördermaßnahmen entwickelt werden sollten, eine entscheidende Rolle.

2.5. Ein besonders interessanter Sektor im lokalen Bereich ist das Dritte System oder die Solidarwirtschaft, die als spontane Antwort auf kollektive, von den öffentlichen Diensten nicht befriedigte Bedürfnisse oder aus Initiativen zur Hilfe und Abhilfe bei den leider weit verbreiteten sozialen Missständen entstanden ist. Auch wenn das Wachstum dieses Sektors, unter anderem wegen unterschiedlicher Ausgangsvoraussetzungen, von Land zu Land verschieden ist, stellt er heute fast 7 % aller Arbeitsplätze. Nicht eingerechnet ist dabei die ehrenamtliche Tätigkeit, deren Umwandlung in entlohnte Vollzeitbeschäftigung den Anteil des Sektors an den Erwerbstätigen auf 10 % anschwellen ließe.

2.5.1. Um so wichtiger ist es, dass auch die weiteren Entwicklungsmöglichkeiten dieses Sektors und die seinem Wachstum im Wege stehenden organisatorischen und finanziellen Schwächen ermittelt werden.

2.6. Die Kommission untersucht in ihrer Mitteilung ferner die Aufgaben, Möglichkeiten und möglichen Entwicklungstendenzen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, die gegenwärtige und mögliche künftige Rolle der Sozialpartner sowie mögliche Maßnahmen der regionalen und nationalen Behörden zur Förderung lokaler Initiativen.

2.7. Schließlich bekräftigt die Kommission, die neue Strukturfondsverordnung ermögliche nach dem Beschluss des Europäischen Rats von Wien, den ESF zum wichtigsten flankierenden Instrument der EU für die Umsetzung der NAP (nationale

Aktionspläne für Beschäftigung) zu machen, auch die Förderung der lokalen Partnerschaften und ganz allgemein der lokalen Entwicklung und der damit zusammenhängenden Beschäftigungsinitiativen. Sie erklärt dazu, in der Konsultationsphase könnten sich zu jeder weiteren Maßnahme mit dem Ziel, die lokale Dimension der europäischen Beschäftigungsstrategie, die ja Gegenstand dieser Mitteilung ist, nicht nur die Institutionen der Europäischen Union äußern, sondern auch alle Einzelpersonen und Verbände, die an der Entwicklung des lokalen Arbeitsmarktes und den verschiedenen anderen Themen des Dokuments interessiert seien. Die Kommission werde außerdem transnationale Seminare veranstalten und die Konsultation im Oktober 2000 abschließen. Die Schlussfolgerungen kämen dann im Dezember in einer von der französischen Präsidentschaft in Straßburg veranstalteten Konferenz zur Bewertung der Ergebnisse und Perspektiven auf den Tisch.

2.8. Für alle einschlägigen Initiativen wurde der Haushaltsposten B5-503 vorgesehen. Die betreffenden Mittel sollen auch dazu dienen, das der Strategie der lokalen Aktionspläne innewohnende Potential im Rahmen der europäischen Leitlinien herauszustellen, über die Möglichkeiten, Arbeitsplätze vor Ort zu schaffen, aufzuklären, die zwischenstaatliche Zusammenarbeit auszubauen sowie die Ermittlung nachahmenswerter Beispiele und deren Austausch zu fördern. Als Ergänzung ist auch an die Möglichkeit der Förderung des Dritten Systems gemäß Artikel 6 des ESF gedacht.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Ausschuss begrüßt die Mitteilung der Kommission mit besonderem Nachdruck. Er würdigt ihren Gegenstand, die gründliche Behandlung der besprochenen Themen und die große Offenheit der Kommission für Beiträge und ergänzende Vorschläge.

3.1.1. Die Beschäftigungspolitik, die bisher auf EG-, einzelstaatlicher und regionaler Ebene basieren, würden sicher gezielter und wirksamer durch die Einführung lokaler Aktionspläne, mit denen sich die verschiedenen einbezogenen und einbeziehenden Akteure je nach ihren Zuständigkeitsbereichen und spezifischen Kompetenzen sowie je nach der unterschiedlichen Lage vor Ort und in dem jeweiligen Land identifizieren und an denen sie mitarbeiten könnten. Gleichzeitig würde die Fähigkeit der lokalen Ebene gesteigert, durch eine stärkere Einbeziehung der lokalen Akteure in die Analyse und Definition der nationalen Aktionspläne für Beschäftigung (NAP) eine politische Antwort auf die europäische Beschäftigungsstrategie zu geben. Ein solcher Prozess müsste natürlich im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips erfolgen, und die lokalen Initiativen müssten mit den auf nationaler Ebene festgelegten Grundlinien und Prioritäten übereinstimmen. So erhielte man wohl nicht nur eine höhere Abstimmung der Politiken auf die erhofften Ergebnisse, sondern auch einen weiteren Fluss von Vorschlägen, der umso interessanter würde, wenn er an die Merkmale der einzelnen Gegebenheiten vor Ort angepasst wäre sowie das Potential und die Erfordernisse der Bürger widerspiegelte.

3.1.2. Dass es nötig sei, die Rolle der lokalen Ebene für die Entwicklung und damit auch für die Beschäftigung aufzuwerten, hat der Ausschuss in sehr vielen Stellungnahmen, die teilweise auch weiter zurückliegen<sup>(1)</sup>, immer wieder festgestellt. Vor allem aber hat er nach dem Vertrag von Amsterdam<sup>(2)</sup> auf die Bedeutung der lokalen Ebene für die beschäftigungspolitischen Initiativen im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie hingewiesen. Infolgedessen finden auch die von der Kommission geförderten Initiativen, zu denen er einige Bemerkungen beisteuern will, seine rückhaltlose Zustimmung.

3.2. Bei der umfassenden Koordinierung der beschäftigungsfördernden Maßnahmen der Gemeinschaft, der Mitgliedstaaten und der Kommunen kann darüber hinaus nicht nur, was sich ja von selbst versteht, die Rolle der regionalen und lokalen Institutionen, der Wirtschaftsakteure wie der mittelständischen Unternehmen und Kleinstbetriebe sowie der Solidarwirtschaft verdeutlicht werden, sondern auch der grundlegende Beitrag der Sozialpartner, und insbesondere der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, die eine bedeutende Rolle auf lokaler Ebene spielen, wie sich beispielsweise bei den Erfahrungen mit den lokalen und regionalen Beschäftigungspakten gezeigt hat — zu denen ja auch die Basisvertretungen der Bürgergesellschaft beigetragen haben, deren Einbeziehung sozial und politisch wichtig ist —.

3.2.1. Eben dieses einhellige Zusammenwirken kann alle vier Grundprinzipien der beschäftigungspolitischen Leitlinien — Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Entwicklung des Unternehmertums, Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten sowie Verstärkung der Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern — mit Leben erfüllen.

#### 4. Die Akteure vor Ort

##### *Die lokalen Gebietskörperschaften*

4.1. In ihrem Dokument bezieht sich die Kommission ständig und ausdrücklich auf die lokale Gebietskörperschaft als die Verwaltungsebene, die den Bedürfnissen der Menschen am nächsten und dennoch nicht befugt ist, eine eigene Beschäftigungspolitik zu entwickeln, auch wenn sie direkt oder indirekt einen erheblichen Einfluss auf den örtlichen Arbeitsmarkt hat. Aus einer von der Kommission durchgeführten Umfrage ergibt sich außerdem, dass ein großer Teil der rund 80 000 Kommunen der Europäischen Union zu wenig

über die europäische Beschäftigungsstrategie oder die auf lokaler Ebene anwendbaren Initiativen für die Schaffung von Arbeitsplätzen weiß. Das trifft natürlich nicht auf die größeren Kommunen und die Regionen zu, sondern auf die Vielzahl kleinerer Gemeinden.

4.1.1. Bei den Bemühungen, die lokalen Maßnahmen im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie aufzuwerten, muss danach getrachtet werden, eine Flut von Vorschlägen auszulösen und für eine Handlungsfähigkeit zu sorgen, wodurch der heutige, von oben nach unten gerichtete Ansatz um einen Ansatz „von unten nach oben“ bereichert wird, wie er schon bei der Schaffung der Gemeinschaftlichen Förderkonzepte für die Strukturmaßnahmen 2000-2006 probeweise und erfolgreich angewandt wurde.

4.1.2. Um eben diese Fähigkeit zur Initiative, welche die lokale Dimension zu einem strategischen Element auf dem Weg zu den europäischen Zielen der Arbeitsmarktentwicklung macht, zu aktivieren und in konkretes Handeln umzusetzen, wäre es auch mit Rücksicht auf das Subsidiaritätsprinzip vielleicht zweckmäßig, auf regionaler Ebene eine Art Verbindungsstelle einzurichten. Diese sollte nicht für eine zentralisierte Festlegung und Auswahl der möglichen Initiativen sorgen, sondern der Unterstützung, Bereicherung und Koordinierung der Initiativen, die auf jeden Fall auf lokaler Ebene verwaltet würden, dienen.

4.1.3. In diesem Zusammenhang lohnt es sich, darauf hinzuweisen, dass viele der finanzierten territorialen Beschäftigungsbündnisse das Ergebnis gemeinsamer Initiativen mehrerer Gebietskörperschaften zusammen mit verschiedenen Partnern sind. Nicht zu vernachlässigen ist dabei die Rolle von Akteuren aus Gemeindeverbänden oder sonstigen Zusammenschlüssen nach geographischen und sozioökonomischen Kriterien wie z. B. Berggemeinschaften. Die regionale Ebene könnte außerdem die Aufgabe übernehmen, im Rahmen von Bildungsaktionen insbesondere die Verwalter ländlicher Gemeinden über die jeweils in Anspruch zu nehmenden staatlichen und gemeinschaftlichen Unterstützungsinstrumente zu informieren und näher aufzuklären. Den Städtenetzen, die häufig einen großen Informationsaufwand treiben, schließen sich nämlich in der Regel die Gebietskörperschaften an, die sich bereits von sich aus näher für Instrumente zur Unterstützung ihrer eigenen Verwaltungstätigkeit oder für zu übernehmende anderweitig praktizierte bewährte Verfahrenswesen interessiert haben.

##### *Die Unternehmen*

4.2. Das Wachstum privater nichtlandwirtschaftlicher KMU, das für die letzten Jahre charakteristisch war und ein beachtliches neues Beschäftigungspotential mit sich gebracht hat, ist unbestreitbar an das örtliche Umfeld gebunden und fördert infolgedessen die vor Ort vorhandenen Möglichkeiten zutage. Deshalb ist es äußerst wichtig, dass Instrumente zur Förderung dieser weitverbreiteten unternehmerischen Initiativen, zumal in der Startphase, entwickelt werden, wobei aber auch die Vereinfachung von Formalitäten sowie Steuer- und Kreditleichterungen vorgesehen werden sollten.

(1) Wirtschafts- und Sozialausschuss, Stellungnahmen zu den Themen „Europa 2000+ Zusammenarbeit für eine europäische Raumentwicklung“, ABl. C 301 vom 13.11.1995 und „Die Rolle der Europäischen Union in Städtefragen“, ABl. C 30 vom 30.1.1997.

(2) Stellungnahmen zur „Mittelteilung der Kommission: Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“, ABl. C 95 vom 30.3.1998, zum Thema „Territoriale Beschäftigungspakte“, ABl. C 407 vom 28.12.1998, zu den „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2000 — Vorschlag“, ABl. C 368 vom 20.12.1999, zur Gemeinschaftsinitiative URBAN, ABl. C 51 vom 23.2.2000 und zum Thema „Sozialwirtschaft und Binnenmarkt“, ABl. C 117 vom 26.4.2000.

4.2.1. Zwar können Kommune und regionale Ebene einen offensichtlichen Beitrag zur Förderung des lokalen Unternehmertums durch Vereinfachung der Formalitäten und des Verwaltungsaufwands leisten, ebenso wichtig, wenn nicht sogar von ausschlaggebender Bedeutung, ist jedoch die Fähigkeit zur Schaffung und Verbreitung der Voraussetzungen für die Vergabe leichter zugänglicher und weniger kostspieliger Kredite, auch durch öffentlich-private Partnerschaftsinitiativen. Unerlässlich ist es jedoch, dass neben der Mobilisierung lokaler oder nationaler Ressourcen Kenntnisse der Finanzierungsmöglichkeiten, die sich aus allen Gemeinschaftspolitiken ergeben, verbreitet werden.

4.2.2. Unter den erforderlichen Voraussetzungen für die Förderung und das Wachstum des örtlichen Kleinunternehmertums muss den Ausbildungsinitiativen besonderes Augenmerk gewidmet werden, die sich von reinen Informationskampagnen zur Förderung des Unternehmergeistes junger Menschen unterscheiden. Es geht darum, territoriale Ausbildungsinitiativen und -abkommen ins Leben zu rufen und zu fördern, die durch Koordinierung der Beiträge der lokalen Gebietskörperschaft, der Sozialpartner, der Arbeitsämter, der Einrichtungen der Solidarwirtschaft und der Forschungszentren mit dem Netz der schulischen Einrichtungen Weiterbildung, Weiterverbreitung von Kenntnissen, Einführung in die Technologien der Informationsgesellschaft, Förderung der Innovationsfähigkeit im Produktions- und Dienstleistungsbereich, Förderung von beruflichen Fertigkeiten und Beschäftigungsfähigkeit anstreben, sei es nun im Hinblick auf die Gründung neuer Unternehmen oder die Eingliederung oder Wiedereingliederung in die Belegschaft bereits existierender Unternehmen. Dabei handelt es sich im Grunde um Initiativen, die uneingeschränkt mit den bildungspolitischen Beschlüssen des Europäischen Rates in Lissabon übereinstimmen.

4.2.3. Der Rahmen der örtlichen Wirtschaft ist besonders geeignet, sowohl Unternehmer- und Arbeitnehmerwachstum heranzubilden, der über die Wissensinstrumente verfügt, die dem Wachstum und der Orientierung dieser Wirtschaft angemessen sind, als auch den sozial ausgegrenzten jene beiden Eigenschaften, nämlich „functioning“ und „capability“ wiederzugeben, d. h. die Möglichkeit, Dinge zu tun, durch die sie in den Sozialisationsprozess eingegliedert werden, und Fähigkeiten, die zur Ergreifung der sich in einer bestimmten Situation bietenden Chancen unerlässlich sind. Dabei ist es wichtig, dass die Bildungsmaßnahmen sich nicht auf die Vermittlung der gegenwärtig und in unmittelbarer Zukunft verlangten Kenntnisse und Fähigkeiten beschränken, sondern dem einzelnen eine solide Aus- und Fortbildung vermitteln, die ihn in die Lage versetzt, mit der Entwicklung der Arbeitsformen und der Arbeitsorganisation Schritt zu halten.

4.2.4. Die obigen Bemerkungen gelten ebenfalls für den Bereich der Kleinstunternehmen, der zahlenmäßig wie auch hinsichtlich der von ihm geschaffenen Arbeitsplätze ebenfalls ein Wachstum verzeichnet; oft handelt es sich dabei aber leider um den kurzfristigen Versuch, auf den Verlust eines

Arbeitsplatzes zu reagieren, und weniger um die spontane Äußerung vorhandenen Unternehmergeistes. Deshalb könnten die Angaben der Kommission über das Wachstum kleiner und Kleinstunternehmen besser beurteilt werden, wenn sie durch Angaben über ihre kurz-, mittel- und langfristige Marktpräsenz ergänzt würden.

#### *Die Solidarwirtschaft*

4.3. Die Frage der Rolle, die das Dritte System oder die Solidarwirtschaft oder der Dritte Sektor bei der Entwicklung der Beschäftigung vor Ort spielen kann, ist einerseits sehr einfach und andererseits sehr kompliziert. Zwar wird allgemein davon ausgegangen, dass diese Begriffe autonome und lokal verwaltete Aktivitäten bezeichnen, die weder dem öffentlichen noch dem privaten Sektor zuzurechnen sind und alten oder neuen Bedürfnissen gerecht werden wollen, die in dem Gebiet bestehen, auf das sich ihre Tätigkeit erstreckt und die bislang nicht angemessen befriedigt wurden, doch liegt das eigentliche Problem darin, dass unbedingt eine einheitliche Definition dessen gefunden werden muss, was mit diesen Begriffen genau gemeint ist.

4.3.1. Die gängige Definition stützt sich im wesentlichen auf die Rechtsform der Organisationen, die in sich in diesem Sektor oder System betätigen: Genossenschaften, Vereine, Gesellschaften auf Gegenseitigkeit und Stiftungen. Sie ist aber nicht geeignet, die Gemeinsamkeiten in den verschiedenen Ländern der Union und nicht einmal in den einzelnen Ländern zu bestimmen.

4.3.2. Eher als in einer Definition anhand der Rechtsform kann eine gemeinsame einhellige Bestimmung des Dritten Sektors durch eine Untersuchung der Art seiner Betätigung erreicht werden. In den meisten Fällen handelt es sich um Einrichtungen, die — häufig mit Hilfe von Zuschüssen der lokalen Gebietskörperschaft — in einer Art *Welfare-mix* im Rahmen von Sozial-, Sozialhilfe-, Bildungs-, Umwelt- und Freizeiteinrichtungen sowie bei der Wiedereingliederung besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen und folglich eng auf das jeweilige Gebiet beschränkt arbeiten. Der Ausschuss hat in einer jüngst verabschiedeten Stellungnahme empfohlen, bei der Definition des Dritten Sektors als hervorstechendes Merkmal die Tatsache zum Anhaltspunkt zu nehmen, dass es sich um nicht gewinnorientierte Organisationen handelt, die hinsichtlich ihrer Zielsetzungen und Tätigkeiten den Mensch in den Mittelpunkt stellen<sup>(1)</sup>. Dem könnte hinzugefügt werden, dass sie in erheblichem Maße zum sozialen Zusammenhalt beitragen. Denn die Arbeit dieser Einrichtungen ist besonders wirksam bei Bevölkerungsgruppen, die auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert werden, z. B. Behinderte, Ausländer und sozial Ausgegrenzte.

<sup>(1)</sup> Initiativstellungnahme zum Thema „Sozialwirtschaft und Binnenmarkt“, ABL C 117 vom 26.4.2000.

4.3.3. Zu den Maßnahmen, die erforderlich sind, um zu erreichen, dass sich aus der Solidarwirtschaft festere und zahlreichere Beschäftigungsmöglichkeiten ergeben, zählt neben steuerlichen Maßnahmen und Formen der finanziellen Unterstützung zumindest in der Startphase die Ausbildung der Akteure, durch die sie sich nach ursprünglich spontanem Handeln oder neben etwa erworbenen einschlägigen beruflichen Fähigkeiten Managementfähigkeiten aneignen können, deren Fehlen offensichtlich und nachweislich einer der Schwachpunkte solcher Organisationen ist. Gefördert werden muss ferner die bereits erwähnte Fähigkeit zur Feststellung neuer Bedürfnisse sowie die Fähigkeit, neue Formen der Befriedigung von Bedürfnissen zu finden, die sich je nach Bevölkerungsentwicklung verändern. Darüber hinaus muss unter den lokalen Gebietskörperschaften die Bereitschaft und die Fähigkeit zu einer gründlichen und kontinuierlichen Bewertung der Effizienz der sozialen Maßnahmen geweckt werden.

#### *Öffentliche Dienstleistungen für Beschäftigung*

4.4. Der noch laufende Modernisierungsprozess der öffentlichen Arbeitsämter hat in den meisten Mitgliedstaaten zu einer Neugestaltung im Sinne einer stärkeren Dezentralisierung geführt. Die lokalen Stellen sind dadurch besser in der Lage, die vorhandenen Mittel auf den lokalen Arbeitsmarkt abzustimmen.

4.4.1. Mit der schrittweisen Abschaffung des staatlichen Arbeitsvermittlungsmonopols, der Entstehung privater Arbeitsvermittlungsstellen und dem dadurch entstehenden Wettbewerb wird ein weiterer Anreiz zur Modernisierung und Stärkung der Rolle der öffentlichen Arbeitsämter geschaffen, aber auch die Notwendigkeit verdeutlicht, dass diese rationalisiert werden müssen und ein Verbund zwischen allen, öffentlichen wie privaten, Stellen entstehen muss, die sich in ihrem Zuständigkeitsbereich für Beschäftigungsförderung und Unternehmensgründungen einsetzen. Die Arbeitsämter sollten sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite die Initiative ergreifen.

4.4.2. Für eine umfassende qualitative Verbesserung der Arbeitsämter sind natürlich weitverbreitete Schulungsmaßnahmen sowie die breite Einführung neuer Technologien erforderlich; insbesondere erscheint es jedoch notwendig, vor Ort Verbindungen mit Schulen, Universitäten, Forschungseinrichtungen und Sozialpartnern zu schaffen. Es muss eine Fähigkeit zur kontinuierlichen Erfassung und Auswertung von Arbeitsmarktdaten entwickelt werden, und es gilt, die Effizienz der Leistungen systematisch zu bewerten.

4.4.3. Es ist hervorzuheben, dass die Arbeitsämter — abgesehen von ihrer offensichtlichen Rolle im Hinblick auf die Beschäftigungsfähigkeit — auch in puncto Chancengleichheit und — durch spezifische Maßnahmen im Bereich Unternehmertum und Anpassungsfähigkeit — auf lokaler Ebene Erhebliches bewirken können.

#### *Die Sozialpartner*

4.5. Auch wenn die Rolle der Sozialpartner bei der Verfolgung von Strategien der Beschäftigungsentwicklung vor Ort unter allen bisher behandelten Gesichtspunkten offensichtlich erscheint, hält der Ausschuss es für notwendig, ausdrücklich auf sie hinzuweisen. Auch der jüngste Europäische Rat von Feira hat im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der nationalen Aktionspläne für Beschäftigung (NAP) die Sozialpartner aufgefordert, „bei der Festlegung, Durchführung und Bewertung der beschäftigungspolitischen Leitlinien, die von ihrer Mitwirkung abhängen, eine stärkere Rolle zu übernehmen und sich dabei insbesondere auf die Modernisierung der Arbeitsorganisation, die lebenslange Weiterbildung und die Erhöhung der Beschäftigungsquote, insbesondere der Frauen, zu konzentrieren“.

4.5.1. Wenn daher die Förderung der Beschäftigung vor Ort, um die es hier geht, ein strategisches Element des europäischen Aktionsplans für Beschäftigung und der einzelnen NAP ist, erscheint es unerlässlich, sie durch die Festlegung eines gemeinsamen Ansatzes und gemeinsamer Ziele für die Sozialpartner zu ergänzen, damit sie in der Lage sind, im Rahmen eines Konzepts und anhand von konkreten Zielsetzungen, die sich im Zuge der Initiative der Gebietskörperschaft ergeben werden, Entwicklungen mit den daraus folgenden Kettenreaktionen anzustoßen. Besondere Aufmerksamkeit und eine besondere Rolle kommen hier den Berufsorganisationen zu, die auf lokaler Ebene ein wertvolles Instrument für Initiativen im Hinblick auf Aus- und Fortbildung, Unterstützung in Krisensituationen, Förderung von Flexibilität und organisatorische Unterstützung von Kleinunternehmen darstellen können. Auch können die Sozialpartner den zusätzlichen Nutzen ihres jeweiligen Beitrags ermitteln, indem sie die Ergebnisse ihrer konzertierten Aktion regelmäßig bewerten, einem Benchmarking unterziehen und veröffentlichen, wobei sie sich insbesondere auf den Pfeiler „Anpassungsfähigkeit“ konzentrieren sollten.

## **5. Besondere Bemerkungen**

5.1. Hauptgründe für den wirtschaftlichen Erfolg einiger Gebiete im Vergleich zu anderen sind eine systembedingte Kohärenz der Anstrengungen der Individuen und sozialen Gruppen im Rahmen einer vielseitigen Produktionsausrichtung und die verbindende Rolle der öffentlichen Institutionen. Ein lokales Entwicklungsmodell, das sich in die umfassenden Beschäftigungspolitiken integriert, müsste daher heute von dieser kulturellen Voraussetzung ausgehen und als Hauptziel die Identifizierung und gezielte Nutzung der jeweils vor Ort verfügbaren Ressourcen anstreben.

5.1.1. Es gibt jedoch einige wesentliche Hemmnisse, die noch stärker verdeutlicht werden sollten, da es sich dabei um Aspekte handelt, die häufig für die lokale Beschäftigungsbilanz von erheblicher Bedeutung sind: Schwarzarbeit, unsichere Arbeitsverhältnisse und soziale Ausgrenzung.

5.1.2. Schwarzarbeit ist ein ziemlich häufiges Phänomen in arbeitsintensiven Produktionsbereichen mit lokal strukturierten Wirtschaftskreisläufen<sup>(1)</sup>. Sie ist auch verbreitet in Wirtschaftszweigen, die von Kleinunternehmen geprägt sind, und kommt auch in der Solidarwirtschaft vor (nicht zu verwechseln mit Freiwilligenarbeit). Wie die Kommission in verschiedenen Mitteilungen mehrfach hervorhob<sup>(2)</sup>, sind die Hauptursache der Schwarzarbeit die steuerliche Belastung und die hohen Sozialabgaben, ein Problem, das in Angriff genommen werden sollte, aber sicher nicht auf lokaler Ebene gelöst werden kann. Aus diesem Grund ist es — in Erwartung von Maßnahmen der nationalen Regierungen zur Förderung der Umwandlung von Schwarzarbeit in legale Beschäftigungsverhältnisse — wichtig, dass auf lokaler Ebene im Rahmen einer Beschäftigungspolitik der Einhaltung der Vorschriften und einer wirksamen Kontrolle besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

5.1.3. In Artikel 1 der neuen EFRE-Verordnung heißt es, der Regionalfonds trage zur Schaffung stabiler Arbeitsplätze bei. An dieser Zielvorstellung muss sich auch die Beschäftigungspolitik orientieren, die künftig auf lokaler Ebene umgesetzt werden kann. Es müssen Maßnahmen ausgearbeitet werden, die wirkliche neue Beschäftigungschancen schaffen, und es gilt zu vermeiden, dass diese (Wieder)Eingliederung Ausgegrenzter in den legalen Arbeitsmarkt zur Entwicklung einer Gesellschaftsgruppe von „working poor“ führt.

5.1.4. Soziale Ausgrenzung kann nicht nur auf wirtschaftliche Aspekte wie z. B. Armut, Langzeitarbeitslosigkeit oder Wohnungsnot zurückgeführt werden; zu ihr tragen vielmehr auch Elemente wie Kultur, Generation, Technologie, Umfeld und Gesundheitswesen bei. Dies ist sicherlich eine Herausforderung, der sich die lokale Beschäftigungspolitik — abgesehen von etwaigen sonstigen gemeinschaftlichen oder staatlichen Initiativen — stellen muss, auch weil die bisher gewonnenen Erfahrungen gezeigt haben, wie wichtig ein gesamtheitlicher Ansatz für die Lösung dieses Problems ist und wie großen Wert und Wirksamkeit Partnerschaften haben, die in der Lage sind, die Ausgegrenzten und die lokalen Gebietskörperschaften, Sozialpartner, NGO und gemeinnützige Einrichtungen aktiv zu integrieren.

5.2. Die Entwicklungsmöglichkeiten werden durch bürokratische und administrative Zwänge eingeschränkt. Wenngleich die verbreitete Tendenz zur Dezentralisierung zur Vereinfachung beitragen kann, ist es dennoch wichtig zu versuchen, die Verfahren zur Förderung des Unternehmertums zu vereinfachen, indem qualifizierte Dienste für Beratung und Ausbildung in Verwaltung und Marketing eingeführt werden, um insbesondere Kleinunternehmen in der Gründungsphase zu unterstützen — sowohl Handwerksbetriebe als auch Einrichtungen, die Nachbarschaftsdienste anbieten.

5.2.1. Der Dienstleistungssektor, insbesondere für Einzelpersonen, aber auch für die Allgemeinheit, ist derzeit wohl der Sektor, der das größte Potential zur Schaffung von

Arbeitsplätzen bietet, dennoch dürfen die herkömmlicheren Sektoren oder auch die Neubelebung von Handwerkstraditionen nicht vernachlässigt werden. Auch die Politiken zur Förderung der ökologischen Nachhaltigkeit bieten neue Beschäftigungschancen. Überdies dürfen die Potentiale nicht unterschätzt werden, die lokale Beschäftigungsinitiativen und Kleinunternehmen bieten können, indem sie bedeutende Wirtschaftstätigkeiten ins Leben rufen, so z. B. bei vielen Aktivitäten im Zusammenhang mit der Informationstechnologie. Die sehr rasche Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien und die Fähigkeit, sie einzusetzen, werden vor Ort zum ausschlaggebenden Kriterium für den Erfolg einer möglichen Entwicklung oder aber den Verlust weiterer Arbeitsplätze. Die neuen Programme für innovative Aktionen auf regionaler Ebene, die von der Kommission unlängst vorgestellt wurden<sup>(3)</sup>, sind ein unerlässlicher Rahmen, in den sich eine lokale Beschäftigungsstrategie einfügen muss.

5.2.2. In dem Dokument wird fast ausschließlich die potentielle Rolle der Klein- und Kleinstunternehmen hervorgehoben, aber auch mittelständische und größere Unternehmen sollten in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden<sup>(4)</sup>. Denn die Möglichkeit einer regelmäßigen Verbindung zwischen lokaler Gebietskörperschaft und Sozialpartnern darf nicht außer Acht gelassen werden, weil es häufig vorkommt, dass die lokale Wirtschaft aufgrund lange vorbereiteter, aber unangekündigter Entscheidungen plötzlich in eine Krise gerät. Andererseits kann die Entwicklung eines bestimmten lokalen Wirtschaftsumfelds zu Konstellationen führen, die auch für beschäftigungsintensive Ansiedlungen von Bedeutung sein können und das Interesse von mittleren und mittelgroßen Unternehmen wecken.

5.3. Die Notwendigkeit finanzieller Unterstützungsmaßnahmen durch die lokalen Gebietskörperschaften ist offensichtlich, aber problematisch, da die Zuweisung von Steuermitteln durch die Zentralregierung oder die Möglichkeit einer direkten Besteuerung dieser Wirtschaftssubjekte in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich sind. Von grundlegender Bedeutung ist es, Sicherheit über die Verfügbarkeit von Finanzmitteln zu verschaffen, da sonst keine Unternehmensstrategie entwickelt werden kann. Auf Gemeinschaftsebene müssen — abgesehen von den spezifischen Angaben in den bereits erwähnten Artikeln des EFRE und des ESF — alle durch die Strukturfonds, die Gemeinschaftsinitiativen und insbesondere die ESF-Programme gebotenen Möglichkeiten genutzt werden: Die Unterstützung lokaler Initiativen zur Schaffung von Arbeitsplätzen ist eine horizontale Priorität des ESF, die konkret verwirklicht werden muss. Außerdem ist die Möglichkeit zu prüfen, die neuen Finanzierungsmechanismen auch für Kleinsubventionen nach Art. 4 Abs. 2 des ESF zu nutzen, die sich spezifisch an NGO und lokale Zusammenschlüsse wenden.

(1) Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit“, ABl. C 101 vom 12.4.1999.

(2) insbesondere KOM (1998) 219 endg.

(3) Entwurf einer Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten „Die Regionen in der neuen Wirtschaft — Leitlinien für die innovativen Maßnahmen des EFRE im Zeitraum 2000-2006“ vom 11.7.2000.

(4) Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Strategie für den industriellen Wandel — Abschlussbericht der Gruppe hochrangiger Sachverständiger für die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen industrieller Wandlungsprozesse“, ABl. C 258 vom 10.9.1999.

5.4. Von grundlegender Bedeutung ist die Schaffung eines echten und effizienten Kreislaufs zur Verbreitung der bewährten Praktiken, die auf lokaler Ebene entwickelt werden; nützlich wäre indes auch die Verbreitung von Erfahrungen, die nicht von Erfolg gekrönt waren, denn man kann auch aus Fehlern lernen. Jedenfalls ist es wünschenswert,

in regelmäßigen Zeitabständen eine Bewertung der tatsächlichen Auswirkungen (nicht nur hinsichtlich der Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze, sondern auch ihrer Qualität) sowie eine Analyse des Gedeihens, Wachstums oder der „Sterblichkeit“ von Klein- und Kleinstunternehmen vorzunehmen.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Göke FRERICHS*

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflage eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung“**

(2001/C 14/14)

Der Rat beschloss am 24. Juli 2000, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 137 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 3. Oktober 2000 an. Berichterstatteerin war Frau Cassina, Mitberichterstatteerin Gräfin zu Eulenburg.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 mit 99 gegen 2 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Der Vorschlag für einen „Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflage eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung“ (im Folgenden als „das Programm“ bezeichnet) ist Ausfluss des dynamischen Prozesses, der mit dem auf der Tagung des Europäischen Rates von Lissabon festgelegten strategischen Ziel<sup>(1)</sup> für das kommende Jahrzehnt in Gang gesetzt wurde.

<sup>(1)</sup> „Die Union hat sich heute ein neues strategisches Ziel für das kommende Jahrzehnt gesetzt: das Ziel, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen — einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“ (Europäischer Rat (Lissabon), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 5). „Die Zahl der Menschen, die in der Union unterhalb der Armutsgrenze und in sozialer Ausgrenzung leben, kann nicht hingenommen werden.“ (Europäischer Rat (Lissabon), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 32).

1.2. Ziel des Vorschlags ist die Schaffung eines dynamischen und offenen Rahmens für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die nationale Aktionspläne zur Bekämpfung der Ausgrenzung aufgestellt haben bzw. aufstellen werden. Gestützt auf ein besseres Verständnis des Phänomens der sozialen Ausgrenzung sowie gemeinsam definierte Kriterien für die Analyse und das Vorgehen soll so das Ziel eines „größeren sozialen Zusammenhalts“ durch koordinierte und solidarische Anstrengungen gemeinsam verwirklicht werden.

1.3. Das Programm strebt Folgendes an: das Verständnis der sozialen Ausgrenzung soll erhöht werden, im Rahmen der nationalen Aktionspläne soll ein Prozess der konzeptionellen Zusammenarbeit und des gegenseitigen Lernens auf den Weg gebracht werden, und die Kapazitäten der Akteure zur wirksamen Bewältigung der sozialen Ausgrenzung sollen vor allem durch Netzwerkarbeit auf EU-Ebene entwickelt werden.

1.4. Die geplanten Maßnahmen betreffen folgende Bereiche:  
— die Analyse der verschiedenen Merkmale, Ursachen, Prozesse und Tendenzen der sozialen Ausgrenzung, die

Erfassung vergleichbarer statistischer Daten, die Entwicklung gemeinsamer Messmethoden sowie die Erarbeitung thematischer Studien;

- die konzeptionelle Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren auf der Grundlage von qualitativen und quantitativen Indikatoren und Benchmarks für die Bewertung sowie mit einer regelmäßigen Überwachung;
- die Förderung des Dialogs zwischen den Interessengruppen und die Unterstützung der Netzwerkarbeit der in diesem Bereich auf Gemeinschaftsebene tätigen NRO.

1.5. Die Kommission wird die Durchführung des Programms sichern, den notwendigen Austausch mit allen beteiligten Akteuren führen und die Bemühungen um einen integrierten und koordinierten Ansatz für die Bekämpfung der Ausgrenzung unterstützen. Die Kommission wird überdies die Einbeziehung aller betroffenen Parteien in das Programm fördern und für die angemessene Bekanntmachung der im Rahmen des Programms geförderten Maßnahmen Sorge tragen.

1.6. Sämtliche beteiligten institutionellen und sozialen Akteure werden aufgefordert, ihren Beitrag zum Gelingen des Programms zu leisten.

1.7. Dem Vorschlag zufolge soll das Aktionsprogramm zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung eine Laufzeit von fünf Jahren haben. Die finanzielle Gesamtausstattung beläuft sich auf 70 Mio. Euro, die sich wie folgt verteilen: Analyse der sozialen Ausgrenzung (27,6 Mio.), konzeptionelle Zusammenarbeit (zwischen den Mitgliedstaaten) und Austausch von Informationen und bewährten Verfahren (29,3 Mio.) sowie Teilnahme der verschiedenen Interessengruppen und Netzwerkarbeit (13,1 Mio.).

1.8. Bei der Durchführung des Programms muss sowohl die Kohärenz und Komplementarität zwischen den einzelnen Maßnahmen des Programms als auch die Kohärenz und Komplementarität mit anderen Politiken, Instrumenten und Aktionen der Gemeinschaft, insbesondere im Rahmen des Sozialfonds und der Gemeinschaftsinitiative EQUAL, gewährleistet werden.

1.9. An der Zusammenarbeit sollen auch die EFTA/EWR-Länder, die mittel- und osteuropäischen Beitrittsanwärterstaaten sowie die Türkei, Zypern und Malta beteiligt werden, denen das Programm nach Maßgabe der in den bestehenden (oder auszuhandelnden) Abkommen festgelegten Bedingungen offen stehen wird.

1.10. Rechtsgrundlage des Programms ist Artikel 137 Absatz 2 Unterabsatz 2 und 3 des Vertrages in Verbindung mit den Artikeln 2 und 136.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Rat von Lissabon hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, „das europäische Gesellschaftsmodell zu modernisieren, in die Menschen zu investieren und die soziale Ausgrenzung zu bekämpfen“: die Verwirklichung der Informationsgesellschaft wird für und durch alle Bürger erfolgen, wobei auch über die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene in einem auf die Förderung des sozialen Zusammenhalts und die Beseitigung der Armut abzielenden sozialen Kontext sowohl auf die Quantität als auch die Qualität der Leistungen geachtet werden muss. Ein gerechtes und modernes Sozialmodell wird der Wettbewerbsfähigkeit Europas zuträglich sein und sie keineswegs schwächen: ein besseres Gleichgewicht zwischen Wirtschaftsentwicklung und sozialem Zusammenhalt wird für die EU gegenüber den Drittländern einen spezifischen und einzigartigen Vorteil bedeuten, der auch für ihren Beitrag und ihre Rolle in internationalen Gremien bestimmend sein wird.

2.2. Die Wiederaufnahme des sozialen Zusammenhalts in die obersten Prioritäten der EU ist somit eine entscheidende Wende, mit der die menschliche Entwicklung wieder den ihr zustehenden Stellenwert erhält und die sich in Aktionen, politischen Maßnahmen und neuen Verhaltensweisen niederschlagen muss. Was die Grundpfeiler der Demokratie angeht, macht der Wirtschafts- und Sozialausschuss darauf aufmerksam, dass das Konzept von Lissabon erneut eine enge Verknüpfung zwischen dem Engagement für sozialen Zusammenhalt und den Grundrechten herstellt, wie sie von der UNO, in der überarbeiteten Sozialcharta und — sofern die Arbeit des für die Erarbeitung einer europäischen Grundrechtscharta eingesetzten Konvents gute und von den Mitgliedstaaten akzeptierte Ergebnisse bringt — möglicherweise bald auch im Vertrag definiert werden.

2.3. Der Ausschuss stellt fest, dass die derzeitige Wirtschaftslage der EU so ideale Rahmenbedingungen bietet, wie sie schon seit vielen Jahren nicht mehr gegeben waren, um sich mit der gesellschaftlichen und menschlichen Entwicklung zu befassen, und dass die europäischen Regierungen feierliche Verpflichtungen in dieser Hinsicht eingegangen sind<sup>(1)</sup>. Darüber hinaus ist interessanterweise festzustellen, dass man sich in Unternehmenskreisen zunehmend der Notwendigkeit bewusst wird, den sozialen Zusammenhalt zu fördern und so die Entwicklungsstrategien und den Entwicklungsprozess zu konsolidieren. Es ist daher äußerst wichtig, dass bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung alle vorhandenen Möglichkeiten genutzt werden können, damit dadurch auch tatsächlich allen die Teilhabe an den neuen Chancen ermöglicht werden kann. Der Ausschuss erinnert daran, dass in der Mitteilung der Kommission „Ein Europa schaffen, das alle einbezieht“ (Punkt 5.1.1, vierter Spiegelstrich) auf folgende Möglichkeit hingewiesen wurde: „... Nutzung des für das nächste Jahrzehnt erwarteten Wirtschaftswachstums, um in eine aktive Teilhabe aller zu investieren, mit dem Ziel, langfristig die Notwendigkeit von bzw. die Belastung durch Sozialtransfers zu verringern: anders ausgedrückt, Umschichtung der öffentlichen Ausgaben zu-

<sup>(1)</sup> Vgl. Kopenhagen und Kopenhagen+5.

gunsten aktiver Investitionen und zukunftsfähiger Anpassungen und zuungunsten passiver Transferleistungen.“ Vor diesem Hintergrund müssen bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung besondere Anstrengungen zur Eingliederung der von Ausgrenzung Betroffenen in den Arbeitsmarkt und in das soziale und gesellschaftliche Leben unternommen werden. Der Ausschuss weist insbesondere auf die Notwendigkeit hin, die Arbeitsmärkte für die von Ausgrenzung Betroffenen zu öffnen, indem die derzeitigen Hürden für bestimmte besonders stark benachteiligte Gruppen und Personen verringert werden (wie z. B. Personen mit hohen Belastungen durch häusliche Pflege, Behinderte, schlecht qualifizierte Arbeitnehmer, Menschen mit psychischen Störungen und Haftentlassene). Da der Zugang zum Arbeitsmarkt lediglich eine notwendige, aber nicht unbedingt hinreichende Voraussetzung ist, macht der Ausschuss darauf aufmerksam, dass durch spezifische und zielgerichtete Maßnahmen auch die tieferliegenden Ursachen der Ausgrenzung bekämpft werden müssen, um den Teufelskreis zu durchbrechen, bei dem Armut und Ausgrenzung zu einem verhängnisvollen Erbe werden, das immer wieder von den Eltern an die Kinder weitergegeben wird. In diesem Zusammenhang muss auf die entscheidende Rolle der Systeme der sozialen Sicherheit und insbesondere die Notwendigkeit von Netzen zur sozialen Absicherung hingewiesen werden, die in einer Notlage das Existenzminimum sicherstellen (sowohl finanzielle Unterstützung als auch Dienstleistungen und Sachleistungen). Es ist insbesondere notwendig, auch eine Kultur der Integration zu fördern, die die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungen prägen kann.

2.4. Der Ausschuss hat in seinen Stellungnahmen<sup>(1)</sup> auch mehrfach auf die Notwendigkeit aufmerksam gemacht, bei den verschiedenen Politiken und Programmen der sozialen Ausgrenzung und der Armut Rechnung zu tragen, da es sich um sehr komplexe Phänomene handelt, denen nicht mit grob vereinfachenden Analysen und noch viel weniger mit Wunder- und Allheilmitteln beizukommen ist, durch die sich die Lage der von Ausgrenzung Betroffenen häufig nur noch verschlimmert. Der Ausschuss kann zwar nachvollziehen, dass die Kommission für das Programm einen behutsamen Ansatz gewählt hat, der sich als eine Art „methodologisches Vorgeplänkel“ vor der eigentlichen Bekämpfung der Ausgrenzung darstellt, bedauert jedoch, dass bei den Inhalten des Programms wie auch bei seiner Mittelausstattung nicht ausreichend das günstige Klima genutzt wird, das mit den Beschlüssen von Lissabon, der Mitteilung „Ein Europa schaffen, das alle einbezieht“ sowie vor kurzem mit der Sozialagenda geschaffen wurde.

2.5. Außerdem hätten in dem Vorschlag für das Programm bestimmte Prioritäten für eine mögliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten definiert werden können. Das Phänomen der Ausgrenzung und Armut muss gezielt und umfassend angegangen werden, und es ist bedauerlich, dass sich der Titel des Vorschlags allein auf die „soziale Ausgrenzung“ beschränkt und die beiden Aspekte nicht grundsätzlich

in einem Atemzug genannt werden. Der Mehrdimensionalität des Phänomens muss so schnell wie möglich Aufmerksamkeit gewidmet werden, und zwar mit einer klaren Linie und gemeinsam festgelegten Kriterien, die für eine korrekte Zusammenarbeit erforderlich sind. In diesem Zusammenhang weist der Ausschuss auf den „Zwischenbericht“<sup>(2)</sup> hin, in dem vorgeschlagen wird, zur Festlegung von Indikatoren für die Bewertung der jeweiligen Situation zunächst folgende Faktoren zu untersuchen: Einkommen, Beschäftigung, Lebensbedingungen und Wohlergehen, Konsumverhalten, Risikosituationen und gesellschaftliche Teilhabe. Der Ausschuss begrüßt diesen Ansatz, ist jedoch der Auffassung, dass diese Analyse ergänzt und vertieft werden muss, indem die Typologien sowohl der von den herkömmlichen Formen der Ausgrenzung betroffenen Gruppen als auch der von neuer Ausgrenzung bedrohten Gruppen berücksichtigt werden.

2.5.1. Hinsichtlich der Prioritäten macht der Ausschuss auf die Gefahr neuer Ausgrenzungssituationen aufmerksam, insbesondere im Rahmen der Wissensgesellschaft (durch das Fehlen der erforderlichen Kenntnisse könnten viele ins Abseits geraten, aber in der Wissensgesellschaft können Analphabetismus bzw. sekundärer Analphabetismus zu unwiderruflicher Ausgrenzung führen); das Augenmerk muss auch auf Niedriglohngruppen (wo beim ersten Unfall, der die Erwerbsfähigkeit einschränkt, Ausgrenzung droht), auf schwer vermittelbare Arbeitnehmer (die immer schlechter abgesicherte, unqualifiziertere und schlechter bezahlte Arbeit annehmen müssen), auf Arbeitnehmer mit Arbeitsverträgen, die in ihrem Erwerbsleben häufige Phasen der Arbeitslosigkeit bewirken, auf Wanderarbeitnehmer (sowohl Arbeitnehmer aus Drittländern als auch Arbeitnehmer, die durch die Arbeitssuche zu ständigen Ortswechseln gezwungen sind) sowie auf ältere Arbeitnehmer und auf Rentner mit zu niedrigen Einkünften gerichtet werden. Die Forderung, einer Analyse der Ausgrenzungsrisiken Priorität einzuräumen, entspringt dem Anliegen, Ausgrenzung zu verhindern, das auch die Gemeinschaftsinstitutionen und die Mitgliedstaaten teilen sollten.

2.6. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass angesichts des Ausmaßes der sozialen Ausgrenzung in der EU, ihrer Tendenzen und der Gefahr des Entstehens neuer Ausgrenzung ein entschlosseneres Vorgehen in mindestens vier Bereichen erforderlich gewesen wäre:

- eine bessere und anders gelagerte Festlegung der Prioritäten, in die auch die (im Kommissionsvorschlag ausgeklammerte, gemäß Artikel 137 Absatz 2 des Vertrags jedoch in Frage kommende<sup>(3)</sup>) Konzipierung von innovativen und konkreten Initiativen und Ansätzen vor Ort aufgenommen werden müsste, die Vorbildcharakter besitzen, konzertierte Maßnahmen verschiedener Akteure vorsehen und im Verbund entwickelt wurden;

(1) Vgl. insbesondere die Stellungnahme zum Thema „Die Kosten der Armut und sozialen Ausgrenzung in Europa“ (Berichterstatter: Herr Burnel) — ABl. 98/C 284/07.

(2) Zwischenbericht der hochrangigen Gruppe „Sozialschutz“ — Brüssel, 18.5.2000, Dokument Nr. 8634/00.

(3) „Das Programm kofinanziert keine Mikroprojekte vor Ort, die sich die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene sowie die direkte Unterstützung der Ausgrenzten zum Ziel gesetzt haben.“ (Erläuterung des Programms Punkt 5).

- infolge dessen eine Aufstockung und Umverteilung der Mittel: das vorgeschlagene Budget ist für Maßnahmen vor Ort selbst dann nicht ausreichend, wenn lediglich Aktionen berücksichtigt werden, die aufgrund der bei ihrer Durchführung angewandten Methoden sowie ihrer Ergebnisse im Hinblick auf eine dauerhafte soziale Integration ohne die Gefahr einer neuerlichen Ausgrenzung als beispielhaft einzustufen sind;
- es ist notwendig, dem Ziel des sozialen Zusammenhalts in sämtlichen Entscheidungen und Politiken der Gemeinschaft Rechnung zu tragen<sup>(1)</sup> (u. a. Gesamtwirtschafts-, Finanz-, Industrie-, Wettbewerbs-, Agrarpolitik etc.) und ein wirksames Evaluierungssystem einzurichten, das es ermöglicht, den Inhalt der Politiken und Entscheidungen einer Ex-ante-Bewertung zu unterziehen, Begleitmaßnahmen zur Verhinderung neuer Ausgrenzung vorzuschlagen sowie eine Ex-post-Bewertung der Auswirkungen der Politiken und Entscheidungen durchzuführen und Korrekturvorschläge zu unterbreiten;
- eine deutlichere Aufforderung an die Adresse der Mitgliedstaaten, Pläne für die Bekämpfung der Ausgrenzung aufzustellen, die bereits jetzt einen Zeitplan sowie quantitative und vor allem auch qualitative Zielsetzungen für die Beseitigung der Armut umfassen sollen.

2.6.1. In Anbetracht der Tatsache, dass Investitionen in die Bekämpfung der Ausgrenzung — sofern diese Maßnahme eine tatsächliche und dauerhafte Änderung der Situation der derzeit von Ausgrenzung oder Armut betroffenen Bürger bewirkt — in sozialer wie auch wirtschaftlicher Hinsicht hochrentabel sind, ersucht der Ausschuss das Europäische Parlament eindringlich, zu einer Änderung des Programms im beschriebenen Sinne (Unterstützung von innovativen konkreten Maßnahmen und Ansätzen vor Ort) beizutragen und folglich in seiner Eigenschaft als Haushaltsbehörde den Gesamtbetrag der für das Programm bereitgestellten Mittel sowie vor allem deren Aufteilung zu ändern.

2.7. In dem Programmvorschlag wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, integrierte und komplementäre Maßnahmen zu entwickeln und ein hohes Maß an Synergie mit der beschäftigungspolitischen Strategie, den geplanten Programmen und Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Sozialfonds sowie der Strategie zur Modernisierung der Sozialschutzsysteme zu schaffen. Der Ausschuss befürwortet diesen Ansatz nachdrücklich, bedauert jedoch, dass dies alles im Vorschlagstext zu vage formuliert ist und daher falsch interpretiert werden könnte. Es müsste unmissverständlich darauf hingewiesen werden, dass die Programme im Rahmen des ESF auf ihre Kohärenz im Hinblick auf das Ziel des sozialen Zusammenhalts überprüft werden müssen. Darüber hinaus wird im Text nicht auf die Rolle des Europäischen Sozialschutzausschusses (ESSA) eingegangen, obwohl auf der Tagung des Europäischen Rates in Lissabon bekräftigt wurde, dass der ESSA in die Arbeit des Rates zur Festsetzung geeigneter Ziele

für die Bekämpfung der Ausgrenzung einbezogen wird<sup>(2)</sup>, und obwohl sich bereits die unter Punkt 2.5 angeführten ersten Beiträge der hochrangigen Gruppe als wertvoll erwiesen haben.

2.8. An dem Programm beteiligt werden sollten die Gemeinschaftsinstanzen, die Mitgliedstaaten, die Regionen und Gemeinden, die Sozialpartner sowie die auf den verschiedenen Ebenen tätigen Nichtregierungsorganisationen, die mit von sozialer Ausgrenzung Betroffenen arbeiten, aber auch die von Armut und Ausgrenzung Betroffenen selbst, denen die Möglichkeit gegeben werden sollte, sich zu organisieren und an dem Programm teilzunehmen. Die Kategorie „Nichtregierungsorganisationen“ umfasst selbstverständlich auch Betroffenenorganisationen, Selbsthilfeorganisationen sowie diejenigen Organisationen, die soziale Dienstleistungen erbringen und soziale Aktionen entwickeln. Derzeit wird jedoch der Zugang zu der mit dem Programm angestrebten Dynamik über zwei Wege kanalisiert: auf der einen Seite die Regierungen der Mitgliedstaaten, denen die Hauptverantwortung für die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zukommt, und auf der anderen Seite die auf Gemeinschaftsebene agierenden Organisationen der Bürgergesellschaft (Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen). Die Verantwortlichkeit und die Fähigkeit, die anderen Akteure auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene mit einzubinden, sind vor diesem Hintergrund von entscheidender Bedeutung: der Erfolg des Programms hängt sehr stark vom einwandfreien Funktionieren der Beteiligungsmechanismen auf sämtlichen Ebenen ab. Es ist daher wichtig, dass die Kommission für die Teilnahme von Netzwerken [selbst neuen Netzwerken<sup>(3)</sup>] offen bleibt, die innovative Möglichkeiten und Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausgrenzung aufzeigen können, vor allem was die Schaffung günstiger Bedingungen („enabling environments“) für die Überwindung von Ausgrenzung angeht.

2.9. In dem Vorschlag für ein Programm wird auch die Entwicklung der Netzwerkarbeit hervorgehoben. Der Ausschuss teilt diese Auffassung und betont, dass eine erfolgreiche Netzwerkarbeit zur Bekämpfung der Ausgrenzung die Beteiligung verschiedener Akteure mit unterschiedlichem Status erfordert: staatliche, regionale und kommunale Verwaltungen, Sozialpartner, NRO, religiöse Einrichtungen etc. Ein effizientes „polymorphes“ Netzwerk muss seine Tätigkeit auf gemeinsam festgelegte Ziele konzentrieren. Die Verwaltungen müssen sensibilisiert, äußerst verantwortungsbewusst und kooperationsbereit (auch was die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen selbst angeht) sein. Sie müssen auch politische Flexibilität zeigen und dabei gleichzeitig die bestmögliche Nutzung der verfügbaren Mittel gewährleisten. Einer einzigen politischen Kraft wird es niemals möglich sein, die Ausgrenzung erfolgreich zu bekämpfen; dies wird nur den Verwaltungen gelingen, die in der Lage sind, all ihre Bürger — und zwar auch vorrangig die von Ausgrenzung Betroffenen selbst — zu mobilisieren. Der Ausschuss weist auf die entscheidende Rolle der Verantwortlichen auf regionaler und lokaler Ebene sowie der Organisationen der Zivilgesellschaft auf diesen Ebenen hin. Aus diesem Grunde würde er es begrüßen, wenn es im Rahmen des Programms zu einer Zusammenarbeit mit dem Ausschuss der Regionen käme.

<sup>(1)</sup> Hierauf wird im Übrigen auch in der Mitteilung „Ein Europa schaffen, das alle einbezieht“ (KOM (2000) 79 endg., Punkt 2.4 und 5.1) hingewiesen.

<sup>(2)</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 32.

<sup>(3)</sup> Im Gegensatz zu dem, was im Anhang unter 3.1 vorgesehen ist.

2.10. Hinsichtlich der Verfahren für den Zugang zu dem Programm stellt der Ausschuss fest, dass sie klar und einfach sind und keinen bürokratischen Aufwand verursachen: auf diese Weise und nicht durch umständliche Verfahren lässt sich Transparenz gewährleisten. Die gleiche Klarheit und die gleiche Flexibilität sind auch beim weiteren Ausbau der „offenen Koordinierungsmethode“ erforderlich, die sich in keinem Fall auf die für die Beschlussfassung oder die Ausrichtung von Maßnahmen zuständigen institutionellen Ebenen beschränken darf, ohne dass andere Akteure beteiligt wurden.

2.11. Der Ausschuss ist enttäuscht, was die geplanten Maßnahmen angeht: er kann der Kommission vielleicht noch in dem Punkt zustimmen, dass die Festlegung gemeinsamer Kriterien für das Vorgehen sowie die Erstellung verlässlicher und vergleichbarer Statistiken für die Analyse der sozialen Ausgrenzung von entscheidender Bedeutung sind, ist jedoch nicht damit einverstanden, dass „Studien“ und „Forschung“ so große Bedeutung beigemessen wird. In diesem Bereich, für den in dem Programm hohe Summen (5,1 Mio. Euro für thematische Studien und 4,6 Mio. Euro für Expertenbeiträge und einschlägige Studien) bereitgestellt werden, besteht die Gefahr, dass Mittel nach dem Gießkannenprinzip verteilt werden, ohne dass dies für die konkrete Bekämpfung der Ausgrenzung als solche positive Auswirkungen hätte. Der Ausschuss stellt u. a. fest, dass es angebracht wäre, zunächst die Quantität und die Qualität der in diesem Bereich bereits vorliegenden Studien zu sichten.

2.11.1. In diesem Zusammenhang wird der WSA in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss der Regionen die Möglichkeit prüfen, unter Beteiligung der europäischen Netzwerke der betreffenden NRO sowie des Europäischen Parlaments eine Beobachtungs-, Verbindungs-, Begleit- und Unterstützungsinstanz einzurichten. Dieser einfach strukturierten Instanz sollten herausragende und kompetente Persönlichkeiten angehören, die von WSA, AdR, dem Europäischen Parlament und den betreffenden NRO-Netzwerken gemeinsam ausgewählt werden. Ihre Aufgabe könnte darin bestehen:

- die europäischen, nationalen und lokalen Netzwerke miteinander zu verknüpfen sowie entsprechende Kontakte aufzubauen und ständig mit den nationalen und ggf. auch regionalen Beobachtungsstellen zusammenzuarbeiten<sup>(1)</sup>;
- die bestehenden Studien und Forschungsarbeiten zu Ausgrenzung und Armut zu sichten;
- das Programm kontinuierlich zu überwachen und die gewonnenen Ergebnisse und Erkenntnisse zu sammeln;
- die Initiativen zu bewerten und insbesondere beispielhafte Verfahren, die verbreitet werden sollen, herauszustellen, sowie den Prozess des Voneinanderlernens zu unterstützen;

<sup>(1)</sup> Insbesondere sollten die Erfahrungen der Begleitausschüsse zu Kopenhagen genutzt werden.

- das „systematische Screening“ der Politiken, Rechtsvorschriften und Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Kohärenz mit dem Ziel der sozialen Integration zu unterstützen;
- zur Entwicklung des Programms Stellung zu nehmen.

### 3. Besondere Bemerkungen

3.1. Der Ausschuss dringt darauf, im Titel des Programms auch die Armut zu nennen. Der Titel könnte wie folgt lauten: „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Auflage eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung der sozialen Integration durch die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und insbesondere der Armut“.

3.2. In Erwägungsgrund (2) muss auch die überarbeitete Sozialcharta des Europarats aufgeführt werden.

3.3. Der Ausschuss stellt befriedigt fest, dass er in Erwägungsgrund (3) als eine der Institutionen aufgeführt wird, die eine Verstärkung der Bemühungen zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung gefordert haben.

3.4. In Artikel 1 sollte nach „Mitgliedstaaten“ der Passus „in gemeinsamer Verantwortung mit allen beteiligten Akteuren“ eingefügt werden.

3.5. In Artikel 2 Absatz 2 wird die Notwendigkeit der durchgängigen Verankerung der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung in allen Politiken und Maßnahmen bekräftigt. Der Ausschuss befürwortet dies nachdrücklich, bedauert jedoch, dass sich der Text auf diese Bekräftigung beschränkt und keine diesbezüglichen Anhaltspunkte vorgibt: diese durchgängige Verankerung in allen Politiken sollte eine der Hauptmaßnahmen werden (diese Maßnahme würde keinerlei Kosten verursachen und lediglich vom politischen Willen der beteiligten Akteure abhängen).

3.6. Die Ziele (Artikel 3) sollten wie folgt neu formuliert werden:

- „— das Verständnis der sozialen Ausgrenzung und der Armut erhöht wird, um gemeinsam die Kriterien und Parameter für die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung festzulegen;
- im Rahmen der nationalen, auf gemeinsamen Parametern basierenden Aktionspläne ein Prozess der konzeptionellen Zusammenarbeit und des gegenseitigen Lernens auf den Weg gebracht wird
- die Kapazitäten der Akteure — einschließlich der von Ausgrenzung Betroffenen — zur wirksamen Bewältigung der sozialen Ausgrenzung durch beispielhafte Maßnahmen sowie zum Aufbau von Netzwerken auf allen geeigneten Ebenen entwickelt werden.“

3.7. In Artikel 4 (Aktionen der Gemeinschaft) sollte der erste Spiegelstrich wie folgt neu gefasst werden:

- „— Festlegung von Kriterien für die Analyse der Mehrdimensionalität der Ursachen, des Prozesses und der Tendenzen ...“.
- Am Ende von Artikel 4 Absatz 1 sollte ein weiterer Spiegelstrich folgenden Wortlauts aufgenommen werden:
- direkte Unterstützung von beispielhaften Maßnahmen und Ansätzen zur Bekämpfung der Ausgrenzung, bei denen größtmögliche Synergien zwischen den verschiedenen, in einem Netzwerk zusammenarbeitenden institutionellen und sozialen Akteuren erzielt werden und mit denen innovative Wege insbesondere im Hinblick auf die dauerhafte Integration, die Verhütung neuerlicher Ausgrenzung sowie die Neuverteilung der Chancen besprochen werden können.“.

3.8. In einem neu aufzunehmenden Artikel 5 Absatz 3 sollte die Errichtung einer Beobachtungs-, Verbindungs-, Begleit- und Unterstützungsinstanz gemäß dem Vorschlag in Ziffer 2.11.1 der vorliegenden Stellungnahme vorgesehen werden).

3.9. Artikel 6 (Finanzierung): Der Ausschuss dringt auf eine Aufstockung des vorgesehenen Finanzrahmens, insbesondere wenn in dem Programm — wie vorgeschlagen — die Unterstützung von innovativen und konkreten Aktionen und Ansätzen vor Ort vorgesehen wird.

3.10. Zu Artikel 7 (Ausschuss) merkt der Ausschuss an, dass es sich um einen Verwaltungsausschuss handeln müsste: es ist nicht nachzuvollziehen, warum er (Artikel 7 Absatz 3 dritter Spiegelstrich) die Kommission im Hinblick auf „den jährlichen Arbeitsplan zur Durchführung der Maßnahmen des Programms und die Vorschläge der Kommission für die Auswahlkriterien der finanziellen Förderung“ beraten soll. Die „Auswahlkriterien“ sind eine sehr heikle Aufgabe, die eine politische Interpretation des Programms und seiner Zielsetzungen erfordert und besser dem Europäischen Sozialschutzaus-

schuss übertragen werden sollte, der laut den Schlussfolgerungen von Lissabon die Kriterien und Ziele für die Bekämpfung der Ausgrenzung definieren soll. In jedem Fall muss die politische Rolle des ESSA im Hinblick auf die Durchführung des Programms im Text des Beschlussvorschlags klar formuliert werden.

3.11. In Artikel 8 Absatz 1 wird eine Reihe von Politiken und Maßnahmen aufgeführt, bei denen die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die allgemeine Kohärenz mit dem Programm zur Bekämpfung der Ausgrenzung gewährleisten muss. Der Ausschuss stimmt dem zu, fordert die Kommission jedoch auf, auch anderen Politiken, die hier nicht aufgeführt sind — insbesondere der Steuer-, Wirtschafts-, Währungs-, Wettbewerbs-, Verbraucherschutz- und Agrarpolitik — besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

3.12. Der Ausschuss begrüßt, dass das Programm (Artikel 9 — Teilnahme der EFTA/EWR-Länder, der assoziierten mittel- und osteuropäischen Länder, Zyperns, Maltas und der Türkei) insbesondere auch den Beitrittsanwärtern offen steht, weist jedoch auf die Notwendigkeit hin, einen Konsultationsprozess mit diesen Ländern aufzunehmen und gemeinsam mit ihnen die Lage im Hinblick auf die soziale Ausgrenzung und ihre Tendenzen eingehend zu untersuchen, wobei im Rahmen der Beitrittsvorbereitungsstrategien für die betreffenden Länder eine Palette von — u. a. auch finanziellen — Hilfen vorzusehen ist, die eine wirksame Bekämpfung der Ausgrenzung ermöglichen, insbesondere durch die Unterstützung dieser Länder bei der Modernisierung und Verbesserung ihrer Sozialschutzsysteme.

3.13. Was die „Begleitung und Bewertung“ (Artikel 10) angeht, stellt sich der Ausschuss die Frage, ob mit einer ersten Bewertung bis zum dritten Jahr gewartet werden muss, und vertritt die Auffassung, dass ein z. B. zwei Jahre nach Inkrafttreten des Programms von den Kommissionsdienststellen erstellter Zwischenbericht hilfreich sein könnte, um während der zweiten Hälfte des Programmzeitraums gezielter agieren zu können. Der Ausschuss erklärt sich außerdem bereit, bei der Begleitung und Bewertung jede mögliche Unterstützung zu leisten, und erwartet, von der Kommission um Stellungnahme zu dem Bericht ersucht zu werden.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Göke FRERICHS

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2001“

(2001/C 14/15)

Der Rat beschloss am 28. September 2000, 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 3. Oktober 2000 an. Berichterstatter war Herr Beirnaert.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 ohne Gegenstimmen mit 104 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### 1. Einleitung

1.1. Gemäß Artikel 128 Absatz 2 des Vertrags muss der Wirtschafts- und Sozialausschuss zu Vorschlägen in Sachen beschäftigungspolitischen Leitlinien konsultiert werden. Als Forum der organisierten Bürgergesellschaft legt der Ausschuss besonderen Wert auf diese Befassung. In diesem Zusammenhang sei auf die detaillierten Stellungnahmen hingewiesen, die er zu den Leitlinien für 1999 und 2000 verabschiedete<sup>(1)</sup>.

1.2. Die Kommission hat ihre Vorschläge zu den Leitlinien für 2001 sowie den gemeinsamen Bericht zur Beschäftigung 2000 und die Empfehlungen an die Mitgliedstaaten am 6. September angenommen.

1.3. In der vorliegenden Stellungnahme beschränkt sich der Ausschuss gemäß den Vorgaben der Befassung auf eine Beurteilung der neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien als solcher, wird sich aber außerdem in einer Initiativstellungnahme mit dem Luxemburg-Prozess selbst, und zwar in Verbindung mit dem Cardiff- und dem Köln-Prozess, auseinandersetzen. Er vertritt nämlich die Ansicht, dass eine Untersuchung der Verfahren, der jeweiligen Aufgaben der Gemeinschaftsinstitutionen und der Sozialpartner, der Zahl und Struktur der Leitlinien sowie der konkreten Fortschritte, die damit erzielt wurden, angebracht ist.

1.4. Die Leitlinien für 2001 tragen den Stempel der Schlussfolgerungen des Gipfeltreffens von Lissabon, bei dem ein strategisches Ziel für das folgende Jahrzehnt festgelegt wurde. Danach soll die Europäische Union „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt werden — zu einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen. Die Erreichung dieses Ziels wird die Union in die Lage versetzen, wieder die Voraussetzungen für Vollbeschäftigung zu schaffen“.

Der Luxemburg-Prozess, der auf der Ausarbeitung beschäftigungspolitischer Leitlinien und deren Umsetzung in nationale Aktionspläne beruht, ist ein Herzstück dieser Strategie. In seinen Schlussfolgerungen von Lissabon bestätigt und konsolidiert der Rat dieses Verfahren, fordert jedoch eine Zwischenbewertung, die „diesem Prozess dadurch einen neuen Impuls geben (sollte), dass die Leitlinien weiter ausgestaltet und ihnen konkretere Ziele gegeben werden, indem engere Verknüpfungen mit anderen einschlägigen Politikbereichen geschaffen und effizientere Verfahren für die Einbeziehung der verschiedenen Akteure festgelegt werden“.

1.5. Von den Schlussfolgerungen der Gipfeltreffen von Lissabon und Santa Maria da Feira sowie der Zwischenbewertung und der Entwicklung des Arbeitsmarktes ausgehend wird das Hauptaugenmerk in den Leitlinien für 2001 auf folgende Schwerpunkte gelegt:

- das Kernziel der Vollbeschäftigung als Ansporn;
- lebenslanges Lernen als unerlässliche Voraussetzung;
- eine engere Einbindung der Sozialpartner in den Prozess;
- das Erfordernis einer ausgewogenen Umsetzung der den verschiedenen Pfeilern zugeordneten Maßnahmen;
- das Erfordernis von Indikatoren für die Quantitäts- und Qualitätsmessung.

Der Ausschuss stimmt diesen Schwerpunkten, auf die er bereits in seinen früheren Stellungnahmen hingewiesen hat, uneingeschränkt zu.

### 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. 1999 wurden 2,1 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen, womit die Beschäftigung um 1,4 % stieg. Die Arbeitslosenquote sank von 10 % im Juli 1998 auf 9,3 % im Juli 1999. Diese zweifellos begrüßenswerte Entwicklung der Arbeitsmärkte kann allerdings nicht über einige notorische Mängel hinwegtäuschen, die besondere Beachtung verdienen. So

<sup>(1)</sup> Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu den „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“, ABl. C 209 vom 22.7.1999 und ABl. C 368 vom 20.12.1999.

- hat sich der Frauenanteil zwar erhöht — 52 % der neuen Stellen gingen an Frauen —, doch ist weiterhin ein erheblicher Abstand von 19 % zu den Männern zu verzeichnen;
- haben auch die älteren Arbeitnehmer vom Aufschwung des Arbeitsmarktes profitiert, doch kam die Beschäftigungsrate der 50-64jährigen über 48,6 % nicht hinaus;
- bleibt der Anteil der Langzeitarbeitslosen, zu denen auch eine besonders exponierte Gruppe — junge Menschen ohne Ausbildungsabschluss — zählt, mit 46 % im Jahre 1999 sehr groß;
- führt der Mangel an Fachkräften zu einer gespannten Lage, ja zu Engpässen auf den Arbeitsmärkten;
- bleiben die regionalen Unterschiede bei den Arbeitslosenquoten in etlichen Mitgliedstaaten groß und weisen sogar eine Tendenz zum weiteren Auseinanderklaffen auf.

2.2. Die Mitgliedstaaten müssen diesen Aspekten daher bei ihrer Arbeitsmarktpolitik besondere Beachtung schenken, zumal Fachkräftemangel und strukturelle Arbeitslosigkeit in bestimmten Gebieten nebeneinanderher bestehen. Diese Tatsache macht noch deutlicher, wie wichtig eine Bildungs- und Umschulungspolitik ist, die sich in ausreichendem Maße nach den Erfordernissen des Arbeitsmarktes ausrichtet. Deshalb kommt es nun vor allem darauf an, dass die Mitgliedstaaten ihre entsprechenden politischen Schritte an diese Erfordernisse anpassen. Eine enge und wirksame Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren des Berufsbildungswesens und den Sozialpartnern erscheint dem Ausschuss als Gewähr, aber auch als *Conditio sine qua non* für den Erfolg dieser Maßnahmen. Er verweist außerdem auf den wertvollen Beitrag, den die im Berufsbildungswesen tätigen nichtstaatlichen Organisationen dazu leisten.

2.3. Die Tatsache, dass die Regierungen bei der Durchführung ihrer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen diesen spezifischeren Gesichtspunkten besondere Beachtung schenken müssen, enthebt sie allerdings nach Auffassung des Ausschusses nicht der Notwendigkeit, ihre Politik insgesamt auf das Ziel auszurichten, die Beschäftigung zu fördern. Hier tut ein ressortübergreifender politischer Ansatz not. Zu Recht hat der Rat von Lissabon auf den Beitrag der Forschungs- und Entwicklungspolitik bei der Schaffung von Arbeitsplätzen verwiesen. Die Beschäftigung ist außerdem auf ein rechtliches Umfeld angewiesen, das Investitionen, Innovationen und unternehmerischer Initiative förderlich ist. Wie der Ausschuss in seiner Stellungnahme zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 zeigte, führen Untersuchungen über die Voraussetzungen für erfolgreiche beschäftigungspolitische Maßnahmen eine Fülle von Faktoren an <sup>(1)</sup>:

- einen umfassenden gesamtwirtschaftlichen Ansatz;

- Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Investitionen und die Stärkung der Binnennachfrage;
- moderate Lohnsteigerungen unter Aufrechterhaltung der regulierenden Funktion von Tarifverträgen;
- Verringerung der Kosten des Faktors Arbeit durch Senkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten;
- Verbindung von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit Anreizen zur Arbeitsaufnahme;
- Strukturreformen der Wirtschaft zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit.

### 3. **Besondere Bemerkungen zu den Beschäftigungspolitischen Leitlinien 2001**

#### 3.1. *Zum Inhalt der Leitlinien 2001*

Nach Ansicht des Ausschusses ist die Beibehaltung der vier Pfeiler zwar insofern die richtige Lösung, als man den Maßnahmen, die in den Mitgliedsländern ergriffen wurden, ja Zeit lassen sollte, Wirkung zu zeigen, und bei der Durchführung der politischen Strategien Kontinuität wahren muss. Andererseits hält er jedoch neue zusätzliche Vorstöße, die den auf dem Gipfeltreffen von Lissabon gesetzten Zielen und der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politisch-sozialen Entwicklung in den verschiedenen Mitgliedsländern (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit, Bildung, soziale Ausgrenzung ...) Rechnung tragen, für notwendig. Daher unterstützt er den Ansatz der Kommission.

#### 3.1.1. *Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit*

Der Ausschuss erinnert an das auf dem Gipfeltreffen von Lissabon festgelegte globale Ziel, das darin bestehen sollte, „die Beschäftigungsrate von heute durchschnittlich 61 % bis 2010 möglichst nahe an 70 % heranzuführen und die Beschäftigungsrate der Frauen von heute durchschnittlich 51 % bis 2010 auf über 60 % anzuheben“.

Diese Zielsetzung konfrontiert die Mitgliedstaaten mit dem unumgänglichen Erfordernis, mehr in die (Zusatz) Qualifizierung von Arbeitnehmern und Arbeitssuchenden im Wege von Weiterbildungsmaßnahmen zu investieren. Die Maßnahmen müssen dem Bedarf der Unternehmen im Marktsektor wie auch im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen entsprechen und zukunftsorientiert sein. Sie werden es möglich machen, junge Menschen, Frauen und ältere Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Deshalb teilt der Ausschuss die Meinung der Kommission, die aktiven Maßnahmen zugunsten der Beschäftigung den Vorzug gibt, weist jedoch auch auf den wesentlichen Beitrag von Bildungsmaßnahmen zur Beschäftigung hin.

(1) Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu den „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“, ABl. C 209 vom 22.7.1999.

3.1.1.1. Der Ausschuss hält die Zusammenfassung der Leitlinien 1 (Neuanfang junger Arbeitsloser) und 2 (Neuanfang erwachsener Arbeitsloser) für sinnvoll, weil damit der Schwerpunkt auf das Erfordernis globaler präventiver Maßnahmen gelegt wird. Allerdings machen die größeren Risiken, die von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Jugendlichen und Erwachsenen drohen, seiner Ansicht nach besondere Anstrengungen zugunsten dieser Gruppen notwendig. Erfahrungsgemäß bilden die Jugendlichen, die das Schulsystem mit einem niedrigen Qualifikationsgrad verlassen, eine besondere Risikogruppe. In den Leitlinien werden daher geeignete Unterstützungsangebote für diese jungen Menschen gefordert. Dem Ausschuss erscheint es insbesondere notwendig, dass ihnen der Weg zu den für sie geeigneten Schul- und Ausbildungsarten gewiesen wird.

3.1.1.2. In der Initiativstellungnahme, die der Ausschuss im Vorfeld des Gipfeltreffens von Lissabon verabschiedet hat, weist er mit Nachdruck daraufhin, dass es sehr wichtig ist, Frauen einen breiteren Zugang zu den neuen Technologien zu verschaffen. Das ist eines der wirksamsten Mittel, um in der Informationsgesellschaft Fortschritte bei der Chancengleichheit zu erzielen. Die auf diesem Gebiet festzustellenden Unzulänglichkeiten müssen abgebaut werden, damit die Frauen nicht aus dem Arbeitsmarkt verdrängt werden.

3.1.1.3. Die Weg zu einer höheren Beschäftigungsrate verläuft auch über die Steigerung der Beschäftigungsrate älterer Arbeitnehmer. In seiner Initiativstellungnahme zum Thema „Ältere Arbeitnehmer“ betont der Ausschuss, dass eine Politik vonnöten ist, welche auf die lebenslange Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit und auf die Neuqualifizierung der über Vierzigjährigen abzielt. Er stellt daher mit Befriedigung fest, dass die Kommission unter der Leitlinie Nr. 3 positive Maßnahmen mit dem Ziel vorschlägt, die Arbeitsfähigkeit und Qualifikationen der Arbeitnehmer zu erhalten, flexible Arbeitsmodelle einzuführen und die Arbeitgeber auf das Potential aufmerksam zu machen, über das ältere Arbeitnehmer verfügen. Der Vorteil des Leitlinienkonzepts besteht darin, dass die Durchführungsaufgaben über einen gemeinsamen Rahmen auf die Mitgliedstaaten übertragen werden.

3.1.1.4. Der Ausschuss hat den Problemen der auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Personen und Bevölkerungsgruppen wie der Behinderten, der Angehörigen ethnischer Minderheiten und der Wanderarbeiter stets sein Ohr geliehen. Deshalb schließt er sich dem unter Leitlinie 8 formulierten Appell zugunsten einer Politik, mit der die Diskriminierung dieser Menschen bei der Suche nach Arbeit bekämpft werden kann, uneingeschränkt an. An dieser Politik zur Öffnung der Arbeitsmärkte sollten alle gesellschaftlichen Kräfte beteiligt werden. Der Ausschuss unterstützt auch den Vorschlag der Kommission, ein den Behinderungen gewidmetes Europäisches Jahr zu veranstalten. Seiner Meinung nach hätte sich die besondere Beachtung, die den Behinderten zu schenken ist, allerdings auch in den Leitlinien zur Beschäftigungsfähigkeit niederschlagen müssen.

Wenn die Kommission die Mitgliedstaaten auffordert, auf wirksame Maßnahmen setzende Konzepte zur Förderung der Eingliederung gefährdeter oder benachteiligter Personengruppen oder Einzelpersonen in den Arbeitsmarkt zu entwickeln,

um deren Marginalisierung zu vermeiden, so sollten nach Ansicht des Ausschusses auch die auf diesem Gebiet tätigen Organisationen, unter anderem die Vereine, die sich um Behinderte kümmern, einbezogen werden.

### 3.1.2. Entwicklung des Unternehmergeistes

3.1.2.1. Eine Politik, die den „Geburtenzugang“ bei den Unternehmen fördert, ist ein Kernelement einer wirkungsvollen Beschäftigungspolitik. Nun ist trotz unbestreitbarer Fortschritte auf diesem Gebiet festzustellen, dass ein Berg von Verwaltungsformalitäten weiterhin potentielle Unternehmensgründer abschreckt. Der Amtsschimmel behindert auch das Wachstum der Unternehmen, der Kleinbetriebe wie der Großunternehmen, die sich zudem einem immer schärferen Wettbewerb ausgesetzt sehen. In der Stellungnahme, die der Ausschuss zur Vorbereitung auf das Gipfeltreffen von Lissabon verabschiedete, fordert er nachdrücklich, dass die Hindernisse, die der Gründung und Entwicklung von Unternehmen im Wege stehen, beseitigt werden<sup>(1)</sup>. Dieses Plädoyer steht in einer Reihe mit der vom Ausschuss unterstützten Europäischen Charta für kleine Unternehmen, in der dieselben Sorgen zum Ausdruck gebracht wurden und in der es heißt, die kleinen Unternehmen, zumal die Dienstleistungsbetriebe, stellen eine unersetzliche Quelle für neue Arbeitsplätze dar<sup>(2)</sup>. In diesem Zusammenhang betont der Ausschuss, dass er einer Rückführung der bürokratischen Formalitäten und der Verwaltungskosten, die bei der Gründung eines Unternehmens anfallen, gerade in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit große Bedeutung beimisst.

3.1.2.2. Wie die Kommission bemerkt, kommt der Abbau der Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit in vielen Mitgliedsländern nur schleppend voran. Nun hat sich dieser Abbau in vielen Ländern als wichtiger Faktor, zu dem natürlich noch andere hinzukommen, für die Schaffung von Arbeitsplätzen erwiesen. Wie die Kommission vertritt allerdings auch der Ausschuss die Ansicht, dass diese Reformen so durchgeführt werden sollten, dass sie das finanzielle Gleichgewicht der Sozialschutzsysteme nicht stören.

### 3.1.3. Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten

3.1.3.1. Der Ausschuss teilt die Sicht der Kommission, dass die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner, auf deren Bedeutung die Kommission mit Recht hinweist, dem Pfeiler „Anpassungsfähigkeit“ verstärkte Aufmerksamkeit schenken sollten. Die Arbeitsorganisation steckt immer noch allzu fest in traditionellen Schemata, welche die notwendige Anpassung an die

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt — Für ein Europa der Innovation und des Wissens“, ABL C 117 vom 26.4.2000, S. 62.

<sup>(2)</sup> Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Europäischen Charta für kleine Unternehmen“, ABL C 204 vom 18.7.2000.

Markfluktuationen blockieren oder verlangsamen; gleichzeitig muss auch der Schutz der sozialen Rechte dem gesellschaftlichen Wertewandel Rechnung tragen. So sollte beispielsweise durch Möglichkeiten zur Unterbrechung der Berufstätigkeit, zum Sonderurlaub aus familiären Gründen, zur Anwendung von Stundenkredit- und Teilzeitregelungen Spielraum für die Wahrnehmung sozialer und familiärer Verpflichtungen und die Weiterbildung geboten werden.

3.1.3.2. In seiner Stellungnahme zum Thema Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz äußerte der Ausschuss die Ansicht, dieses Thema müsse Gegenstand einer der beschäftigungspolitischen Leitlinien werden. Denn: „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“<sup>(1)</sup>. Er nimmt daher befriedigt zur Kenntnis, dass die Kommission dieses Anliegen in ihre Vorschläge aufgenommen hat.

#### 3.1.4. Mehr Chancengleichheit

Nach Ansicht des Ausschusses müssen die Leitlinien auf den Schlussfolgerungen des Gipfeltreffens von Lissabon aufbauen, in denen mehr Chancengleichheit unter allen Aspekten gefordert wird, d. h. unter anderem die Möglichkeit, Berufs- und Familienleben leichter miteinander zu vereinbaren (beispielsweise durch Festlegung eines Leistungskriteriums, mit dem sich Fortschritte bei den Kinderbetreuungseinrichtungen messen lassen). Er hält es außerdem für angebracht, die konkrete Anwendung der Richtlinien zur Gleichbehandlung von

---

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“, Abl. C 51 vom 23.2.2000, S. 33-41.

Männern und Frauen genauer unter die Lupe zu nehmen. Den Aspekt der Gleichbehandlung beim Zugang zum Arbeitsmarkt wird der Ausschuss in einer gesonderten Stellungnahme untersuchen.

#### 3.2. Zu den Umsetzungsverfahren

3.2.1. Der Ausschuss stellt fest, dass die Gemeinschaftsinstitutionen der Beteiligung der Sozialpartner am Beschäftigungsprozess, und zwar nicht nur bei der Vorbereitung und Umsetzung der NAP, durchaus große Bedeutung beimessen, dieses sich aber in der Praxis nicht in allen Mitgliedstaaten und vor allem auch nicht bei der Bewertung der NAP durch die Kommission entsprechend niederschlägt. Deshalb schließt er sich dem Appell von Lissabon, die Sozialpartner enger in den Luxemburg-Prozess einzubinden, an. Er hält es gleichwohl für wesentlich, dass die Kommission und die nationalen Regierungen den Sozialpartnern die Möglichkeit lassen, ihre Rolle zu spielen und ihre Aufgaben in ihren jeweiligen Betätigungsfeldern uneingeschränkt wahrzunehmen, ohne von unangemessenen und verfrühten Eingriffen gestört zu werden.

3.2.2. Dass den Sozialpartnern eine solche Bedeutung beigemessen wird, lässt sich um so besser begründen, als auf dem Gipfeltreffen von Lissabon betont wurde, „durch die Anwendung eines neuen offenen Koordinierungsverfahrens als eines Mittels für die Verbreitung der bewährten Praktiken und die Herstellung einer größeren Konvergenz in Bezug auf die wichtigsten Ziele der EU“ lasse sich das strategische Ziel leichter verwirklichen. Dieses Verfahren hat sich gerade in der Beschäftigungspolitik, die in erster Linie unter die Zuständigkeit der Mitgliedsländer fällt, als erfolgreich erwiesen.

3.2.3. Der Ausschuss begrüßt die zunehmende Kohärenz und Verknüpfung der vorrangigen Ziele der Leitlinien, der von dem ESF-Ausschuss verabschiedeten Programmplanungsdokumente und der von der Kommission vorgeschlagenen Leitlinien der Sozialagenda.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

**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 ‘Sozialpolitische Agenda’“**

(2001/C 14/16)

Mit Schreiben vom 26. Juli 2000 ersuchte die Vorsitzende des Rates Beschäftigung und Sozialpolitik, Frau Aubry, den Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 3. Oktober 2000 an. Berichterstatter war Herr Bloch-Laine.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung (Sitzung vom 19. Oktober 2000) einstimmig folgende Stellungnahme.

## **EINLEITUNG**

1. Am 28. Juni 2000 übermittelte die Kommission dem Rat, dem Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen eine Mitteilung zur europäischen sozialpolitischen Agenda. Der französische Ratsvorsitz ersuchte den Ausschuss um Stellungnahme zu diesem Dokument.

2. Der Ausschuss ist über die Befassung sehr erfreut, weil dieser Text entscheidenden Einfluss auf wichtige Bereiche haben wird. Es geht darin um einen Schritt, der — sollte er unternommen werden — in zweierlei Hinsicht eine wichtige Etappe für das europäische Aufbauwerk darstellen würde: zum einen würde die Bedeutung der Sozialpolitik auf innovative Weise bestätigt, weil sie nicht mehr als ein der Wirtschaftspolitik angegliedertes oder untergeordnetes Tätigkeitsfeld betrachtet würde, sondern vielmehr als ein Faktor zur Steigerung der Effizienz und der Leistungsstärke der Produktion; zum anderen würden auf nicht minder innovative Weise Ziele, Methoden und ein Zeitplan festgelegt. Ein solches Vorhaben ist der Inbegriff der beratenden Aufgabe des Ausschusses, der im Übrigen nicht ungern bereits im Vorfeld zu der von der Kommission geleisteten Arbeit beigetragen hätte.

3. Der Ausschuss sieht die durch eine sozialpolitische Agenda eröffnete Perspektive als einen maßgeblichen und zwangsläufig schwierigen Weg an. Von Anfang an und über die gesamte Strecke wird es darauf ankommen, die richtigen Wege einzuschlagen, ein realistisches Tempo vorzulegen und Unklarheiten, Missverständnisse und Unstimmigkeiten zu vermeiden, die den Prozess behindern, auf längere Zeit unterbrechen oder ganz zum Scheitern bringen könnten.

4. In dieser Phase hält der Ausschuss es nicht angebracht, sich Punkt für Punkt zu den einzelnen Themen und Maßnahmen der Kommissionsmitteilung zu äußern: dazu ist später genug Zeit. Der Ausschuss hält es jetzt für sinnvoller, eine knappe Stellungnahme zu verfassen, die einerseits eine Gesamtbewertung und andererseits einige Empfehlungen enthält.

Im vorliegenden Falle:

- stellt diese Bewertung eine eindeutige Zustimmung dar und
- zielen die Anregungen darauf ab, dem Dokument in einigen Punkten mehr Ausgewogenheit zu verleihen.

## **I. ZUSTIMMUNG**

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

1.1. Das Dokument der Kommission ist deutlich von den Schlussfolgerungen des Gipfels von Lissabon geprägt. Seit langem bemüht sich der Ausschuss, die Rolle der Sozialpolitik als produktiver Faktor geltend zu machen und zu stärken. Er begrüßt also, dass der Text dieses „Leitprinzip“ bestätigt und die gegenseitige Verstärkung wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen als Hauptziel anerkennt. Er billigt den Ansatz, nach dem der soziale Zusammenhalt, Investitionen in bessere Lebensbedingungen und das Arbeitskräftepotential die Effizienz und die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft nachhaltig stärken. Der Ausschuss begrüßt, dass der Schwerpunkt auf die Suche nach Qualität gelegt wurde, ein grundlegender Aspekt für die Zukunft und die Identität Europas.

### **2. Offenen Koordinierungsmethode**

2.1. Diese Vorgehensweise wird begrüßt. Sie hat sich insbesondere in der Beschäftigungspolitik (Prozess von Luxemburg) und bei den vorbereitenden Arbeiten für den Sozialschutzausschuss bereits bewährt. Es ist wichtig, dass diese Methode alle betroffenen Akteure in vernünftig strukturierter Weise einbindet und sie in die Verantwortung nimmt. Die Ausgestaltung der „offenen Koordinierungsmethode“ darf nicht auf eine Expertenrunde beschränkt bleiben. Es muss versucht werden — wie in dem Dokument glücklicherweise angeraten — das Beitragspotential der Akteure der organisierten Zivilgesellschaft zu optimieren. Der Ausschuss ist bereit, sich in diesem Sinne einzusetzen, indem er z. B. zur Bewältigung der bereits

in Angriff genommenen Aufgaben im Bereich des Sozialschutzes und der sozialen Ausgrenzung beiträgt. Was letztere angeht, so ist der Ausschuss der Ansicht, dass die Kommission sich mehr der Entwicklung innovativer und konkreter Initiativen und Ansätze vor Ort widmen könnte, die Beispielfunktion hätten und sich auf konzertierte Aktionen der verschiedenen betroffenen und in Netzwerken zusammengeschlossenen Akteure stützen<sup>(1)</sup>.

2.2. Der Ausschuss unterstützt die Ziele im Rahmen der Kapitel Beschäftigung und Arbeitsqualität uneingeschränkt. Zu ihrer Verwirklichung sind gegenseitig anerkannte quantitative und qualitative Indikatoren erforderlich. Der Ausschuss hat sich bereits für eine wirkungsvollere Beteiligung der Sozialpartner an der Entwicklung der einzelstaatlichen Pläne ausgesprochen. Er begrüßt den diesbezüglichen Inhalt des Dokuments sowie die Betonung der regionalen und lokalen Dimension.

### 3. Der soziale Dialog

3.1. Der Ausschuss ist erfreut darüber, dass die Kommission dem „sozialen Dialog“ als Verfahren zur Modernisierung der vertraglichen Beziehungen, zur Anpassung der Arbeitsorganisation und zur Herstellung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen Flexibilität und Sicherheit einen hohen Stellenwert einräumt. (In diesem Zusammenhang begrüßt der Ausschuss die Absicht, eine Reflexionsgruppe zum Thema Zukunft der Arbeitsbeziehungen einzusetzen.) Dieser Aspekt ist mit Blick auf das Thema „Den Wandel voraussehen und bewältigen“ von entscheidender Bedeutung. Der Ausschuss befindet den Gedanken für gut, die Sozialpartner zur Entwicklung völlig eigenständiger Initiativen in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich aufzufordern.

### 4. Legislative und nichtlegislative Instrumente: Rolle der organisierten Zivilgesellschaft

4.1. Der Ausschuss nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, wie ausgewogen die Frage der legislativen und nichtlegislativen Gemeinschaftsinstrumente behandelt wird. Er vermerkt positiv, dass die Kommission die Weiterentwicklung und die Achtung der sozialen Grundrechte garantiert sehen und dafür eng mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten möchte. Er stellt zu seiner Zufriedenheit fest, dass die Legislativvorschläge zur Bekämpfung der Diskriminierung hervorgehoben werden und Aussicht auf die baldige Annahme der Charta der Grundrechte besteht.

4.2. Der Vorschlag, die Rechtsvorschriften zum Thema Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu kodifizieren und zu vereinfachen und gleichzeitig eine Mitteilung zu einer neuen Gemeinschaftsstrategie hierzu anzunehmen, zeugt ebenfalls von einem durchdachten Ansatz.

4.3. Ein weiteres Beispiel für eine ausgewogene Betrachtungsweise ist das Thema Zusatzkrankenversicherung, das zudem eine große Herausforderung darstellt.

### 5. Vorbereitung auf die Erweiterung und Förderung der internationalen Kooperation

5.1. Der Ausschuss schließt sich dem Anliegen der Kommission, die Erweiterung unter Bedingungen einer ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung vorzubereiten, in vollem Umfang an. Der von den Beitrittsländern seit Ende der achtziger Jahre geleistete Übergangs- und Reformprozess ging in den meisten Fällen mit einem hohen Anstieg der Arbeitslosigkeit und einer besorgniserregenden Verringerung des Sozial- und Gesundheitsschutzes einher. Das Niveau des gemeinschaftlichen Besitzstandes in der Sozialpolitik zu erreichen, stellt eine der hauptsächlichen Herausforderungen im Erweiterungsprozess dar. In diesem Zusammenhang begrüßt der Ausschuss das vom Rat Beschäftigung und Sozialpolitik am 9. März 1999 gegebene Versprechen, die Aspekte Beschäftigung und Sozialpolitik im Programm PHARE zu stärken. Es ist jedoch klar, dass der Übergang auf den Beitritt nur mit Hilfe der strukturierten und engagierten Mitwirkung der Sozialpartner und der gesamten organisierten Zivilgesellschaft in den Beitrittsländern auf erträgliche Weise zu bewältigen ist. Die Versuche der Kommission, den sozialen und zivilen Dialog in diesen Ländern zu fördern, müssen mit der Mobilisierung aller beteiligten Akteure einhergehen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss kann hier auch weiterhin über die verschiedenen Gemischten Beratenden Ausschüsse und die Wirtschafts- und Sozialräte in den Beitrittsländern sowie auf der Grundlage der von ihm unterstützten Netzwerke für Austausch, Fachwissen und Begegnungen eine Schlüsselrolle spielen. Die in der sozialpolitischen Agenda vorgeschlagene Methodik sowie die vorgesehenen spezifischen Maßnahmen gehen genau in diese Richtung. Inzwischen sind die von der Kommission angeregte Förderung der internationalen Kooperation und die Bestärkung, die Übereinkommen der IAO zu ratifizieren, durch Entwicklungsstrategien und eine enge Zusammenarbeit zwischen den Beitrittsländern und der Europäischen Union zu unterstützen. Gleichzeitig sollten die verfahrensrechtlichen Hindernisse innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, die der Ratifizierung mehrerer Übereinkommen der IAO (insbesondere des Übereinkommens Nr. 170 von 1990 über chemische Erzeugnisse), noch entgegenstehen, weil die Zuständigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaft aufgeteilt ist, beseitigt werden.

## II. ANREGUNGEN

Eine der Hauptschwierigkeiten von Unterfangen wie demjenigen des Dokuments, mit dem der Wirtschafts- und Sozialausschuss befasst wurde, besteht darin, ein dynamisches Gleichgewicht herzustellen. In der Mitteilung der Kommission wird dieses Anliegen auf bemerkens- und begrüßenswerte Weise auf den Punkt gebracht.

<sup>(1)</sup> Siehe auch Stellungnahme des WSA „Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung“.

Der Ausschuss bringt in diesem Bemühen um eine ausgewogene Vorgehensweise folgende Anregungen vor:

1. Die Frage der Erweiterung könnte in einem Punkt etwas ausführlicher behandelt werden: Mehrere der neuen und künftigen Mitglieder der Gemeinschaft müssen ihre Systeme der sozialen Sicherheit in recht kurzer Zeit ausbauen. Wenn die Völker dieser Länder den Übergang zur Marktwirtschaft nicht als wirtschaftliche Investition auf Kosten sozialer Investitionen empfinden sollen, dann muss die Umstellung von erheblichen Ausbildungsanstrengungen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit begleitet werden.
2. Es sollte verstärkt auf das zu gewährleistende Gleichgewicht bei der gegenseitigen Stärkung des wirtschaftlichen und des sozialen Sektors eingegangen werden; dies beinhaltet — wie von der Kommission unterstrichen — „eine positive und dynamische Wechselwirkung von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik [...] und eine politische Einigung [...], mit der es gelingt, alle Schlüsselakteure für ein gemeinsames Streben nach dem neuen strategischen Ziel zu mobilisieren“<sup>(1)</sup>, die kurz- und mittelfristig zu bewerten sind.
3. Bei der Gesundheits- und Sicherheitsproblematik könnte die Bedeutung der Vorbeugung und der ständigen Fortbildung stärker hervorgehoben werden.
4. Es besteht Einigkeit darüber, dass Europa in naher Zukunft eine steigende Zahl von Migranten aufnehmen muss. Diese Aussicht birgt eine große Chance und eine große Herausforderung in sich. Die Chance liegt in der Steigerung der demographischen Vitalität und der Produktionskraft der europäischen Volkswirtschaften durch die Zuwanderung von Ausländern. Die Herausforderung besteht in der Fähigkeit, aus unterschiedlichen Kulturen kommende Menschen harmonisch in unsere Gesellschaft zu integrieren. Die Integration verschiedener Volksgruppen ist ihrem Wesen nach schwierig; sie ist im Bereich der Sozialpolitik rechtzeitig und sorgfältig vorzubereiten, insbesondere was den Zugang zur Beschäftigung, zur Berufsausbildung und zu den Sozialschutzsystemen betrifft. Diesem die Vorausplanung betreffenden Punkt sollte mehr Platz eingeräumt werden.
5. Der Ausschuss nimmt erfreut zur Kenntnis, dass jetzt eine detailliertere, nachdrücklichere und das Verantwortungsbewusstsein stärkende Beschäftigungsleitlinie vorgesehen ist, um die Beschäftigungsquote der älteren Arbeitnehmer zu fördern<sup>(2)</sup>, da das Ziel des Europäischen Rates von Lissabon, die allgemeine Beschäftigungsquote bis 2010 möglichst nah an 70 % heranzuführen, sonst nicht zu erreichen ist. Dies erfordert auch einen Ansatz, der sowohl die Unternehmen als auch die Arbeitnehmer verstärkt einbindet, damit sich ihre Grundeinstellung ändert und sie sensibilisiert werden. Deshalb schlägt der Ausschuss der Kommission vor, gemeinsam mit den

Mitgliedstaaten eine breit angelegte Informations- und Aufklärungskampagne zu starten, um zu einem positiven Bild der Rolle älterer Arbeitnehmer in den Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen beizutragen. Mit dieser Kampagne könnte der Einsatz spezifischer Instrumente einhergehen, die die Behörden und Sozialpartner einbinden und die in mehreren Mitgliedstaaten bereits angewandt werden.

6. Der Ausschuss begrüßt, dass Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz ebenfalls Gegenstand einer der Beschäftigungsleitlinien sind. Es wäre wichtig, dass eine solche Leitlinie entsprechend dem Benchmarking, auf das sich die derzeitigen Leitlinien stützen, durch Beispiele für vorbildliche Verfahrensweisen untermauert würde. Diese Leitlinie müsste nach Ansicht des Ausschusses von Informations-, Sensibilisierungs-, Schulungs- sowie Benchmarkingmaßnahmen auf der Grundlage der nachahmenswertesten Beispiele und insbesondere der von den Sozialpartnern angewandten Praktiken begleitet werden<sup>(3)</sup>. Der Ausschuss bedauert allerdings, dass Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz in der Agenda nicht stärker herausgestrichen werden.
7. Was die Funktionen der „organisierten Zivilgesellschaft“ betrifft, so ist der Ausschuss der Meinung, dass den verbänden in dem Dokument nicht genug Platz eingeräumt wird. Diese setzen sich häufig unter schwierigen Bedingungen und mit geringen Mitteln in hohem Maße für den sozialen Zusammenhalt und die soziale Eingliederung ein — insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene. Sie mobilisieren Energien und kreative Kräfte. Sie knüpfen über die Solidarität soziale Bande, die weder in die Zuständigkeit der Behörden noch in die der gewinnorientierten Unternehmen fallen.
8. Nach dem Dafürhalten des Ausschusses „darf sich [die Charta der Grundrechte nicht in einer feierlichen Proklamation erschöpfen, sondern muss ein echtes politisches, soziales und bürgerschaftliches Engagement verkörpern“. Vor allem muss die Charta einen Prozess der Öffnung und der Mitwirkung in Gang setzen, in dessen Rahmen sich die organisierte Zivilgesellschaft artikulieren und die uneingeschränkte Achtung und Durchsetzung der in der Charta aufgeführten Rechte und Pflichten gewährleisten kann. Der Ausschuss nimmt für sich in Anspruch, diejenige Institution zu sein, die auf europäischer Ebene die organisierte Zivilgesellschaft vertritt, und daher sollte er in einem solchen Integrations- und Revisionsverfahren formell Beraterstatus entsprechend seinen Aufgaben erhalten<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> KOM(2000) 379 endg., Vorwort, 3. Absatz.

<sup>(2)</sup> Initiativstellungnahme des WSA zum Thema „Ältere Arbeitnehmer“.

<sup>(3)</sup> Initiativstellungnahme des WSA zum Thema „Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz — Anwendung der Gemeinschaftsmaßnahmen und neue Risiken“ — ABl. C 51 vom 23.2.2000.

Stellungnahme des WSA zum Thema „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2001“.

<sup>(4)</sup> Stellungnahme des WSA „Für eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union“.

### III. SCHLUSSFOLGERUNG

Es ist denkbar, ja wahrscheinlich, dass die Annahme einer „Sozialagenda“ mehr als eine Etappe, das heißt eine Wende

im europäischen Aufbauwerk darstellen wird. Diese ist im Kommissionsdokument vorgezeichnet. In dieser wie in allen künftigen Phasen ist es der Wunsch des Ausschusses, dabei mitzuhelfen, den neuen Weg so klar wie möglich aufzuzeigen und möglichst erfolgreich zu gestalten.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Göke FRERICHS

#### **Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Initiative der Französischen Republik im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Rates über die gegenseitige Vollstreckung von Entscheidungen über das Umgangsrecht“**

(2001/C 14/17)

Der Rat beschloss am 27. Juli 2000, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu vorgenannter Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 3. Oktober 2000 an. Berichterstatter war Herr Retureau, Mitberichterstatte die Herren Burnel und Rodríguez García Caro.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 mit 106 gegen 1 Stimme bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

Der Rat hat den Wirtschafts- und Sozialausschuss mit dem Vorschlag für eine Verordnung über die gegenseitige Vollstreckung von Entscheidungen über das Umgangsrecht befasst. Dieser Vorschlag kam auf Betreiben Frankreichs zustande und ist Teil der fortschreitenden Zusammenarbeit im Zivilrecht und der Vergemeinschaftung dieser Rechtsbestimmungen.

#### **1. Einführung: die justitielle Zusammenarbeit und der Binnenmarkt**

1.1. Der Binnenmarkt und der freie Verkehr beinhalten unter anderem die Möglichkeit, gerichtliche Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, die in einem Mitgliedsland getroffen werden, in einem anderen Mitgliedsland anerkennen und vollstrecken zu lassen, damit die Rechtssicherheit bei Finanztransaktionen, Verträgen und dem Verkehr von Personen, Waren und Kapital gewahrt ist.

1.2. Der freie Personenverkehr im Binnenmarkt trägt unter anderem dazu bei, dass Personen verschiedener Staatsangehörigkeiten oder mit Wohnsitz in verschiedenen Ländern familiäre Bande knüpfen, was wiederum zu Rechtsstreitigkeiten, insbesondere in Scheidungssachen und bei der Ausübung der

elterlichen Gewalt, einschließlich der Frage des Sorge- und des Umgangsrechts, führen kann. Es kommt nun wesentlich darauf an, dass die in einem Mitgliedsland in solchen Streitsachen ergangenen Urteile von den zuständigen Gerichten in den anderen Mitgliedsländern anerkannt und vollstreckt werden.

1.3. Der politische Wille der Staaten, die gegenseitige Anerkennung von Gerichtsentscheidungen, unter anderem in Zivilsachen, auszubauen, wurde unter Ziffer 34 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere (15. und 16. Oktober 1999) klar zum Ausdruck gebracht. Der Vorschlag für eine Verordnung über das Umgangsrecht steht damit in direktem Zusammenhang.

1.4. Zu diesen Fragen wurden verschiedene Übereinkommen nach den Bestimmungen des Rechts für internationale Übereinkommen geschlossen, in Europa insbesondere:

— das Brüsseler Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 27. September 1968 und das Protokoll von Luxemburg vom 3. Juni 1971 über die Auslegung dieses Übereinkommens durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften;

- das Brüsseler Übereinkommen vom 28. Mai 1998 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen.

Zu erwähnen ist außerdem das Haager Übereinkommen vom 25. Oktober 1980, vor allem dessen Artikel 13, zu den zivilrechtlichen Aspekten internationaler Kindesentführungen, das Haager Übereinkommen vom 19. Oktober 1996<sup>(1)</sup> über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern und das Europäische Übereinkommen vom 20. Mai 1980 über die Anerkennung und Vollstreckung von Sorgerechtsentscheidungen und die Wiederherstellung des Sorgeverhältnisses, die einschlägige internationale familienrechtliche Vereinbarungen darstellen, sowie das New Yorker Internationale Übereinkommen von 1990 zu den Rechten des Kindes.

1.5. Die Fragen des internationalen Familienprivatrechts gehören auf Gemeinschaftsebene seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags zur ersten Säule. Es handelt sich um den Abschnitt justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen (Artikel 65) und den neuen Titel IV EGV. Der Rechtsakt muss danach gemäss dem in Artikel 67 vorgesehenen Verfahren, das bei den Ratsentscheidungen Einstimmigkeit vorschreibt, angenommen werden. Der Rat für einen Zeitraum von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags am 1. Mai 1999 hat in Zivilsachen ein Initiativrecht.

1.6. Der Ausschuss hat vor kurzem den „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung für die gemeinsamen Kinder der Ehegatten<sup>(2)</sup>“ behandelt.

Die Verordnung (EG) Nr. 1347/2000 wurde schließlich am 29. Mai 2000 angenommen<sup>(3)</sup>. Sie tritt am 1. März 2001 in Kraft<sup>(4)</sup>. Die Form einer Verordnung war gerechtfertigt, weil hier einheitliche Bestimmungen mit unmittelbarer Wirkung in den Geltungsbereichen, der Anerkennung und Vollstreckung von Urteilen zur Auflösung der Ehebande und zum Sorgerecht nötig sind. Was die Definitionen der rechtlichen Konzepte und den Geltungsumfang des Textes angeht, wird auf die oben erwähnte Stellungnahme Bezug genommen. Mit der Verordnung wird das oben genannte Brüsseler Übereinkommen

(1) Dieses Übereinkommen ist noch nicht in Kraft getreten, da es noch nicht von genügend Staaten ratifiziert wurde.

(2) Am 20. Oktober 1999 verabschiedete Stellungnahme, Berichterstatter Herr Braghin, ABl. C 368 vom 20.12.1999.

(3) ABl. L 160 vom 30.6.2000.

(4) Gemäss Artikel 1 und 2 des Protokolls über die Position Dänemarks in der Anlage zum VEU und zum EGV ist Dänemark nicht an die Verordnung 1347/2000 vom 29. Mai 2000 gebunden und unterliegt ihr nicht. Irland und das Vereinigte Königreich haben beschlossen, sich danach zu richten und sich der Verordnung zu unterwerfen. Die besondere Lage dieser Länder ergibt sich aus Artikel 3 des Protokolls über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands in der Anlage zum VEU und dem EGV, der ihnen die Möglichkeit gibt, jeweils zu beschließen, ob sie sich beteiligen wollen oder nicht.

von 1998, dessen Geltungsbereich sie ausdehnt und dessen Bestimmungen sie teilweise anpasst, weshalb sie auch häufig als „Brüssel II“ bezeichnet wird, in Gemeinschaftsrecht umgesetzt.

1.7. Sein Anwendungsbereich ist beschränkt: es gilt nur für die zivilrechtlichen Verfahren im Zusammenhang mit der Scheidung, der Trennung ohne Auflösung des Ehebandes oder der Annullierung und für die Verfahren, in denen es um die elterliche Verantwortung für die gemeinsamen minderjährigen Kinder der Eheleute (elterliche Verantwortung, Sorge- und Umgangsrecht, Unterhaltsbeitrag usw.) geht.

1.8. Der Ausschuss gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass die Familie im Allgemeinen und die aus einem unverheirateten Paar mit Kindern bestehende Familie im besonderen bisher auf Gemeinschaftsebene noch keine hinreichende Beachtung gefunden haben, obwohl sie doch in den meisten Mitgliedsländern einen wichtigen Faktor darstellt und eine große Zahl von Kindern heute von nicht verheirateten Eltern geboren werden<sup>(5)</sup>. Er ruft die Gemeinschaftsinstitutionen dazu auf, diese Frage auf ihre Tagesordnungen zu setzen; unter anderem sollte die Kommission das Thema in das Programm der Maßnahmen zur gegenseitigen Anerkennung, das sie für das Jahresende vorbereitet, aufnehmen.

1.9. Denn der Ausschuss hält es für dringend geboten, dass die Bestimmungen für die Zuständigkeit und die Anerkennung von Entscheidungen zu unverheirateten Paaren mit Familien vor allem im Interesse der Kinder mit den geltenden Regelungen für die rechtlich anerkannte Familie in Einklang gebracht werden.

## 2. Inhaltliche Prüfung des Entwurfs für eine Verordnung über die gegenseitige Vollstreckung von Entscheidungen über das Umgangsrecht

2.1. Dieser dem Rat auf Betreiben der französischen Republik vorgelegte Entwurf wird dort immer noch erörtert. Das Parlament wird darüber zur gleichen Zeit verhandeln wie der Ausschuss.

2.2. Der Vorschlag besteht in einer Ausnahmeregelung zur Verordnung (EG) Nr. 1347/2000 in einem eng begrenzten Fall, der Ausübung des Umgangsrechts mit Kindern unter 16 Jahren, wenn dieses in einem anderen Mitgliedsland als dem auszuüben ist, dessen Behörden die Entscheidung erlassen haben, einschließlich des Landes des Elternteils, dem das Umgangsrecht einzuräumen ist, für eine begrenzte Zeit an einem anderen Ort als dem des gewöhnlichen Aufenthalts des Kindes (Kapitel I, Anwendungsbereich).

(5) Informationsbericht (Initiative), Berichterstatter: Herr Burnel (CES 930/1999 fin) vom 16. April 2000: „Demographische Lage und Perspektiven der Europäischen Union“; siehe auch EUROSTAT Thema 3 — 10/2000, erste Ergebnisse der Erhebung demographischer Daten für 1999 in Europa, Tafel 3: Fruchtbarkeit, aus der sich ergibt, dass 1998 26 % der Gesamtzahl aller Geburten in der Union ausserehelich waren und dass diese Zahl seit langer Zeit kontinuierlich wächst (1980 betrug der Anteil 9,6 %).

2.3. Mit dieser Änderung soll die Vollstreckbarkeitserklärung in diesem speziellen Falle bei jeder (auch nur vorläufig) vollstreckbaren Entscheidung im Sinne von Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000, die in einem Mitgliedsland ausgesprochen wurde, und nur in Bezug auf die Bestimmungen zum Umgangsrecht, abgeschafft werden; das heißt im Falle des Umgangsrechts, dass eine solche Entscheidung unmittelbar, ohne ein anderes Verfahren in den anderen Mitgliedsländern vollstreckt werden muss<sup>(1)</sup>. Der Staat, der diese Entscheidung in Anwendung der Verordnung vollstreckt, trifft dieselben Vollstreckungsmaßnahmen wie im Falle einer gleichgerichteten Entscheidung, die von seinen eigenen Behörden erlassen wurden (Kapitel II, Gegenseitige Anerkennung der Vollstreckbarkeit von Umgangsrechtsentscheidungen).

2.4. Die Fälle, in denen die Vollstreckung einer Entscheidung zur Ausübung des Umgangsrechts verweigert werden darf (Kapitel III), und zwar durch die Einschaltung der zuständigen Gerichte des Mitgliedstaates, in dem sich das Kind üblicherweise aufhält, mit dem Ziel, die Ausübung des Umgangs- und Aufnahmerechts in einem anderen Mitgliedsland zu unterbinden, sind klar definiert. Es handelt sich um folgende zwei Fälle:

- a) dass wegen neuer Umstände mit der Ausübung des Umgangs- und Aufnahmerechts eine schwerwiegende und unmittelbare Gefahr für die körperliche oder seelische Gesundheit des Kindes verbunden ist, oder
- b) dass eine im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats bereits vollstreckbare, nicht zu vereinbarende Entscheidung vorliegt.

Die Modalitäten für die Einreichung des Widerspruchs, der sich gegen den umgangsberechtigten Elternteil richtet, durch den Elternteil, der das Umgangsrecht einzuräumen hat, bestimmen sich nach dem Recht des Mitgliedstaats, in dem ersterer seinen Wohnsitz hat.

Aber die Vollstreckung kann nicht durch Einreichung eines Antrags, mit dem festgestellt werden soll, dass ein Grund für die vollständige oder partielle Nichtanerkennung oder die Nichtvollstreckung der vollstreckbaren Entscheidung besteht, ausgesetzt werden, es sei denn, eine rechtskräftige Entscheidung (*res iudicata*) in dieser Angelegenheit wäre schon ergangen.

Über den Antrag auf Aussetzung der Vollstreckung, der in den beiden dafür vorgesehenen Fällen vom Elternteil, der das Umgangsrecht einzuräumen hat, eingereicht wurde, ist in einem Eilverfahren zu entscheiden. Diesem gehen eine konträktorische Verhandlung und gegebenenfalls eine Anhörung des Kindes, zumal wenn dies angesichts der Umstände und des Auffassungsvermögens des Kindes angezeigt erscheint, voraus. Die Entscheidung ist von dem für die Anfechtung zuständigen

Gericht innerhalb einer Frist zu erlassen, die acht Tage nicht überschreiten darf, gerechnet von dem Zeitpunkt an, zu dem der umgangsberechtigte Elternteil seine Bemerkungen vorgelegt hat. Sie ist vollstreckbar ungeachtet der Einlegung eines Rechtsbehelfs (Rechtsmittel ohne aufschiebende Wirkung).

2.5. Auch wenn sie im Falle einer zwingenden Notwendigkeit für einen sofortigen vorläufigen Schutz des Kindes sorgt, darf der Mitgliedstaat, in dem der Besuch erfolgt, diese Umstände nicht zum Anlass nehmen, seine Zuständigkeit zur Änderung der in der Vollstreckung befindlichen Entscheidung zu begründen (Kapitel IV Änderung des Titels).

2.6. Kapitel V handelt von der Rückkehr des Kindes. Dabei gilt grundsätzlich, dass am Ende der Besuchszeit, die durch Entscheidung im Ursprungsland festgelegt wurde, das Kind an den sorgeberechtigten Elternteil zurückgegeben werden muss. Widrigenfalls kann sich letzterer bei der zuständigen zentralen Stelle des Mitgliedstaats, in dem der Besuch stattfindet, oder des Mitgliedstaats, in dem er sich gewöhnlich aufhält, die sofortige Rückgabe des Kindes verlangen.

Die zuständigen Behörden des Aufenthaltsmitgliedstaats des Kindes ordnen daraufhin die sofortige Rückgabe des Kindes an, ohne dass der umgangsberechtigte dagegen Einspruch erheben kann, auch nicht indem er geltend macht, dass eine Klage eingereicht ist, in seinem Lande eine Entscheidung besteht oder getroffen werden könnte, oder indem er unter Berufung auf das Haager Übereinkommen auf angebliche Interessen des Kindes hinweist.

2.7. Schließlich handelt der Vorschlag auch von der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten (Kapitel VI) und von der Weiterbehandlung und eventuellen künftigen Änderungen der Verordnung (Kapitel VII, Schlussbestimmungen).

Die Mitgliedstaaten arbeiten über die von ihnen benannten zentralen Stellen zusammen, um die wirksame Ausübung des Umgangsrechts sicherzustellen und um die Rückkehr des Kindes am Ende der Besuchszeit zu gewährleisten. Sie stellen den Schutz der Interessen des Kindes und der jeweiligen Rechte der beiden Elternteile sicher, was auch Zwangsmittel gegen Eltern einschließt, die ihren jeweiligen Verpflichtungen nicht nachkommen.

Die Behörden unterrichten einander über ihre Rechtsbestimmungen, über die Lage des Kindes und alle anderen Einzelheiten, die für die Abwicklung ihrer Aufgaben von Nutzen sind, einschließlich der Schwierigkeiten, auf die sie stoßen können.

Der Begünstigte einer Entscheidung, der sein Recht nicht den Regeln entsprechend ausüben kann, kann sich mit den in Artikel 13 des Entwurfs aufgezählten Nachweisen für die Rechtmäßigkeit seiner Forderungen an diese Behörden wenden.

<sup>(1)</sup> Die eventuelle spätere Verordnung wird für Dänemark keine bindende Wirkung haben; Irland und das Vereinigte Königreich werden ggf. zu einem passenden Zeitpunkt bekannt geben, ob sie die bindende Wirkung für sich akzeptieren oder ablehnen.

2.8. Die Kommission legt dem Parlament, dem Rat und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss fünf Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung einen Bericht, dem gegebenenfalls Änderungs- und Anpassungsvorschläge beigefügt sind, vor. Die zentralen Stellen arbeiten bei der Erstellung dieses Berichts zusammen.

Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission alles über die zentralen Stellen, die in den Anhängen der Verordnung aufgeführten Gerichte, zuständigen Behörden oder Rechtsbehelfe mit.

Die zentralen Stellen halten regelmäßige Sitzungen am Sitz des Rates ab, um ihre Erfahrungen auszutauschen und nach Lösungen für die praktischen und rechtlichen Probleme zu suchen, denen sie im Rahmen ihrer Zusammenarbeit und der Umsetzung dieser Verordnung begegnen. Nach jeder Sitzung wird ein Bericht erstellt, der den Mitgliedstaaten und der Kommission übermittelt wird.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Ausschuss stellt fest, dass der Vorschlag für eine Verordnung eine Ausnahmeregelung zu Teil 2 von Kapitel III „Vollstreckung“ der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000 darstellt, aber nur für den Fall des Umgangs- und Aufnahmerechts, das durch eine Entscheidung nach Artikel 1 begründet wurde.

Eine solche Ausnahme ist nach Ansicht des Ausschusses begründet, da sich so die Interessen der betroffenen Kinder besser schützen lassen. Denn es liegt im Interesse des Kindes, regelmäßige Beziehungen zu dem Elternteil zu unterhalten, der nicht das Sorgerecht hat, aber aufgrund einer rechtskräftigen Entscheidung das Besuchs- und Aufnahmerecht beanspruchen kann. Es liegt auch im Interesse dieses Elternteils, Beziehungen zu seinem/n Kinde/rn zu unterhalten, wo immer in der Union er oder sein/e Kind/er den Wohnsitz hat/haben (vorbehaltlich der Länder, für die diese Verordnung nicht bindend ist, siehe Fußnoten Seite 83 und 84). Die Aufrechterhaltung von Beziehungen zwischen Eltern und Kindern, die voneinander getrennt leben, stellt einen unerlässlichen Beitrag zur Erziehung und Ausbildung der Persönlichkeit der Kinder dar.

3.2. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass der Vorschlag für eine Verordnung dazu dient, die Ausübung des Umgangs- und Aufnahmerechts zu erleichtern, gleichzeitig aber verhindert, dass das Kind zum Zankapfel zwischen seinen in verschiedenen Mitgliedsländern lebenden Eltern wird. Er verhindert beispielsweise auch, dass der umgangsberechtigte Elternteil Gerichtsverfahren oder aufschiebende Maßnahmen benutzt, um die Gerichtsentscheidung, die Art und Grenzen seiner Rechte gegenüber dem Kind bestimmt, in Frage zu stellen oder dass der sorgeberechtigte Elternteil zu solchen Mitteln greift, um seinen Verpflichtungen nicht nachkommen zu müssen.

3.3. Die Bestimmungen, die einen Einspruch gegen die Ausübung des Umgangsrechts ermöglichen, und die entsprechenden Rechtsbehelfe (Artikel 4 bis 8) oder die implizite Anerkennung des Rechts für den Staat, in dem sich das Kind aufhält, geeignete Maßnahmen zum Schutz desselben und seiner leiblichen und seelischen Unversehrtheit (Artikel 9) zu ergreifen scheinen hinreichende Garantien für den Schutz des Kindes zu bieten. Bei einem Einspruch müssen neue Umstände, die eine unmittelbare und schwerwiegende Bedrohung für die leibliche und seelische Gesundheit des Kindes darstellen, gegeben sein; außerdem ermöglicht auch die Tatsache, dass im Lande des Besuchs eine kontradiktorische Entscheidung rechtskräftig ist, dem sorgeberechtigten Elternteil, sich einer Reise des Kindes in dieses Land zu widersetzen. Gleichzeitig aber verhindert der Dringlichkeitscharakter des Verfahrens, dass der Einspruch gegen das Umgangsrecht zu einer verlängerten Aufschiebung, ja zu einem unbegründeten langfristigen Hindernis gegen die Ausübung dieses Rechts missbraucht wird, während dieses Verfahren den Schutz der Interessen des Kindes gewährleistet, sollte sich der Einspruch als begründet erweisen.

Der Ausschuss ist also mit dem Gesamtkorpus dieser Bestimmungen zum Schutz des höheren Interesses des Kindes und der Rechte der Eltern, die insbesondere Eilverfahren unter Wahrung des kontradiktorischen Prinzips vorschreiben, im Großen und Ganzen einverstanden.

Er fordert jedoch, dass das Recht des Kindes, vom Richter gehört zu werden, möglichst weit gefasst wird und dass der Richter die Aussagen des Kindes wirklich berücksichtigt; das Kind sollte außerdem die Möglichkeit haben, persönlich aufzutreten, um seine Interessen zu vertreten.

3.4. Für den Ausschuss hat der Vorschlag außerdem den Vorzug, die justitielle Zusammenarbeit in Familien- und Elternschaftsfragen und vor allem das Vertrauen in die Gerichte und das Recht aller Mitgliedsländer sowie die Einhaltung von Entscheidungen zu fördern, die durch die dafür zuständigen Instanzen in Sachen Umgangs- und Aufnahmerecht der gemeinsamen Kinder getrennter und in verschiedenen Mitgliedsländern lebender Eltern getroffen wurden.

Dieser Vorschlag, dessen Anwendungsbereich zwar begrenzt ist, der aber wegen seiner menschlichen Bedeutung für die Kinder und ihre Eltern eine große Bedeutung hat, ist gleichzeitig geeignet, parallel zur Harmonisierung des Familienrechts und der familienrechtlichen Verfahren auch das Gemeinschaftsbewusstsein und den Bürgersinn in Europa voranzutreiben, zumal über die dadurch in die Wege geleitete Zusammenarbeit und die Förderung eines besseren wechselseitigen Verständnisses in kniffligen und komplexen Fragen des internationalen Besuchsrecht.

3.5. Der Ausschuss unterstützt daher den Geist und das Ziel des Entwurfs und äußert die Hoffnung, der endgültige Wortlaut werde nicht allzu sehr von der vorliegenden Fassung abweichen. Er wird die Entwicklung dieses Themas und die Weiterbehandlung, die ihm bei Annahme der vorgeschlagenen Verordnung zuteil würde, aufmerksam verfolgen.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1. Nach Auffassung des Ausschusses ist es bei Fällen mit Bezug zum geltenden Völkerrecht durchaus legitim, dass sich die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts in geeigneter Weise je nach Sachverhalt in Form einer fortschreitenden Konvergenz, Harmonisierung oder Vereinheitlichung der rechtlichen Bestimmungen der Mitgliedsländer vollzieht, im Einklang mit den Verträgen und dem Willen der Mitgliedsländer, eine auf den Grundsätzen Recht, Demokratie, Zusammenarbeit und Frieden beruhende Union aufzubauen. Gemessen an den Maßstäben des geltenden internationalen Rechts ist die Union ein originelles Gebilde sui generis, das seine eigenen Wege geht und sich in Zeit und Raum fortentwickelt.

Diese Besonderheiten sollten die zuständigen Verhandlungspartner dazu bewegen, in den internationalen Verträgen, die sie ratifizieren oder denen sie beitreten, jedes Mal, wenn dies notwendig erscheint, eine Trennungsklausel zur Wahrung der Autonomie und des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts, dem die Mitgliedstaaten unterliegen, zu erwirken. Das heißt, das Verfahren, das die Gemeinschaft hier anwendet, um das Brüsseler Übereinkommen von 1998 in geeigneter und einheitlicher Weise in der Gemeinschaft umzusetzen, und zwar in Form der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000, die keine gleichlautende Kopie des Übereinkommens darstellt, sondern eine Anpassung ist an die Tatsache, dass es eine Gemeinschaft gibt, und an deren rechtliche, kulturelle und soziale Besonderheiten, sollte zu einem allgemeinen Prinzip erhoben werden, das die nicht der Gemeinschaft angehörenden Staaten, die Vertragsparteien dieser internationalen Übereinkommen sind, anerkennen.

4.2. Der Ausschuss vertritt die Ansicht, dass die Festsetzung des Höchstalters für die Geltung der Verordnung auf 16 Jahre

der seelischen Entwicklung und dem Auffassungs- und Begriffsvermögen sowie der relativen Selbständigkeit der Heranwachsenden Rechnung trägt.

Er hält diese Altersgrenze für zweckmäßig, auch wenn eine Person, die nicht volljährig (also im Allgemeinen jünger als 18) ist, in verschiedenen internationalen Übereinkommen als Kind gilt; gleichwohl können Minderjährige im Alter von 16 von dem/den Erziehungsberechtigten für mündig erklärt werden. Damit ist bewiesen, dass das Recht Heranwachsenden dieses Alters das Vermögen zuerkennt, ihr Leben zu orientieren und ihre Interessen wahrzunehmen, ihre materiellen Interessen, auf welche die Mündigerklärung ja abzielt (beispielsweise die Vermögensverwaltung und die Ausübung eines Gewerbes), ebenso wie ihre moralischen oder affektiven Belange.

Der Ausschuss weist darauf hin, dass für Kinder zwischen 16 und 18 Jahren eine rechtliche Ungleichheit bestehen könnte; in Ermangelung einer besonderen Bestimmung gälte für sie die Verordnung (EG) Nr. 1347/2000.

4.3. Der Ausschuss bedauert schließlich mit Nachdruck, dass die Zusammenarbeit in zivilrechtlichen Angelegenheiten nur äußerst zögerlich vonstatten geht und dass das Familienrecht nur am Rande zur Sprache kommt, so dass beispielsweise die Rechte der aus einem unverheirateten Paar mit Kindern bestehenden Familie und der nichtehelichen Kinder im Rahmen der Gemeinschaft nicht anerkannt und umgesetzt werden.

Er hofft sehr, dass diese Probleme umgehend im Geiste der Gerechtigkeit, einer realistischen Betrachtung der gesellschaftlichen Entwicklung und der Gleichheit von Pflichten und Rechten der Unionsbürger behoben werden.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Einbeziehung von Umweltbelangen und nachhaltiger Entwicklung in die Entwicklungspolitik“

(2001/C 14/18)

Die Europäische Kommission beschloss am 18. Mai 2000, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu befassen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 10. Oktober 2000 an. Berichtersteller war Herr Ribbe, Mitberichtersteller war Herr Gafó Fernández.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung (Sitzung vom 19. Oktober 2000) mit 83 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### 1. Einleitung

1.1. In Artikel 177 des Amsterdamer Vertrag wird die Förderung der nachhaltigen Entwicklung zu einem zentralen Anliegen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit der Gemeinschaft erklärt.

1.2. Der Europäische Rat hat auf seinem Gipfel in Cardiff im Juni 1998 die Bedeutung der Integration des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung in alle Politikbereiche der Gemeinschaft unterstrichen und der Kommission sowie den Fachräten den Auftrag erteilt, entsprechende Strategien zu erarbeiten.

1.3. Die von der Kommission vorgelegte Mitteilung „Einbeziehung von Umweltbelangen und nachhaltiger Entwicklung in die Politik der wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit — Elemente einer umfassenden Strategie“<sup>(1)</sup> ist im Rahmen dieser Integrationsstrategie zu sehen.

1.4. Der Ausschuss hat Kenntnis von den Beratungen des Rates (Entwicklung) am 11. November 1999 sowie vom 18. Mai 2000, ebenso von der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft“<sup>(2)</sup>.

### 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Ausschuss begrüßt die Vorlage des Papiers durch die Kommission, die damit nicht nur zu erkennen gibt, dass sie sich um die Umsetzung der Vorgaben des Amsterdamer Vertrages sowie des Cardiff-Gipfels bemüht, sondern gleichzeitig beschreibt, dass es sich bei dieser Fragestellung um ein extrem wichtiges Themenfeld handelt, bei dem es noch erhebliche Defizite aufzuarbeiten gilt.

2.2. Die Kommission stellt sowohl in dieser Mitteilung als auch in ihrem generellen Papier zur Entwicklungspolitik<sup>(2)</sup> mehrfach zu Recht fest, dass der Zivilgesellschaft bei der Bewältigung der anstehenden Aufgaben eine fundamental

wichtige Rolle zukommt. Von dieser Warte her bedauert der Ausschuss die Tatsache, dass er als ein Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft bisher nur partiell in die Überlegungen der Kommission einbezogen wurde. Er gibt der Kommission, dem Rat und dem Parlament zu bedenken, dass die Beiträge des Ausschusses zur Fortentwicklung dieses wichtigen Politikbereiches nur dann sinnvoll sein können, wenn sie nicht nur zu Einzelstücken und einzelnen Dokumenten erfragt werden, sondern wenn er den Gesamtprozess der Fortentwicklung der Entwicklungspolitik mit begleiten kann. Die Kommission wird gebeten, dem Ausschuss mitzuteilen, wie seine Integration bei der Fortentwicklung der wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zukünftig aussehen soll.

2.3. Der Ausschuss betrachtet mit Sorge die derzeitige globale Entwicklung. Er stellt fest, dass das Versprechen der Industrienationen, das diese bereits auf der UN Vollversammlung am 24. Oktober 1970 abgegeben und später wiederholt bestätigt haben, nämlich mindestens 0,7 % des jeweiligen Bruttosozialproduktes in die Entwicklungshilfe zu investieren, von den meisten Ländern nicht eingehalten wird und derzeit durchschnittlich nur 0,23 % aufgewendet werden.

2.4. Die Schere zwischen arm und reich klafft immer weiter auseinander. Der Teufelskreis, in dem sich viele Entwicklungsländer befinden und der mit den Stichworten wirtschaftliche Unterentwicklung, Armut, geringes Bildungsniveau, Bevölkerungswachstum und mangelnder Umweltschutz nur unzureichend beschrieben wird, ist seit langem bekannt und auch im Bewusstsein der entwickelten Welt. Er konnte bislang nicht aufgebrochen werden, teilweise auch deshalb, weil der politische Wille hierzu fehlt.

2.5. Die Umweltsituation in den einzelnen Entwicklungsländern bzw. -regionen stellt sich selbstverständlich sehr unterschiedlich dar und lässt sich deshalb nicht verallgemeinern. Jedoch muss vielfach von einer dramatischen Lage gesprochen werden: vielen Menschen mangelt es an sauberem Trinkwasser, die Abwasseraufbereitung (und folglich vielfach die hygienischen Verhältnisse) ist katastrophal, ein geordnetes Abfallmanagement weitgehend unbekannt, und nicht nur in

<sup>(1)</sup> KOM(2000) 264 endg.

<sup>(2)</sup> KOM(2000) 212 endg. vom 26.4.2000.

Ballungszentren ist die Luftsituation häufig dramatisch. Die natürlichen Ressourcen werden vielfach übernutzt, z. T. zur Befriedigung der eigenen Bedürfnisse, z. T. zur Befriedigung einer externen Nachfrage.

2.5.1. Ein weiteres Beispiel für die problematische Umweltsituation sind Überweidungen und die landwirtschaftliche Übernutzung marginaler Böden mit der Folge abnehmender Fruchtbarkeit und Ertragsfähigkeit. Ein anderes Beispiel sind großflächige Abholzungen. Die ökologischen Konsequenzen können ebenfalls sehr unterschiedlich sein. Sie reichen von Klimaveränderungen über einer verstärkten Wüstenbildung bis hin zu großflächigen Überschwemmungen. Sie können somit globale wie regionale/lokale Auswirkungen haben. Mit anderen Worten: Die meisten Entwicklungsländer sind von einer gesunden Umweltsituation und einer „nachhaltigen Entwicklung“ weit entfernt. Diese Situation betrifft aber nicht nur die Entwicklungsländer, sondern hat auch Auswirkungen auf die entwickelten Länder, sodass der Initiative der Kommission auch aus einem wohlverstandenen Eigeninteresse besondere Bedeutung zukommt.

2.6. Es muss gesehen werden, dass es nicht die Entwicklungsländer, sondern die Industrienationen sind, die für viele der globalen Umweltprobleme hauptverantwortlich sind. Fakt ist, dass rund 20 % der Erdbevölkerung rund 80 % der Ressourcen verbraucht, und dass dieser Ressourcenverbrauch teilweise auch durch Raubbau bzw. Übernutzung an regenerativen und nicht regenerativen Ressourcen in den Entwicklungsländern gedeckt wird.

2.6.1. Die 20 % der Menschen, die 80 % der Rohstoffe verbrauchen, leben vornehmlich in den Industrieländern. Es sind somit vor allem die Produktions-, Verbrauchs- und Verhaltensmuster der Industrienationen, die für die drohende Ressourcenverknappung, für den Klimawandel oder den dramatischen Schwund der Biodiversität und somit genetischen Vielfalt verantwortlich sind. Diese auf die Entwicklungsstaaten zu übertragen würde somit die ökologisch bereits hoch sensible Situation global weiter massiv verschärfen.

2.6.2. Gleichwohl können die Industriestaaten mit einem Know-how Transfer bei der Entwicklung von angepasster Umwelttechnologie wichtige Beiträge zur Lösung der Probleme in der Entwicklungsländern leisten.

2.7. Der Ausschuss weist darauf hin, dass es bei der Integration des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung in die Entwicklungspolitik der EU nicht darum gehen kann, den europäischen Lebensstil auf die Entwicklungsländer zu übertragen. Die Kommission selbst hat in der Bewertung ihres eigenen 5. Umweltaktionsprogramms<sup>(1)</sup> festgestellt, dass man weit davon entfernt sei, eine nachhaltige Entwicklung in Europa zu gewährleisten.

(1) KOM(1999) 543 endg. vom 24.11.1999.

### 3. Besondere Anmerkungen

#### 3.1. *Kein ausreichend strategischer Ansatz im Papier*

3.1.1. Es ist auffällig, dass die Kommission in ihrer Mitteilung in den von ihr angesprochenen Themenfeldern relativ unverbindliche Vorschläge macht. Diese Mitteilung liefert nach Auffassung des Ausschusses kaum klare Hinweise,

- wo nun aus Sicht der Kommission die Probleme genau begründet liegen,
- wo bisher die Defizite in der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Entwicklungsstaaten am größten sind
- und wie ihnen wirklich wirkungsvoll begegnet werden können.

3.1.2. Im Kommissionsdokument konzentrieren sich die Aussagen auf den Bereich Umwelt. Aussagen darüber, wie man sich die Integration der nachhaltigen Entwicklung im Rahmen der Entwicklungspolitik vorstellt, fehlen gänzlich. Somit kann der Ausschuss nicht erkennen, dass mit dieser Mitteilung alle „Elemente einer umfassenden Strategie“ abgehandelt werden, wie der Untertitel der Mitteilung der Kommission vorgibt.

3.1.3. Ein Themenfeld, das in Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung in den Entwicklungsstaaten von erheblicher und entscheidender Bedeutung ist, ist beispielsweise das Thema „Bevölkerungsentwicklung“. Es bleibt im Kommissionsdokument vollständig ausgeklammert. Der Ausschuss empfiehlt, das Dokument noch einmal auf entsprechende Schwachstellen abzuklopfen und die strategischen Überlegungen entsprechend zu ergänzen.

3.1.4. Dazu gehört auch, Antworten auf folgende Fragestellungen zu suchen:

- Sind die vielfach zu beobachtende Landflucht und die Entwicklung immer größerer Megastädte, in denen 10, 20 oder gar 30 Millionen Menschen leben, langfristig gesehen nachhaltig?
- Stellt es nicht partiell einen Widerspruch dar, wenn auf der einen Seite sinnvollerweise die Bildung und Ausbildung der Menschen in den wirtschaftlich unterentwickelten Ländern gefördert wird, wenn aber gleichzeitig mit besonderen staatlichen Initiativen wie z. B. Einwanderungsregelungen bewusst Fachkräfte aus diesen Ländern abgeworben werden, was den Aufbau bzw. die Konkurrenzfähigkeit von dortigen Unternehmen massiv beeinträchtigt (Stichwort: brain-drain)?
- Warum wird im Kommissionsdokument nicht die Förderung von Mechanismen für einen verstärkten Technologietransfer erwogen, die über die bereits im Protokoll von Kyoto enthaltenen hinausgehen?

3.1.5. Die Kommission stellt fest, dass es „keine systematische Untersuchung der Kohärenz von EU- und Gemeinschaftspolitik sowie deren Auswirkungen auf Entwicklungsländer“ gibt. Diese kritische Selbsterkenntnis wird begrüßt. Der WSA vermisst in dem Papier einen konkreten Hinweis darauf, bis wann eine solche sicherlich extrem notwendige Untersuchung vorgenommen und vorgelegt werden soll.

3.1.6. Für die Fortführung und Qualifizierung der Diskussion zwischen Kommission, Rat und Parlament, an der sich der Wirtschafts- und Sozialausschuss gern beteiligen wird (s. Textziffer 2.2), wäre es deshalb von Vorteil, wenn eine klare Fehleranalyse der bisherigen globalen Entwicklung und Politik vorgenommen werden würde. Der Ausschuss weist darauf hin, dass hier ganz besonders das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) bereits wichtige Arbeiten geleistet hat, die systematisch ausgewertet und in die Strategie integriert werden sollten.

3.1.7. Die Diskussion könnte klarer und auch für die Öffentlichkeit, die für diese Fragen zwingend sensibilisiert werden muss, verständlicher ablaufen, wenn bestimmte Entwicklungen, die als nicht umweltverträglich bzw. nicht „nachhaltig“ identifiziert wurden, genauer beschrieben würden. Dabei sollte besonders dargestellt werden, welchen Anteil staatliche Stellen bzw. Unternehmen aus den entwickelten Ländern daran tragen.

## 3.2. Grundlagen für mehr Umweltschutz

3.2.1. Mehrfach wird im Kommissionsdokument betont, wie wichtig es ist, die Grundvoraussetzungen für den Auf- und Ausbau der für das Umweltmanagement erforderlichen Kapazitäten im öffentlichen und privaten Sektor zu fördern. Dies sieht der Ausschuss genauso. Aber nur an einer Stelle werden die Förderung des Umweltbewusstseins und die Umwelterziehung angesprochen.

Der Ausschuss weist mit Nachdruck darauf hin, dass Umweltschutz nicht funktioniert, wenn er nur von oben verordnet wird. Er wird nur dann erfolgreich sein, wenn die Gesellschaft dahinter steht, wenn die Menschen die eingeleiteten Schritte verstehen und akzeptieren und vielleicht sogar noch mehr einfordern.

Der uneingeschränkten Einbeziehung der Öffentlichkeit und der organisierten Zivilgesellschaft in die Konzipierung, Umsetzung und Bewertung von Entwicklungsstrategien, insbesondere im Bereich der Umweltpolitik und der nachhaltigen Entwicklung, sollte künftig noch mehr Beachtung geschenkt werden. Voraussetzung für eine tatsächliche Beteiligung der Zivilgesellschaft ist der vorherige Zugang zu angemessenen Informationen, etwa über die geplanten Projekte und die Umweltverträglichkeitsprüfungen, ganz im Sinne der von der Europäischen Gemeinschaft unterzeichneten Aarhus Konvention. Zum anderen ist eine verstärkte Unterstützung von Klein- und Kleinstprojekten zum Schutze der Umwelt ein wichtiger Ansatz zur direkten Einbeziehung der lokalen Bevölkerung. Zu beiden Punkten gibt die Mitteilung der Kommission leider nur ungenügend Auskunft.

3.2.2. Häufig weisen die Entwicklungsländer noch erhebliche Defizite bei der Ausbildung im Bereich des Umweltmanagements sowie des Umweltrechts und seiner Durchsetzung auf. Dem Ausschuss scheint es deshalb erforderlich, dass den Entwicklungsländern verstärkt Hilfen in diesen Bereichen gewährt werden, besonders bei der Entwicklung entsprechender Lehrangebote und Curricula an den Hochschulen.

3.2.3. Der Kommission steht für ihre Beziehungen zu den AKP-Staaten ein fester Rahmen für den Dialog über die Entwicklungsstrategien zur Verfügung, der ein ideales Integrationsinstrument darstellt, zumal auch die wirtschaftlichen und sozialen Akteure in den Dialog einbezogen werden müssen, wie es der Wirtschafts- und Sozialausschuss gefordert hat.

3.2.4. Solange in Entwicklungsländern den Forderungen einer modernen Umweltpolitik noch nicht ausreichend Rechnung getragen wird, liegt es im europäischen, sowie auch im globalen öffentlichen Interesse („global governance“), dass die Europäische Kommission sowie die Regierungen der einzelnen Mitgliedstaaten den ökologischen Aspekten in den bilateralen Gesprächen und Verhandlungen den entsprechenden Stellenwert einräumen. Sich auf die Position zurückzuziehen, der Umweltschutz müsse „nachfrageorientiert“ sein, kann nicht akzeptiert werden.

3.2.5. Es ist deshalb auch wichtig, alle Kommissionsbeamten, die mit der Entwicklungspolitik betraut sind, von der Bedeutung des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung zu überzeugen. Die Integration des Umweltschutzes beginnt hier.

3.2.6. In diesem Zusammenhang möchte der Ausschuss noch eine Anmerkung zur Personalausstattung innerhalb der mit Entwicklungsfragen beauftragten Kommissionsdienststellen machen. Die in der Fußnote 22 der Mitteilung genannten Zahlen, nach denen beispielsweise ein Mitarbeiter der Kommissionsdienststelle eine Investitionshöhe von 1 300 Mio. Euro in der AKP-Staaten auf ihre Umweltverträglichkeit zu überwachen hat, müssen sehr nachdenklich machen. Das notwendige Controlling kann so unmöglich angemessen geleistet werden. Die Kommission sollte darstellen, wie auch angesichts der geplanten Umstrukturierung zwischen den beiden Generaldirektionen RELEX und DEV sowie dem Gemeinsamen Dienst für Außenbeziehungen die sicherlich wachsenden Aufgaben hinreichend bewältigt werden können.

3.2.7. Eine Möglichkeit, mit der für mehr Effizienz gesorgt werden könnte, wäre eine bessere Koordinierung und Nutzung der vorhandenen Ressourcen, und zwar sowohl auf Seiten der Kommission als auch auf Seiten der Mitgliedstaaten und der maßgeblichen privaten und öffentlichen Organisationen.

## 3.3. Auswirkungen des Handels

3.3.1. In der Kommissionsmitteilung wird das Problem des Handels angesprochen, jedoch nicht so tiefgründig, wie es nach Auffassung des Ausschusses nötig wäre.

3.3.2. In den Handelsbeziehungen zwischen EU Mitgliedstaaten und den Entwicklungsländern sind einige Probleme begründet, die eine nachhaltige Entwicklung sowohl in den Entwicklungsländern wie auch in den entwickelten Ländern bislang massiv erschweren bzw. unmöglich machen. Ein Beispiel: Futtermittelimporte. Die europäische Landwirtschaft importiert in erheblichem Umfang Futtermittel (bzw. andere agrarische Rohstoffe), auch aus Entwicklungsländern. Innerhalb der EU bewirkt dies partiell eine Konzentration der intensiven Viehhaltung in Küstenregionen, was aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe nachvollziehbar ist, was aber gleichzeitig ein Umweltproblem darstellt und für die Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft in der EU ein Problem darstellt. Der Anbau der Futtermittelausgangsstoffe in den Entwicklungsländern verursacht dort wiederum diverse soziale und umweltpolitische Probleme. Die Vertreibung von Kleinbauern von Flächen, Abholzung von Flächen und der Raubbau auf sensiblen Böden, die Missachtung von Umweltbedingungen bei der Verarbeitung der Rohware (z. B. in Fischmehlfabriken) seien als Beispiele genannt. Völlig ungeklärt ist dabei die Frage, welche ökologische Konsequenz sich zukünftig aus dem Einsatz und dem globalen Handel gentechnisch veränderter Sorten ergeben können. Die Kommission sollte im Rahmen eines Papiers, das „Elemente einer umfassenden Strategie“ beinhalten soll, inhaltlich stärker auf solch bekannte Umstände eingehen und Ideen zur Lösung vorstellen.

3.3.3. Im Kommissionsdokument wird häufig auf die Bedeutung hingewiesen, die gerade international tätige Unternehmen in den Ländern beim Aufbau des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung haben. Dies ist zweifellos richtig, denn die Unternehmen können einen massiven Know-how-Transfer bewirken und mit ihren Managementerfahrungen sowie dem Einsatz moderner Umwelttechnologien „saubere“ Wirtschaftsprozesse auslösen. Dies ist die positive Seite einer Entwicklung, die unbedingt unterstützt werden muss.

3.3.4. Auf der anderen Seite erscheint es dem Ausschuss erforderlich, darauf hinzuweisen, dass es leider immer auch noch gegenteilige Entwicklungen gibt: weltweit agierende Unternehmen, die an ihren Standorten in den entwickelten Ländern durchaus hohe Umweltstandards einhalten, die aber zum Teil die geringen Sozial-, Arbeits- und Umweltstandards der Entwicklungsländer konsequent ausnutzen und so eine nachhaltige Entwicklung verhindern. Da dies ein nicht zu unterschätzender Faktor ist, wäre es wünschenswert, wenn die Kommission mit den europäischen und in den internationalen Institutionen Überlegungen anstellen würde, wie diesem Umstand ein Ende bereitet werden kann, z. B. durch die Entwicklung eines Verhaltenskodex. Darüber hinaus ist es unverzichtbar, dass die EU und die Mitgliedstaaten die internationale Kampagne zur Ratifizierung der grundlegenden IAO-Übereinkommen aktiv unterstützen und öffentliche Investitionen und Darlehen sowie bestimmte Programme an die Einhaltung ihrer Bestimmungen knüpfen.

3.3.5. Es ist inakzeptabel, dass in den Entwicklungsländern vielfach noch umwelt- und gesundheitsgefährdende Stoffe

verwendet werden, die in den EU-Staaten aus umwelt- oder gesundheitspolitischen Gründen längst verboten sind, hier aber hergestellt werden. Darüber hinaus werden in vielen Entwicklungsländern persistente toxische Chemikalien, wie z. B. DDT<sup>(1)</sup> zur Malariabekämpfung, eingesetzt, die wegen ihrer Flüchtigkeit und Langlebigkeit zu einer wachsenden globalen Umweltgefährdung beitragen.

3.3.6. Ausgehend von entsprechend bekannten, aus dem Handel resultierenden Defiziten muss deshalb der Satz der Kommission „Handel und Umwelt sollen sich gegenseitig beflügeln“ (s. Textziffer 4.2. erster Absatz des Kommissionsdokuments) derzeit zu einem gewissen Teil mehr als ein Wunsch denn als derzeitige Realität verstanden werden. Die Kommission und die Mitgliedstaaten müssen insbesondere für die Aufnahme des Umweltschutzes in die WTO-Satzung sorgen.

#### 3.4. Umweltschutzinvestitionen

3.4.1. Es ist angesichts erkennbarer Unterinvestitionen in den Umweltschutz in den Entwicklungsländern durchaus angebracht, über die Erhöhung des Anteils von Umweltschutzinvestitionen an der gesamten gemeinschaftlichen Entwicklungshilfe nachzudenken (er liegt derzeit nach Aussagen der Kommission nur bei 8,5 %). Der Ausschuss weist gleichzeitig darauf hin, dass es für die nachhaltige Entwicklung genauso bedeutsam ist, dafür Sorge zu tragen, dass die restlichen, weitaus höheren Mittel, die im Rahmen der im April 2000 vorgestellten Prioritäten der europäischen Entwicklungspolitik beispielsweise zur Armutsbekämpfung, zur Handelsförderung, für Strukturanpassungsprogramme, Gesundheit, Bildung, die Förderung des privaten Sektors und der produktiven Sektoren eingesetzt werden, ebenfalls die ökologischen Aspekte berücksichtigen.

3.4.2. Einige Umweltprobleme in den Entwicklungsländern liegen oftmals in aus Sicht der Industriestaaten vergleichsweise banalen Problemen begründet. Die Wüstenbildung breitet sich u. a. aus, weil Holzrodungen vorgenommen werden, um z. B. Essen zu kochen. Mit moderner, angepasster Umwelttechnologie (z. B. Solarkochern) könnten entscheidende Verbesserungen erzielt werden. Gleichzeitig könnten entsprechende Qualifizierungsprogramme gestartet werden, die die Menschen in diesen Ländern in die Lage versetzen, entsprechende Technologien selbst herzustellen. Die Entwicklungsländer nur als Abnehmer entsprechender in den Industriestaaten hergestellter Geräte anzusehen wäre der falsche Weg. Der WSA würde sich über Hinweise seitens der Kommission freuen, ob der Aufbau der Herstellung und Anwendung entsprechender Technologie in den Ländern im Rahmen von Bottom-up-Projekten nicht ein Ansatz wäre, der viel stärker als bisher genutzt werden sollte, um viele Vor-Ort-Probleme zu lösen.

(1) Ca. 30 % des in den Entwicklungsländern eingesetzten DDT kommt über die Atmosphäre wieder in die entwickelten Länder zurück!

3.4.3. Mit solchen angepassten Projekten kann auch sehr gut bewiesen werden, dass Umweltschutz kein Luxusgut ist, das sich nur reiche Gesellschaften leisten können, sondern eine Grundvoraussetzung zur Sicherung der globalen ökologischen und ökonomischen Stabilität.

3.4.4. Unklar ist abschließend, wie die Kommission zu der Auffassung kommt, dass „die Privatisierung von Umweltdienstleistungen (z. B. Abfallentsorgung, Hygienesdienste, Abwasserbehandlung) ... zu einer besseren ökonomischen Effizienz und Umweltwirksamkeit führen“ wird.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

### **Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Stärkung des Konzessions- und Vertragsrechts für öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP)“**

(2001/C 14/19)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 2. März 2000 gemäß Artikel 23 Absatz 3 seiner Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe „Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch“ nahm ihre Stellungnahme am 1. September 2000 an. Berichterstatte war Herr Levaux.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 mit 72 gegen 2 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

#### **1. Einleitung**

1.1. Die Fachgruppe „Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch“ beschloss in ihrer Sitzung am 14. Dezember 1999, das Präsidium um Genehmigung für die Erarbeitung einer Initiativstellungnahme zum Thema „Die Stärkung des Konzessions- und Vertragsrechts für öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP)“ zu ersuchen. Diese Partnerschaften sind Instrumente zur Wiederankurbelung des Wachstums in Europa im Dienste der europäischen Bürger und zur Integration der Märkte. Die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen decken nicht alle Verträge über öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) ab. Die Richtlinie 93/37/EWG<sup>(1)</sup> gibt eine Definition und einen Rahmen für Baukonzessionen vor, steckt jedoch keinen allgemeinen Rahmen für die Verträge über öffentlich-private Partnerschaften ab. Dass diese Notwendigkeit anerkannt wird, kommt in verschiedener Form zum Ausdruck:

— Die von Herrn Kinnoch gebildete hochrangige Gruppe hat Empfehlungen ausgesprochen, die von der Kommission uneingeschränkt befürwortet wurden, in der europäischen Rechtsetzung und in der Rechtspraxis mehrerer Mitgliedstaaten bislang jedoch unberücksichtigt blieben.

— In der nach der Vorlage des Grünbuchs über das öffentliche Auftragswesen vom Januar 1997 veröffentlichten Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht<sup>(2)</sup> sowie in dem Orientierungsvermerk vom März 1998 werden Überlegungen angestellt, die mehrere grundlegende Fragen aufwerfen. Die Kommission erkennt die Vielfalt der vertraglichen Beziehungen im Zusammenhang mit den ÖPP an und beschränkt ihre Analyse auf die Konzessionen.

1.2. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss möchte seine Überlegungen auf zwei große Fragenkomplexe konzentrieren:

1.2.1. Die wirtschaftlichen, sozialen und strategischen Fragen

— Müssen diese Verträge angesichts der schleppenden Entwicklung der transeuropäischen Netze (TEN), die auf ihrer Grundlage verwirklicht werden sollten, in einen harmonisierten Rechtsrahmen eingebunden werden?

<sup>(1)</sup> ABl. L 199 vom 9.8.1993.

<sup>(2)</sup> ABl. C 121 vom 29.4.2000.

Müsste nicht der strategischen Bedeutung dieser Verträge Rechnung getragen werden, und zwar

- in Bezug auf den spezifischen Aspekt der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Sozialbereich, Umwelt);
- in Bezug auf eine Konsolidierung im Hinblick auf das Wachstum und die Schaffung eines wirklichen Marktes für privates Infrastrukturkapital, was derzeit durch die Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem geltenden europäischen Vertragsrecht gehemmt wird?
- Dürfen wir zulassen, dass wir den anderen Kontinenten gegenüber, die diese Vertragsart mit großem Nachdruck entwickeln, ins Hintertreffen geraten, was unsere Wirtschaftsentwicklung über kurz oder lang negativ beeinflussen könnte?

#### 1.2.2. Fragen der Rechtsharmonisierung und der Klärung des europäischen Rechts

- Sollten entsprechend dem Vorschlag der UNICTRAL<sup>(1)</sup> gemeinsame Regeln für diese Verträge eingeführt werden?
- Müssen die Rechtsvorschriften im Bereich des öffentlichen Auftragswesens angesichts der markanten Zunahme neuer Vertragsformen mit der Bezeichnung ÖPP und der Umstrukturierung in den Mitgliedstaaten in punkto Infrastrukturmanagement durch private Betreiber erweitert werden?

1.3. Ziel dieser Stellungnahme ist es, ausgehend von den Arbeiten, die bislang in diesem Bereich auf europäischer Ebene durchgeführt wurden, einen klareren Ansatz im Hinblick auf die Schaffung eines Regelwerks für Konzessionen in Europa zu entwickeln. Zur Förderung der Entwicklung in diesem Bereich bedarf es einer genauen Definition der Konzessionen und eines angemessenen Rahmens für diese Verträge. Anhand einer Untersuchung der im Zusammenhang mit den Infrastrukturkonzessionen aufgetretenen Schwierigkeiten werden in dieser Stellungnahme Vorschläge für Europa unterbreitet.

## 2. Hindernisse für die ÖPP und Bilanz der diesbezüglichen Bemühungen in Europa

### 2.1. Die rechtlichen Hindernisse

2.1.1. In den Richtlinien der Gemeinschaft wird kein klarer Rahmen für Konzessionen abgesteckt. Grundlage für die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften bilden zum einen die Vertragsbestimmungen und zum anderen die sechs Richtlinien

zur Umsetzung dieser Vorschriften. Die Richtlinien der Europäischen Union zielen darauf ab, die Transparenz des Wettbewerbs im Bereich des öffentlichen Auftragswesens sicherzustellen<sup>(2)</sup>, allerdings ist die Anwendbarkeit dieser Richtlinien auf öffentlich-private Partnerschaften bisweilen unklar. Lediglich in der Richtlinie 93/37/EWG zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge wird in Artikel 1 Buchstabe d) der Konzessionsvertrag definiert; diese Definition beschränkt sich auf die Baukonzessionen. Die Richtlinie schreibt eine vorherige Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vor. Leider wird dabei ein Bezug zu den einfachen öffentlichen Bauaufträgen hergestellt<sup>(3)</sup>.

2.1.1.1. Die öffentliche Baukonzession, die sowohl die Durchführung der Arbeiten als auch die Inanspruchnahme der damit zusammenhängenden Dienstleistungen umfasst, fällt zwar eindeutig unter die Richtlinie 93/37/EWG, doch dies gilt nicht für Konzessionen in den Bereichen Telekommunikation, Verkehr, Wasser oder Energie. In der Richtlinie 92/50/EWG über die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge wird weder die Konzession definiert noch das Verfahren ihrer Erteilung geregelt. Dasselbe gilt auch für die Richtlinie 93/38/EWG über die Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor.

2.1.1.2. Diese Richtlinien weisen also in Bezug auf die Definitionen und den Anwendungsbereich Unstimmigkeiten auf, und daher besteht die Notwendigkeit einer Klarstellung für die Konzessions- bzw. ÖPP-Verträge.

2.1.2. Die Definition der öffentlichen Baukonzession ist kritikwürdig. Zu kritisieren ist in erster Linie, dass die Konzessionen unsinnigerweise an die Bauaufträge geknüpft werden und in den meisten Mitgliedstaaten Konzessionsangebote seitens des Privatsektors nicht berücksichtigt werden.

<sup>(2)</sup> — Richtlinie 93/37/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 (ABl. L 199 vom 9.8.1993) zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge (in die die Richtlinien 71/305/EWG (ABl. L 185 vom 16.8.1971) und 89/440/EWG (ABl. L 210 vom 21.7.1989) aufgenommen wurden);

— Richtlinie 93/36/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge;

— Richtlinie 92/50/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge;

— Richtlinie 93/38/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 zur Koordinierung der Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor (sog. besondere Sektoren).

<sup>(3)</sup> „Als 'öffentliche Baukonzessionen' gelten Verträge, die von den unter Buchstabe a) genannten Verträgen nur insoweit abweichen, als die Gegenleistung für die Arbeiten ausschließlich in dem Recht zur Nutzung des Bauwerks oder in diesem Recht zuzüglich der Zahlung eines Preises besteht.“

<sup>(1)</sup> UN-Kommission für internationales Handelsrecht.

2.1.2.1. Bei der öffentlichen Baukonzession handelt es sich um einen komplexen Vertrag, durch den eine öffentliche Stelle einer privaten Organisation die Zuständigkeit für die Finanzierung, Durchführung und Wartung eines Bauprojekts überträgt und dieser das Recht zur langfristigen Nutzung desselben einräumt, damit sich die Investitionen amortisieren. Dies erfordert also eine Übertragung der Verantwortung vom Konzessionsgeber auf den Konzessionär sowie das Konzept eines globalen Vertrags, der unabhängig von der Art der Zahlung durch den Konzessionär zahlreiche Funktionen abdeckt (Bau, Finanzierung, Nutzung). Die für den Verbraucher bzw. Nutzer erbrachte Dienstleistung muss durch die Kapitalverzinsung und Risikoentlohnung zugunsten des Anlegers angemessen ausgeglichen werden.

2.1.2.2. Nach der Veröffentlichung des Grünbuchs der Europäischen Kommission im November 1996<sup>(1)</sup> verabschiedete der Ausschuss am 28. Mai 1997 eine Stellungnahme<sup>(2)</sup>, in der er die Kommission aufforderte, ihren Ansatz in Bezug auf die Konzessionen zu überdenken, um diese von der Definition des öffentlichen Auftrags loszulösen:

- „Die Frage der Konzessionen sollte ebenfalls eingehend geprüft werden, wobei von der Grundvoraussetzung auszugehen ist, dass ihre Erteilung transparent und anhand objektiver Kriterien erfolgen muss. Zwischen einer Konzession und einem Auftrag bestehen grundlegende Unterschiede, die den Gegenstand und die Dauer der Vereinbarung, die Finanzierungsbedingungen, die Art der Abwicklung und den Umfang der Haftung betreffen. Um die Verbreitung derartiger Verträge — insbesondere im Hinblick auf die transeuropäischen Netze — zu fördern, könnte die Europäische Kommission die Entwicklung eines speziellen Rechtsinstruments prüfen, in dem die Regeln für ihre Erfüllung verankert würden.“

Aus dieser Stellungnahme seien ferner die folgenden Passagen zitiert:

- „3.7. In mehreren Ländern werden Methoden zur Finanzierung öffentlicher Bauten durch private Investoren entwickelt. Es handelt sich dabei um langfristige Verträge, die privatwirtschaftliche Finanzierungsbeiträge vorsehen und sich infolgedessen deutlich von öffentlichen Aufträgen unterscheiden. Da diese Modelle zur Entlastung der Staatskasse beitragen, sollten sie Verbreitung finden und gefördert werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Kommission mit einer auslegenden Mitteilung dafür sorgt, dass der Verhandlungscharakter dieser Verträge gewahrt bleibt und die erforderliche Publizität sichergestellt ist.“
- „8.3.6. Der Ausschuss hält es für wünschenswert, die Erteilung von Konzessionen vor allem im Rahmen der transeuropäischen Netze zum Gegenstand einer besonderen Regelung zu machen.“

„8.3.7. Er schlägt der Europäischen Kommission vor, neue Vertragsmodelle zu fördern, bei denen öffentliche

Infrastrukturen durch privatwirtschaftliche Akteure finanziert werden.“

2.1.3. Die geltenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft gewährleisten nicht die Gleichbehandlung der Konzessionen nach einzelstaatlichem Recht. Die Kommission ist sich der Schwierigkeiten bewusst, die der derzeitige Rechtsrahmen aufwirft, und sie veröffentlichte am 29. April 2000 eine „Mitteilung zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht“.

2.1.3.1. Die endgültige Fassung dieser Mitteilung wurde nach Konsultationen auf europäischer Ebene veröffentlicht, in deren Rahmen der Ausschuss jedoch nicht um Stellungnahme ersucht wurde. Gegenstand der Mitteilung ist die Einbeziehung der Konzessionen in den Vertrag, das Konzept der Konzession und ihr Anwendungsbereich. Dieser Ansatz ist nützlich, stellt jedoch nur einen Teilschritt dar, und es sind zahlreiche Stimmen laut geworden, die eine europäische Richtlinie für diesen Bereich fordern, um rechtliche Widersprüchlichkeiten auszuräumen und nach dem Vorbild der überall in der Welt herrschenden Praxis über harmonisierte Rechtsgrundlagen für diese Verträge zu verfügen. Nach den geltenden, nicht harmonisierten einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, die mehr oder weniger weitreichende Rechte und Pflichten festsetzen, wird die Erteilung von Konzessionen sehr unterschiedlich gehandhabt. Es ist nicht normal, dass die Verfahren zur Vergabe und Ausführung dieser Verträge innerhalb der Mitgliedstaaten so stark voneinander abweichen, während uns doch die europäischen Instanzen immer wieder versichern, dass der Rückgriff auf die ÖPP den Aufbau der europäischen Infrastrukturen ermöglichen würde. Die Konzepte der öffentlich-privaten Partnerschaft und der Konzession müssen in den europäischen Rechtsvorschriften fest verankert werden, um die Hindernisse für private Investitionen in öffentliche Anlagen zu beseitigen.

2.1.3.1.1. Die Mitteilung der Kommission enthält eine nützlich Aufstellung der Vertragsbestimmungen und ihrer Anwendbarkeit auf alle Arten der Konzessionserteilung für Dienstleistungen und Bauarbeiten sowie für die Gewährung ausschließlicher Rechte<sup>(3)</sup>. Die Kommission unterstreicht zu Recht die Notwendigkeit, bei der Vergabe von Verträgen oder einseitigen Akten, die einer Konzession gleichkommen, einen Wettbewerb zwischen den öffentlichen oder halböffentlichen Stellen und dem Privatsektor herbeizuführen. Im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung betrachtet es die Kommission als Verstoß gegen die genannten Vertragsbestimmungen und gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, Bestimmungen vorzusehen, die „öffentliche Aufträge jenen Unternehmen vorbehalten, die unmittelbar oder mittelbar ganz oder mehrheitlich im Besitz des Staates oder der öffentlichen Hand stehen“.

<sup>(3)</sup> Die öffentlichen Stellen müssen die Grundsätze der Transparenz, der Verhältnismäßigkeit und der gegenseitigen Anerkennung einhalten. „Die Richtlinie 93/37/EWG sieht für die Vergabe sämtlicher öffentlicher Baukonzessionen eine vorangehende Bekanntmachung vor, unabhängig davon, ob der potentielle Konzessionär dem privaten oder dem öffentlichen Bereich angehört“. Auf die Erteilung von Konzessionen für die Erbringung von Dienstleistungen geht die Mitteilung nicht ein.

<sup>(1)</sup> Grünbuch „Das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Union: Überlegungen für die Zukunft“ (KOM(96) 583 endg.).

<sup>(2)</sup> ABl. C 287 vom 22.9.1997, S. 92.

2.1.3.2. Die Kommission geht in ihrer Mitteilung jedoch nicht auf alle Probleme im Zusammenhang mit dem Inhalt der Konzessionsverträge und den auf diese Verträge anwendbaren Rechtsvorschriften ein. Die Kommission verwendet als ausschließliches Kriterium zur Unterscheidung zwischen Auftrag und Konzession „das Recht zur Nutzung des Bauwerks oder dieses Recht zuzüglich der Zahlung eines Preises“. Sie erklärt, „das Nutzungsrecht erlaube es, von den Nutzern des Bauwerks eine Vergütung zu verlangen“, und sie vertritt die Ansicht, dass die Erhebung von Gebühren unmittelbar beim Nutzer als Kriterium zur Unterscheidung zwischen Konzessionen und Aufträgen angesehen werden kann. Ferner setzt sie die „Nutzung“ mit dem „Risiko der Nutzung“ gleich, was nicht bei allen Konzessionsverträgen der Fall ist und abgesehen davon weder der Richtlinie über Bauaufträge und noch weniger der Richtlinie über Dienstleistungsaufträge entspricht.

2.1.3.3. Je nach der Art der zu erbringenden Dienstleistung sind die Risiken sehr unterschiedlich und beschränken sich nicht nur auf das Verkehrsrisiko (Kliniken, Parkhäuser, Wasserversorgungsnetze usw.). Der Konzessionär muss vor der Nutzung die Finanzierung, die Durchführung der Arbeiten sowie über einen langen Zeitraum die Wartung sicherstellen. Die Konzession kann daher nicht nur an das alleinige Kriterium des Finanzierungsrisikos geknüpft werden; das Konzept ist wesentlich komplexer, und zu seiner Klärung ist es erforderlich, alle Elemente heranzuziehen und in eine Rangfolge zu bringen. Die vertragliche Übertragung von Risiken wird im Übrigen von Fall zu Fall ausgehandelt.

2.1.4. Rechtliche Abweichungen infolge der unterschiedlichen Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften. Der Ausschuss stellt fest, dass die Rechtsvorschriften über Konzessionsverträge von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark voneinander abweichen. So werden beispielsweise in Belgien, Spanien und Portugal nur Konzessionen für Bauwerke mit langer Nutzungsdauer, an deren Finanzierung die öffentliche Hand beteiligt ist, als öffentliche Baukonzessionsverträge anerkannt. Dies ist in Deutschland, Frankreich und Italien nicht der Fall. Dennoch handelt es sich um dieselbe Vertragsform, die im Übrigen innerhalb und außerhalb Europas sehr stark an Bedeutung gewinnt.

2.1.4.1. Es ist also festzustellen, dass die Unterschiedlichkeit der Vertragskonzepte im öffentlichen Sektor Europa spaltet. Ein Vertrag, der in einem Mitgliedstaat als Auftrag angesehen wird, kann in einem anderen Mitgliedstaat eine Konzession sein. So kann derselbe Vertrag je nachdem, in welchem Land man sich befindet, unterschiedliche Vergabeformen nach sich ziehen. Die Mitteilung zu den Auslegungsfragen scheint keine Anhaltspunkte für eine Änderung dieser Situation zu bieten: Die Verträge, die in Großbritannien im Rahmen der „Private Finance Initiative“ (PFI) geschlossen werden, haben eine sehr lange Laufzeit, werden vollständig ausgehandelt und sehen eine ausschließliche Finanzierung durch die öffentliche Hand nach Übertragung der mehr oder minder signifikanten Risiken auf den Privatsektor vor. Nach Aussagen der Mitteilung zu Auslegungsfragen können diese Verträge sowohl als öffentliche Aufträge als auch als Konzessionen angesehen werden.

2.1.5. Weltweit haben zahlreiche Staaten besondere Gesetze für die vom Privatsektor außerhalb des Konsultationsprozesses des öffentlichen Sektors unterbreiteten Vorschläge erlassen, die privaten Akteuren die Möglichkeit eröffnen, den zuständigen öffentlichen Stellen Projekte vorzuschlagen. Stimmen die Behörden dem Vorschlag zu, so wird ein Wettbewerb ausgeschrieben, bei dem dem Urheber des Vorschlags Rechte vorbehalten werden<sup>(1)</sup>.

## 2.2. Die wirtschaftlichen Hindernisse

### 2.2.1. Lücken in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften stehen einer normalen Entwicklung im Bereich der privaten Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen im Wege

2.2.1.1. Die Anleger beklagen die Unsicherheit der Gesetzeslage, die kaum Rechte eröffnet, wodurch äußerst ungünstige Voraussetzungen für eine Privatfinanzierung von Infrastrukturen geschaffen werden. Dies ist umso bedauerlicher, als sich das ÖPP-Recht weltweit rasant entwickelt hat, wie die Arbeiten der UN-Kommission im Bereich des Welthandels aufzeigen<sup>(2)</sup>. Diese Arbeiten machen deutlich, dass die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nicht nur die Erteilung, sondern auch die Ausführung der Konzessionen regeln. Diese Frage wurde in dem Weißbuch der Kommission über das öffentliche Beschaffungswesen vom November 1996 bereits angesprochen, doch bleiben Reaktionen darauf bis heute aus. Vorschriften, die lediglich die Vergabe regeln, sind unzureichend bzw. sogar abschreckend, wie im Übrigen auch im Kinnock-Bericht festgestellt wurde.

2.2.2. Die Feststellung, dass sich das transeuropäische Verkehrsinfrastrukturprogramm nur schleppend entwickelt, hat schon vor langer Zeit die Frage nach der Effizienz des geltenden europäischen Konzessionsrechts aufgeworfen. Die Kinnock-Gruppe hat sich eingehend mit dieser Frage befasst und veröffentlichte im Mai 1997 den Abschlussbericht der hochrangigen Gruppe über öffentlich-private Partnerschaften bei transeuropäischen Verkehrsprojekten.

— Die Arbeitsgruppen haben zahlreiche Vorschläge zu den verschiedenen Aspekten der rechtlichen Regelung der Konzessionen unterbreitet. Bislang wurden allerdings erst wenige dieser Vorschläge aufgegriffen, und es wurden kaum Verkehrsinfrastrukturvorhaben im Rahmen wirklicher öffentlich-privater Partnerschaften durchgeführt. Dies ist natürlich eine der Ursachen für die Verzögerungen bei der Durchführung des in Essen für die 14 prioritären Vorhaben festgelegten Programms.

<sup>(1)</sup> Dieses Verfahren ist insbesondere in Italien üblich, und es spricht nicht dagegen, dass die übrigen Mitgliedstaaten diese Praxis übernehmen. Die UNICTRAL hat im Übrigen unlängst Empfehlungen für diesbezügliche Rechtsvorschriften veröffentlicht.

<sup>(2)</sup> Siehe Bericht „Die privat finanzierten Infrastrukturvorhaben“, 2. März 1998 — UNICTRAL, 31. Tagung.

2.2.3. Zusammenfassung der Vorschläge aus dem Bericht der hochrangigen Gruppe in Bezug auf die Probleme im Zusammenhang mit den öffentlich-privaten Partnerschaften in Europa (Ziffern 2.2.3.1 bis 2.2.3.3)

2.2.3.1. Eine europäische Strategie im Bereich der Konzessionen

— Es besteht die Notwendigkeit einer klar strukturierten Politik für die ÖPP. In Bezug auf die Vorhaben müssen Sicherheiten und Ansätze für die Lösung der Startschwierigkeiten geboten werden.

— Es ist auf die mangelnde Koordinierung und die fehlende Motivation der öffentlichen Akteure hinzuweisen.

— Es muss umfangreiches Startkapital von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt werden, und Projektagenturen sollten in einem sehr frühen Stadium die finanzielle Durchführbarkeit prüfen. Ferner sind Bodenuntersuchungen erforderlich. Es wurde angeregt, für grenzüberschreitende Vorhaben eine europäische Agentur einzurichten, die die Kooperationskapazität und -kontinuität sicherstellt.

— Für grenzüberschreitende Konzessionen und die Bildung öffentlicher Interessenvereinigungen sollte das Statut einer europäischen Gesellschaft geschaffen werden.

— Gestützt auf transparente Kosten/Nutzen-Analysen, die auch Externalitäten und künftige Steuereinnahmen berücksichtigen, sollten gemeinsame Verfahren der Bewertung und Präsentation der Vorhaben entwickelt werden.

— Dem Privatsektor sollte die Aufgabe übertragen werden, die finanzielle Durchführbarkeit der Vorhaben nachzuweisen.

— Die Befähigung der öffentlichen Stellen zur Konzipierung von Konzessionsvorhaben muss verbessert werden.

— Für das Schlüsselproblem der evolutiven Besteuerung muss eine harmonisierte Lösung gefunden werden.

— Es müssen langfristige Steuergarantien geschaffen werden, um ein Investitionshindernis auszuräumen (z. B. liegt der MWSt.-Satz in Frankreich bei 20 %).

— Die Bauunternehmen übernehmen die Hauptverantwortung für die fristgerechte Konzipierung und Durchführung eines Vorhabens innerhalb eines bestimmten Haushaltsrahmens.

2.2.3.2. Entwicklung von Verfahren der Ad-hoc-Finanzierung

— Bereitstellung rückzahlungspflichtiger Vorschüsse (wenn das Verkehrsziel erreicht ist);

— die Reinvestition zurückgezahlter Beträge ermöglichen;

— Schaffung eines echten Finanzmarktes und Verfügbarkeit von Quasi-Eigenmitteln;

— Förderung von Privatinvestitionen (Rückerstattung im Fall des Wiederankaufs);

— Einführung von Null-%-Anleihen;

— im Interesse der Ausgewogenheit der Hauptkonzession Zulassung von Ko-Konzessionen für zusätzliche Tätigkeiten;

— verstärkter Rückgriff auf die Pensionsfonds;

— Ausbau der harmonisierten Risikobewertung auf einer fairen und sachgerechten Grundlage;

— Bekräftigung des Grundsatzes der finanziellen Ausgewogenheit der Konzessionsverträge;

— Beschränkung des vom Konzessionär zu tragenden Risikos auf die Kosten der Arbeiten, des Betriebs und der Wartung und Übertragung der Umweltrisiken und der Kosten für die garantierte Anlaufphase auf den Privatsektor;

— Verringerung der Kosten für Studien und der daraus resultierenden Risiken;

— Verringerung der Verhandlungskosten durch sorgfältige Festlegung der Spezifikationen;

— Einführung eines Mindesteinkommensgarantie im Gegenzug zur Gewinnteilung. Die Kommission sollte auf öffentlich finanzierte Konzessionsverträge zurückgreifen.

2.2.3.3. Annahme gemeinsamer Vergabeverfahren

— Zur Verringerung der Kosten des Vergabeverfahrens stärkere Einbeziehung der öffentlichen Stellen in die Vorbereitung der Projekte: Verkehrsstudien, geologische Untersuchungen — Schutz der Vorschläge der Unterlegenen;

— Entwicklung von Verhandlungsverfahren nach eingeschränkten Ausschreibungen — Auswahl des besten Angebots;

— Einschränkung des Umfangs der Spezifikationen für die Bauarbeiten; Vereinfachung des Verfahrens durch die Kommission;

— Verbot einer Programmänderung während der Bauarbeiten;

— Ausschreibung erst nach dem Grundstückskauf, der Genehmigung der Pläne, dem Abschluss der Durchführbarkeitsstudien und der Festlegung der Subventionen;

- Entwicklung von Verfahren zur Präqualifikation der Konzessionäre;
- Berücksichtigung von Vorschlägen auf Initiative des Privatsektors.

2.2.4. Seit der Veröffentlichung des Kinnock-Berichts hat sich die Rechtslage in Europa nicht weiterentwickelt. Der Ausschuss ist auch der Meinung, dass die Verfahren zur Berücksichtigung der drei „Säulen“ (Wirtschaft, Umwelt und soziale Aspekte) genutzt werden sollten.

#### 2.2.5. Aufrechterhaltung der Monopole bei Großvorhaben

2.2.5.1. Obwohl die Kommission die Mitgliedstaaten wiederholt aufgefordert hat, auf ÖPP-Verträge zurückzugreifen, ist stellenweise zu beobachten, dass diese Möglichkeit eingeschränkt wird (z. B. bei der Verbindung Barcelona-Perpignon); von einigen Vorhaben wird der Privatsektor komplett ausgeschlossen (z. B. Verbindung Lyon-Turin), obwohl er innovative oder alternative Lösungen anbieten könnte.

2.2.5.2. Auch wenn die Kriterien des wirtschaftlichen Ausgleichs eine Abweichung von Artikel 90 Absatz 2 des Vertrags rechtfertigen können<sup>(1)</sup> (siehe Bericht „Die privat finanzierten Infrastrukturvorhaben“, 2. März 1998 — UNCITRAL, 31. Tagung) oder auch für die Berücksichtigung von Aspekten der Raumordnung und der öffentlichen Ordnung sprechen würden<sup>(2)</sup>, haben die Ziele des Maastrichter Vertrags in Bezug auf die Wettbewerbsregeln Vorrang. Nach Maßgabe dieses Vertrags lassen sich die Mitgliedstaaten von dem „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ leiten<sup>(3)</sup>.

2.2.5.3. In der Mitteilung über Auslegungsfragen wird zu Recht hervorgehoben, dass die öffentlichen und halböffentlichen Stellen die Bestimmungen der geltenden Richtlinien sowie des Vertrags in Bezug auf den Wettbewerb zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor anwenden müssen.

2.2.6. Europa sieht sich umfangreichen Herausforderungen gegenüber, sowohl kurzfristig in Bezug auf die benötigten Infrastrukturen wie auch auf mittlere und lange Sicht für die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und der Ausfuhrkapazität der europäischen Unternehmen. Das Finanzierungsproblem durch die begrenzten Mittel der öffentlichen Hand kann durch den Einsatz von ÖPP-Vereinbarungen gelöst werden. Europa wendet diese Mittel derzeit im Vergleich zu anderen Ländern noch wenig an. Europa sollte daher umso

mehr versuchen, aus den Erfahrungen der anderen Länder in diesem Bereich zu lernen. Gerade die Auswirkungen auf die Konsumenten sollten analysiert werden.

#### 2.2.7. Mangelnde Diversifizierung bei den Verfahren der öffentlichen Verwaltung

2.2.7.1. Die Notwendigkeit, das Gleichgewicht der öffentlichen Haushalte zu wahren, lässt es in bestimmten Fällen angebracht erscheinen, Ausgaben im Wege der öffentlich-privaten Partnerschaft nach außen zu verlagern.

2.2.7.2. Mehrere Staaten haben beschlossen, dies zu einem Schlüsselinstrument ihrer öffentlichen Aktion zu machen. Die britische Regierung hat den Grundsatz aufgestellt, dass die Einbeziehung des Privatsektors die Regierung in die Lage versetzt, ihre Tätigkeit auf die wesentlichen Aufgaben zu beschränken und sich auf die Qualität der Leistungen zu konzentrieren. Über die ÖPP wird der Privatsektor nicht nur zur Finanzierung der Investitionsvorhaben herangezogen, sondern auch, um dessen Fähigkeiten und Know-how im Managementbereich zu nutzen und so eine effizientere Durchführung und langfristige Nutzung der öffentlichen Projekte sicherzustellen.

#### 2.2.8. Das Fehlen fester und einheitlicher Grundsätze für die Entwicklung der ÖPP auf europäischer Ebene

2.2.8.1. Das riesige Infrastrukturvorhaben kann nur dann wirklich voranschreiten, wenn auch die Mitgliedstaaten mit Entschlossenheit die erforderlichen Maßnahmen zur Förderung dieses Projekts ergreifen, nicht länger alle Aufträge den öffentlichen bzw. halböffentlichen Stellen vorbehalten und auf koordinierte Weise den Wettbewerb vorantreiben, um durch die Berücksichtigung alternativer Ideen und der vielfältigen Vorschläge des Privatsektors Fortschritte in diesem Bereich zu ermöglichen.

2.2.8.2. Es ist Sache der Kommission, Projekte zu lancieren und die Mitgliedstaaten darauf hinzuweisen, dass für FTE-Vorhaben nicht ausschließlich die staatlichen Stellen zuständig sind. Generell muss die Kommission aber auch einen angemessenen Rechtsrahmen für diese Verträge schaffen, damit Investitionen in diesem Bereich ohne Diskriminierung gegenüber anderen Investitionsformen erfolgen können.

2.2.8.3. Die Kommission muss sich eine strategische Sichtweise zu eigen machen: Entweder Europa passt sich an die Methoden des neuen Jahrtausends für die Verwaltung durch die öffentliche Hand an, was seiner Tradition entspricht, oder aber es verharrt in seinem engen Regelwerk, das Mehrkosten sowohl für die Verbraucher als auch für die Privatinvestoren, denen höhere Finanzierungskosten entstehen, verursacht.

(1) EuGH, Corbeau, 19.5.1993, Sammlung der Rechtsprechung 1993, S. I-2533.

(2) EuGH, Gemeinde Almelo, Sammlung der Rechtsprechung 1994, S. I-1477.

(3) Siehe Initiativstellungnahme „Die Strategie für den europäischen Binnenmarkt und Empfehlungen für die Überprüfung der Zielvorhaben“, Berichtersteller: Herr Little; ABL C 140 vom 18.5.2000, S. 36.

### 3. Die wichtigsten Leistungen der ÖPP in Europa und der Welt

3.1. Alle europäischen Länder haben in der Vergangenheit bereits auf das Konzessionssystem zurückgegriffen bzw. tun dies gegenwärtig. Es sei daran erinnert, dass bereits das „erste Europa“ zur Zeit des Römischen Reiches vor 2000 Jahren in zahlreichen Dienstleistungs- und Infrastrukturbereichen das Konzessionssystem anwandte. Heute ermöglicht dieses Vertragssystem in vielen europäischen Ländern (Frankreich, Vereinigtes Königreich, Niederlande, Portugal, Italien, Spanien usw.) und anderswo nicht nur den Bau von Autobahnen und Parkanlagen, sondern auch von Wasserversorgungsnetzen, Museen, Flughäfen, Schienennetzen für Straßen- und U-Bahnen, Stadtvierteln sowie die umfassende Renovierung von Schulen und Krankenhäusern usw.

### 4. Vorschläge des Ausschusses zur Verbesserung und Vereinheitlichung des Konzessionsrechts

#### 4.1. Definition der Konzession

4.1.1. Wie bereits gesagt, ist bislang nur die „Baukonzession“ Gegenstand einer knappen Definition und gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften aufgrund der Richtlinie 93/37/EWG vom 14. Juni 1993. Es besteht ganz offensichtlich die Notwendigkeit einer Definition der Konzessionsverträge bzw. der ÖPP, um zunächst deren Inhalt und Tragweite abzugrenzen.

4.1.2. Die Konzession bzw. im weiteren Sinne die Delegation kann nicht an ein einziges Kriterium geknüpft werden, wie z. B. das des Risikos oder der Zahlung, wie in der Richtlinie 93/37/EWG, oder auch an das Kriterium der Zahlungsmodalitäten. Die Definition muss vielmehr einer ganzen Reihe von Elementen Rechnung tragen.

4.1.3. Eine Baukonzession ist ein Akt (ein Vertrag oder ein unilateraler Akt), durch den eine öffentliche Stelle einer privaten Organisation die Zuständigkeit für die Konzipierung, den Bau, die Finanzierung, die Wartung und die Nutzung einer Infrastruktur und/oder Dienstleistung für einen bestimmten, längeren Zeitraum überträgt. In der Regel ist es ein Vertrag, mit dem eine Behörde ein Unternehmen beauftragt, die erforderlichen Mittel in eine Dienstleistung zu investieren und deren Funktionieren langfristig sicherzustellen. Das Unternehmen kann durch Zahlungen der Nutzer und/oder der Behörde entlohnt werden, ohne dass sich dadurch am Wesen der Konzession etwas ändert.

#### 4.2. Ein harmonisierter Rahmen für die Entwicklung der Konzessionen und sonstigen ÖPP-Verträge

##### 4.2.1. Ein gemeinsamer Rechtsrahmen

4.2.1.1. Beibehaltung des liberalen Ansatzes in Bezug auf Konzessionen: Der auf den Wettbewerb gerichtete Ansatz muss im Wortlaut der Richtlinie 93/37/EWG erhalten bleiben.

4.2.1.2. Ein europäischer Finanzrahmen: Es besteht die Notwendigkeit eines angemessenen Rechtsrahmens für die Gewährleistung einer langfristigen Finanzierung, umso mehr, als es um beträchtliche Summen geht, was den Rückgriff auf die internationalen Finanzplätze erfordert, und diese wiederum benötigen Sicherheiten in Bezug auf die Bedingungen für die Ausführung der Verträge. In Anbetracht der geltenden Systeme der sozialen Sicherheit scheint der Rückgriff auf Kapital aus den Pensionsfonds für die Mehrheit der Mitgliedstaaten allerdings kaum in Frage zu kommen.

4.2.1.3. Nutzung des Kapitals und der Erfahrung der EIB: Dieses von den Mitgliedstaaten ins Leben gerufene Bankinstitut finanziert zahlreiche der von Europa subventionierten Programme und verfügt über weitreichende Erfahrungen mit Partnerschaften.

4.2.1.4. Ein harmonisierter europäischer Rechtsstatus für Konzessionen: Es besteht die Notwendigkeit, eine für die Mitgliedstaaten verbindliche Regelung festzulegen, die eine angemessene und gleichberechtigte Verteilung der Rechte und Pflichten zwischen Konzessionär und Konzessionsgeber regelt.

##### 4.2.2. Eine harmonisierte und transparente Vergabe

4.2.2.1. Eine transparente Vergabe: Die öffentlichen Stellen müssen gegen eine etwaige Kritik an den Vergabeverfahren gefeit sein. Zu diesem Zweck müssen auf einer Internetseite alle rechtlichen Angaben zu dieser Vertragsform publik gemacht werden. So können sich die in den jeweiligen Ländern zuständigen Stellen nach Konsultation der Sozialpartner in vollständiger Transparenz äußern und die Vertragsvergabe besser überwachen.

4.2.2.2. Endgültige Auswahl des Konzessionärs: Die öffentliche Stelle muss vorab die Zielsetzung des Projekts festsetzen, wobei dem Privatsektor die Verantwortung für die technischen und wirtschaftlichen Einzelheiten seines Vorschlags überlassen bleibt (in Fällen, in denen die Konzessionäre mit den Einzelheiten der von der Kommission vorgesehenen Projektausschreibung nicht einverstanden sind).

4.2.2.3. Auswahlkriterien: Eine Auswahl der Ausschreibungsteilnehmer ausschließlich anhand quantitativer Kriterien ist bei so umfangreichen und komplexen Vorhaben nicht angemessen. Das Auswahlverfahren muss sich an dem Grundsatz der Transparenz der Kriterien orientieren. Die Auswahl sollte auf einer Kombination angemessener Kriterien beruhen, d. h. qualitativer, quantitativer und realistischer Kriterien in einem möglichst transparenten Verfahren, bei dem die Referenzen jedes einzelnen Bewerbers berücksichtigt werden.

4.2.2.4. Kosten der Studien: Da Durchführbarkeitsstudien für Konzessionen langwierig und kostspielig sind, sollten die Unternehmen angehalten werden, am Wettbewerb teilzunehmen und Vorkehrungen zu treffen, damit ihnen ein Großteil der bei der Vorbereitung ihres Angebots entstandenen Kosten erstattet werden kann.

4.2.2.5. Wahrung des innovativen Charakters: Das Angebot eines Konzessionsbewerbers kann sich in allen technischen, finanziellen oder kommerziellen Aspekten durch Neuartigkeit auszeichnen. Es muss in jedem Fall vermieden werden, dass die innovativen Angebote anderen Konkurrenten zur Verfügung gestellt werden. Das Urheberrecht des Autors muss gewahrt bleiben. Diese Gewähr muss den Bietern aus ethischen Gründen geboten werden, da neuartige Vorschläge in der Regel nicht durch Patente geschützt werden können (von der Kommission vorgeschlagene Lösung). Ohne diesen Schutz des geistigen Eigentums würde kein Bewerber seine neuartigen Ideen mehr preisgeben, und der Allgemeinheit blieben somit mögliche Fortschritte vorenthalten.

4.2.2.6. Wahrung der nachhaltigen Entwicklung: In Anbetracht des Umfangs der betreffenden Vorhaben müssen die öffentlichen Stellen sozialen und Umweltfaktoren Rechnung tragen.

4.2.2.7. Notwendigkeit von Verhandlungen: Ein Vorschlag für einen Konzessionsvertrag muss auf ein Dienstleistungsziel gerichtet sein, das vom Konzessionsgeber klar abzustecken ist. Der Konzessionär muss vollkommen frei über die Art und Weise der Erreichung dieses Ziels entscheiden können: Konzeption des Projekts, zeitliche Planung der Arbeiten, Übernahme technischer Risiken usw. Dies bedeutet, dass nach der Vorlage der Vorschläge durch einen oder mehrere Bewerber ein Dialog mit den potentiellen Konzessionären eingeleitet werden muss, bei dem der Konzessionsgeber unter Berücksichtigung seiner Bedürfnisse in einem flexiblen Ansatz die endgültigen Vertragsbedingungen aushandeln muss.

4.2.2.8. Notwendigkeit eines flexiblen Ansatzes: Jeder andere Ansatz ist auszuschließen, da keinesfalls auf den Dialog verzichtet werden kann, um das zur Erreichung der Ziele des Konzessionsgebers geeignetste Angebot auszuwählen. Die Richtlinie 93/37/EWG verpflichtet den Konzessionsgeber in Bezug auf die Baukonzessionen nicht, zwischen dem offenen oder nicht offenen Verfahren bzw. dem Verhandlungsverfahren auszuwählen. Es müsste also ausdrücklich auf die Notwendigkeit hingewiesen werden, bei dieser Vertragsform das Verhandlungsverfahren anzuwenden.

#### 4.3. Die Notwendigkeit der Verabschiedung einer Richtlinie

4.3.1. Die Richtlinie muss die Konzessionen und anderen ÖPP-Verträge anhand ihrer Langfristigkeit und grundlegenden Elemente definieren (Konzipierung, Durchführung, Finanzierung, Wartung und Verwaltung). Was Baukonzessionen in Verbindung mit Dienstleistungen betrifft, so sollte die Zuständigkeit des Konzessionärs für die Konzipierung, Finanzierung und Durchführung der Arbeiten sowie für die anschließende Verwaltung und Wartung der Bauwerke bestätigt werden. Es muss ein einheitlicher Rahmen für Verträge über Parkhäuser, Autobahnen, Häfen, Flughäfen, Kanalisationen usw. geschaffen werden.

4.3.2. Ein angemessener Rechtsrahmen für Konzessionen ist für die Ausführung eines Konzessions- bzw. ÖPP-Vertrags von ausschlaggebender Bedeutung. Die Möglichkeit zum Abschluss von Partnerschaftsverträgen hängt entscheidend davon ab, ob das Vertragsgleichgewicht erzielt und gehalten werden kann, denn ohne dem wird sich kein Marktteilnehmer auf einen Konzessionsvertrag einlassen. Es müssen also Grundsätze aufgestellt werden, die eine ausgewogene Aufteilung der Risiken auf den Konzessionsgeber und den Konzessionär bei der Vergabe von Bau- wie auch von Dienstleistungsaufträgen ermöglichen. Die folgenden Prinzipien sollten in die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften aufgenommen werden:

4.3.2.1. Die mit einem Infrastrukturprojekt verbundenen Risiken müssen aufgezeigt, quantifiziert und eindeutig der Vertragspartei übertragen werden, die diese Risiken am besten tragen kann.

4.3.2.2. Der Konzessionär und seine Finanziers müssen sich darauf verlassen können, dass der Vertrag ohne Änderungen ausgeführt werden kann. Änderungen der im Vertrag vorgesehenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen machen hingegen Neuverhandlungen erforderlich. Es müssen Vorkehrungen für den Fall von Handlungen des Staates als solchem sowie von höherer Gewalt getroffen werden (Grundsatz der Vertragsstabilität).

4.3.2.3. Der Konzessionsgeber muss Vorkehrungen für den Fall eines außergewöhnlichen Risikos treffen, d. h. eines unvorhersehbaren, plötzlichen Ereignisses, das die Kosten des Vertrags in die Höhe treibt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sich die administrativen Zwänge ändern.

4.3.2.4. Der Konzessionär muss über einen ausreichenden Spielraum für die Ausführung des ihm vom Konzessionsgeber erteilten Auftrags verfügen. Der Konzessionsgeber darf dabei nicht unangemessen eingreifen. Seine Zuständigkeit bezieht sich auf Fragen des Hoheitsrechts, der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung, einschließlich und unter Wahrung seiner politischen Gestaltungsfunktion und sozialen Verantwortung.

4.3.3. Es sollten auf europäischer Ebene klare Regeln für den Zugang zu Basisressourcen aufgestellt werden, d. h. zu Infrastrukturen, die in der Vergangenheit im Rahmen von Monopolen aus Mitteln der öffentlichen Hand finanziert wurden und die in Zukunft allen zugänglich sein sollten. Für Verträge im Verkehrsbereich wurde diese Frage in der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft klar geregelt, in anderen Bereichen ist dies jedoch nicht der Fall. So sollten beispielsweise Unternehmen, die den Wettbewerb mit den ehemaligen Monopolen aufneh-

men, von den öffentlichen Investitionen profitieren können, die in der Vergangenheit im Bereich des Richtfunks getätigt wurden.

4.3.4. Die Kommission muss dringend notwendig einen Rechtsakt vorschlagen, der es den Partnern des privaten und des öffentlichen Sektors ermöglicht, die Infrastrukturen und Dienstleistungen bereitzustellen, die Europa benötigt. Dieser Rechtsakt muss so schnell wie möglich auf europäischer Ebene angenommen werden.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Göke FRERICHS

---

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss“**

(2001/C 14/20)

Der Rat beschloss am 20. September 2000, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Das Präsidium betraute am 11. Juli 2000 die Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft mit der Vorbereitung der Arbeiten zu diesem Thema.

Der Ausschuss beschloss auf seiner 376. Plenartagung am 18. und 19. Oktober 2000, in Anbetracht der Dringlichkeit der Arbeiten Herrn Cambus zum Hauptberichterstatter zu bestellen und verabschiedete mit 77 Stimmen bei 1 Gegenstimme folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Der Telekommunikationssektor befindet sich in einer ständigen und raschen technologischen Entwicklung, umso mehr als die Verwaltung der physischen und immateriellen Netze und Dienste, die diesen Sektor ausmachen, im Wesentlichen auf der modernsten Informationstechnik beruht. Dieser Sektor trägt in entscheidendem Maße zur Verbreitung neuer Informationstechnologien bei und mithin auch zur Verwirklichung der Zielsetzungen der Union bezüglich der Gesellschaft des Wissens und der Innovation.

1.2. Deswegen wurden die Telekommunikationsbetreiber auch ausdrücklich aufgefordert, vor Ende des Jahres 2000 für Unternehmen wie für Privatpersonen schnelle, leichte und kostengünstige Zugangsmöglichkeiten zum Internet anzubie-

ten. In diesem Anliegen enthielten die Schlussfolgerungen der europäischen Gipfel von Lissabon und Maria de Feira denn auch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, bis spätestens 1. Januar 2000 den Teilnehmeranschlussbereich für den Wettbewerb zu öffnen.

1.3. Der Telekommunikationssektor ist nach den geltenden Rechtsvorschriften seit der Richtlinie 1996, die bis zum 1. Januar 1998 galt, völlig für den Wettbewerb geöffnet. Jeder neue Anbieter kann also heute auf diesem Wirtschaftssektor auftreten und den traditionellen Telekommunikationsbetreibern Konkurrenz machen. Die neuen Technologien waren im Übrigen ein Grund und auch eine Möglichkeit zur Entwicklung des Wettbewerbs, wie beispielsweise das Mobiltelefon, das neuen Betreibern die Möglichkeit eröffnet hat, sich bei vertretbarem Investitionsaufwand eine Klientel aufzubauen. Auf der anderen Seite kann das Ziel, die Versorgung sämtlicher Fernsprechteilnehmer ohne Ausnahme für den Wettbewerb zu

öffnen, auf kurze Sicht nicht erreicht werden, nachdem man den etablierten Anbietern nicht zur Auflage gemacht hat, den konkurrierenden Anbietern auch den Zugang zur „letzten Meile“ des Telefonnetzes, sprich den Teilnehmeranschluss, zu gestatten.

1.4. Der Begriff Teilnehmeranschluss bezeichnet die physische Verbindung zwischen dem Standort des Fernsprechteilnehmers zur Ortsvermittlung oder einer gleichartigen Einrichtung des Telekommunikationsbetreibers. Dabei handelt es sich um ein Kupferdrahtpaar, bei dem es bislang nicht möglich war, gleichzeitig Sprachtelefonie und digitale Informationen zu übertragen. Für die Erbringung von Datenübertragungsdiensten an die Kunden war zusätzlich ein spezielles ISDN-taugliches spezielles Zweifachkabel (Integrated Services Data Network) erforderlich. Dank des technologischen Fortschritts ist es allerdings seit etwa einem Jahr möglich, über ein und dieselbe Kupfer-Doppelader gleichzeitig Sprachtelefonie und Hochgeschwindigkeits-Datenübertragungsdienste mit Hilfe der sog. xDSL-Technik (die 50-100-mal schneller sind als die bestehenden Dienste), abzuwickeln.

1.5. Im Zuge des Ausbaus der Netze und des Fernsprechteilnehmerzuwachses wurden immer mehr Teilnehmeranschlüsse eingerichtet, wofür den etablierten Anbietern Ausschließlichkeitsrechte eingeräumt wurden, die angesichts der hohen Investitionskosten, langen Rentabilisierungszeiten und dem politischen Anliegen der Gewährleistung eines Universaldienstes gerechtfertigt waren. Sie sind inzwischen zum Streitobjekt zwischen den traditionellen Anbietern und den Marktneulingen geworden, die Zugang zu diesem Endstück des Netzes haben wollen, um die von ihnen angebotenen neuen Dienste bis zum Kunden gelangen lassen zu können.

1.6. In der Theorie können sie dies bereits tun, aber unter der Bedingung, dass sie konkurrierende materielle oder immaterielle Ausrüstungen einrichten (wie etwa drahtlose Anschlüsse). Da es nicht möglich ist, die zwangsläufig zeitaufwendige Entwicklung konkurrierender Netze mit eventuell unterschiedlicher Technologie abzuwarten, ohne den Rückstand der Union im Bereich der Informationstechnik zu vergrößern, erwies sich die Liberalisierung des Zugangs zum Teilnehmeranschluss als die einzige Lösungsmöglichkeit, die denn auch auf den europäischen Gipfeln von Lissabon und Feira beschlossen wurde.

1.7. In der Verordnung geht es um drei technische Konzepte, und zwar die völlige Entbündelung, den geteilten Zugang und — zu deren jeweiliger Verwirklichung — die Kolokation der Ausrüstungen eines neuen Betreibers. Die beiden technischen Optionen völlige Entbündelung und geteilter Zugang sind nicht wirtschaftlich neutral.

## 2. Zusammenfassung des Vorschlags der Kommission

2.1. Der Vorschlag ist Teil eines neuen Rechtsrahmens für jedwede Übertragungsnetze und -dienste, durch den Wettbewerbsverhältnisse auf dem Markt für elektronische Kommunikation gewährleistet werden sollen<sup>(1)</sup>. Der Richtlinienvorschlag bezweckt zweierlei:

- Er schafft eine Rechtsgrundlage für die Regulierungsbehörden, für die es schwierig sein könnte, eine Verpflichtung zur Bereitstellung des entbündelten Zugangs zum Teilnehmeranschluss einzuführen und somit der von den Europäischen Gipfeln in Lissabon und Feira nicht nachkommen könnten.
- Sie gestattet eine europaweit einheitliche Vollziehung der Entbündelung des Zugangs zum Teilnehmeranschluss in dem Anliegen, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

2.2. Die dieser Verordnung zugrunde liegenden Überlegungen werden in den Erwägungsgründen dargelegt:

2.2.1. Das Ortsanschlussnetz ist nach wie vor eines der Segmente des liberalisierten Telekommunikationsmarktes, in denen der geringste Wettbewerb herrscht, weil die neuen Marktteilnehmer nicht über ausgedehnte alternative Netzinfrastrukturen verfügen und mit herkömmlichen Technologien auch nicht die Skalenerträge und Verbundvorteile erzielen, die Betreibern zugute kommen, die als solche mit beträchtlicher Macht im Markt des öffentlichen Telefonfestnetzes gemeldet wurden.

2.2.2. Die Entbündelungen der Teilnehmeranschlussleitungen betreffen im Wesentlichen die Kupferkabel-Infrastruktur der marktbeherrschenden Betreiber, und die Investitionen in Alternativinfrastrukturen müssen vertretbare Ertragsperspektiven eröffnen, damit ein Anreiz für die Verbreitung dieser Infrastruktur in Regionen besteht, in denen die Versorgung noch sehr gering ist.

2.2.3. Sinnvollerweise ist die Verpflichtung zur Gewährung eines entbündelten Zugangs zum Teilnehmeranschluss ausschließlich für Betreiber öffentlicher Telefonfestnetze vorgesehen, die von den nationalen Regulierungsbehörden gemäß den einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht gemeldet wurden.

2.2.4. Die Kostenrechnungs- und Preisbildungsregeln für Teilnehmeranschlüsse und zugehörige Einrichtungen (z. B. Kolokation oder gemietete Übertragungskapazität) sollten transparent, nichtdiskriminierend und objektiv sein, um eine unparteiische Behandlung zu gewährleisten und zugleich ermöglichen, dass der Anbieter des Teilnehmeranschlusses seine entsprechenden Kosten decken kann und einen angemessenen Gewinn erzielt.

<sup>(1)</sup> Siehe hierzu insbesondere den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (KOM(2000) 393 endg.; Dossier TEN/057).

2.2.5. Die kurzfristige Veröffentlichung, vorzugsweise im Internet, eines angemessenen Standardangebots für den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss durch die gemeldeten Betreiber und unter Aufsicht der nationalen Regulierungsbehörden würde zur Schaffung transparenter, nicht-diskriminierender Marktbedingungen beitragen.

2.2.6. Das Ziel harmonisierter Rahmenbedingungen für den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss kann im Rahmen des geltenden nationalen und Gemeinschaftsrechts von den Mitgliedstaaten nicht ohne weiteres rechtzeitig und in einheitlicher Form erreicht werden; es kann daher besser auf Gemeinschaftsebene verwirklicht werden. Diese Verordnung beschränkt sich auf das zur Erreichung dieses Ziels notwendige Mindestmaß und geht nicht über das dazu erforderliche hinaus.

### 2.3. Der Verordnungsentwurf umfasst nur fünf Artikel

2.3.1. Artikel 1 „Geltungsbereich“ legt fest, dass die Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht von den einzelstaatlichen Regulierungsbehörden ermittelt und dann gemeldet werden.

#### 2.3.2. Artikel 2 „Begriffsbestimmungen“ beschreibt:

- die Entbündelung als den vollständig entbündelten bzw. den gemeinsamen Zugang für neue Anbieter;
- den gemeinsamen Zugang als die Möglichkeit, einem neuen Anbieter das Spektrum der nicht für Sprachdienste genutzten Frequenzen zur Benutzung zugänglich zu machen und die Sprachtelefoniefrequenzen dem etablierten Betreiber vorzubehalten;
- die Kolokation als die physische Bereitstellung des entsprechenden Raumes für die Unterbringung der technischen Installationen des neuen Marktteilnehmers innerhalb der bestehenden Einrichtungen des etablierten Betreibers.

2.3.3. Artikel 3 „Bereitstellung des entbündelten Zugangs“ zufolge müssen die gemeldeten Betreiber anderen spätestens ab dem 31. Dezember 2000 den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss unter transparenten, fairen und nicht-diskriminierenden Bedingungen anbieten; des Weiteren müssen sie den physischen Zugang zu jedem möglichen Abschlusspunkt des Kupferteilnehmeranschlusses bzw. zu einem Teilnetz ermöglichen; bis zu diesem Zeitpunkt müssen die gemeldeten Betreiber ein Standardangebot (Modalitäten, Bedingungen und Preis) für den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss und die zugehörigen Einrichtungen einschließlich der Kolokation veröffentlichen.

2.3.4. Artikel 4 „Aufsicht durch die Regulierungsbehörde“ legt fest, dass die einzelstaatlichen Regulierungsbehörden befugt sind, in berechtigten Fällen hinsichtlich der Bedingungen dieser Angebote einzugreifen; sofern nicht genügend Wettbewerb stattfindet, sowie auch Streitigkeiten zwischen Betreibern beizulegen.

2.3.5. Nach Artikel 5 tritt die Verordnung drei Tage nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft.

## 3. Allgemeine Bemerkungen

### 3.1. Zweckmäßigkeit des Verordnungsentwurfs

3.1.1. Zum Telekommunikationssektor wurde noch keine gemeinschaftliche Verordnung verabschiedet, sodass der jetzige Vorschlag diesbezüglich eine Premiere darstellt. Die Frage des entbündelten Zugangs zum Teilnehmeranschluss wird von den anderen Rechtstexten zur Überprüfung des Regelungsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und Dienstleistungen abgetrennt. Vor allem aber ist eine Verordnung, die keinerlei Umsetzungsarbeit seitens der Mitgliedstaaten impliziert, der beste Weg, um eine möglichst rasche Anwendung der darin enthaltenen Bestimmungen sicherzustellen.

3.1.2. Der Ausschuss teilt die Sichtweise bezüglich der Dringlichkeit einer stärkeren Verbreitung der Technologien und Dienste der Informationsgesellschaft sowohl bei den Unternehmen als auch bei Privatpersonen. Die Liberalisierung des Telekommunikationssektors, die auf rechtlicher Ebene im Jahre 1996 in Angriff genommen wurde, fand zunächst bei den lohnendsten Telekommunikations-Dienstleistungsbereichen wie etwa Ferngesprächen statt, wo es ein Jahr dauerte, bis die Wettbewerber sich im Markt etablieren konnten. Die Verzögerung der Marktöffnung des Teilnehmeranschlussbereichs ist nicht nur durch unzureichende Regulierungsinstrumente zu erklären, sondern wahrscheinlich eher auf die noch jungen technologischen Verfahren (xDSL) und die anfängliche Konzentration der alternativen Anbieter auf die rentableren Bereiche zurückzuführen.

3.1.3. Deswegen hält es der Ausschuss auch für unverzichtbar, dass die entsprechenden Instrumente geschaffen werden müssen, um der breiten Öffentlichkeit schneller zu den neuen Zugangsmöglichkeiten zum Internet und Datenübertragungsdiensten mit Hilfe der xDSL-Anwendungen zu verhelfen. Die auf den europäischen Gipfeln von Lissabon und Feira bekräftigte Zielsetzung, die Union beim weltweiten Wettbewerb im Bereich der Anwendungen der Wissens- und Innovationsgesellschaft an die Spitze zu führen, setzt eine möglichst starke Verbreitung dieser Anwendungen in sämtlichen Kreisen voraus und erfordert auch ein entsprechendes Vermögen zur unmittelbaren Bedienung der Wünsche der Teilnehmer, die bereits die Möglichkeiten des Internet nutzen, über ihre bestehende Telefonleitung schließlich Zugang zu Hochgeschwindigkeits-Übertragungsdiensten zu haben.

### 3.2. Wesentlicher Inhalt des Verordnungsentwurfs

3.2.1. Wirtschaftlich betrachtet enthält der Entwurf das Konzept der Bereitstellung des Teilnehmeranschlusses zu Bedingungen, die es dem Anbieter ermöglichen, seine Kosten zu decken und einen angemessenen Gewinn zu erzielen, was nach Meinung des Ausschusses durchaus berechtigt ist, da jeder Betreiber ja auch einen Ertrag aus seinen Investitionen zur Weiterentwicklung seiner Installationen erwarten darf.

3.2.1.1. Der Ausschuss weist des Weiteren darauf hin, dass die Tarifbildung für den Zugang zum Teilnehmeranschluss auch technologieneutral sein muss. Ein zu hohes Preisniveau würde die neuen Marktteilnehmer dazu anregen, in nicht unbedingt erforderliche konkurrierende Technik zu investieren, während ein zu niedriger Preis sie dazu veranlassen würde, dem entbündelten Zugang zu den Kupferdoppeladern den Vorzug zu geben, ohne ernsthafte Untersuchungen über wirtschaftlichere Technologien anzustellen. Deswegen sollte unbedingt darauf bestanden werden, dass möglichst der wirtschaftlichen Realität entsprechende Tarife angegeben werden.

3.2.2. Unter dem technischen Aspekt betrachtet geht es in der Verordnung um drei Konzepte: den vollständig entbündelten Zugang, den gemeinsamen Zugang und für deren praktische Verwirklichung die Kolokation der Ausrüstungen eines neuen Marktteilnehmers. Des Weiteren wird auch auf die Möglichkeit der Entbündelung lediglich eines Teils des Teilnehmeranschlusses verwiesen, und zwar des Teilnetzes.

3.2.3. Dieser Vorschlag der Kommission basiert auf den technologischen Möglichkeiten und der Technik zur Abtrennung des traditionellen Sprachtelefoniedienstes von den neuen xDSL-Diensten. In diesem Zusammenhang betont der Ausschuss, dass — auf der Ebene der nationalen Regulierungsbehörden — darauf zu achten ist, dass der gemeinsame Zugang zum Teilnehmeranschluss nicht in zunehmendem Maße von den neuen Marktteilnehmern dahingehend kommerziell zweckentfremdet wird, dass Sprachtelefonie über xDSL bereitgestellt wird.

## 4. Besondere Bemerkungen

### 4.1. Geltungsbereich

4.1.1. Der Ausschuss schließt sich der von der Kommission in ihrem Text formulierten Definition an, die auf die gemeldeten Betreiber öffentlicher Telefonfestnetze abhebt. An dieser Stelle sollte aber nach Einschätzung des Ausschusses hinzugefügt werden, dass es den einzelstaatlichen Regulierungsbehörden offen steht, in diesem Zusammenhang auch Fälle von Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung zu behandeln, die in konkreten Situationen in anderen Bereichen als dem öffentlichen Telefonfestnetz festgestellt werden können, beispielsweise bei Gebietsverkabelungsnetzen jüngerer Datums.

### 4.2. Entbündelungsmodalitäten

4.2.1. Der Ausschuss befürwortet voll und ganz die Verpflichtung der gemeldeten Betreiber zur Bedienung neuer Marktteilnehmer, auf Wunsch vollständig entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss zu gewähren, dergestalt, dass alle Teilnehmeranschlusssleitungen an einen neuen Marktteilnehmer vermietet werden, aber der gemeldete Betreiber Eigentümer bleibt. Der Vorzug dieser Lösung liegt in ihrer Einfachheit; diese Lösung geht davon aus, dass der neue

Betreiber Sprachtelefoniedienste und die neuen digitalen Hochgeschwindigkeits-Datenübertragungsdienste erbringen kann. Sie erlaubt aber auch, dass der neue Marktteilnehmer den Sprachtelefoniedienst in einem Untervertrag an irgend einen Betreiber seiner Wahl und selbst an den etablierten gemeldeten Anbieter abtritt, wenn der Fernsprechteilnehmer aus Gründen der „Markentreue“ dies wünscht.

4.2.2. Der Ausschuss billigt auch die in der Verordnung vorgesehene Verpflichtung zur teilweisen Entbündelung, sprich dem „gemeinsamen Zugang zum Teilnehmeranschluss“, die so zu verstehen ist, dass die Nutzung der für Sprachdienste genutzten Frequenzen beim etablierten Betreiber verbleibt und die ausschließliche Nutzung der nicht für Sprachdienste genutzten Frequenzen dem neuen Marktteilnehmer zufällt.

4.2.3. Nach Ansicht des Ausschusses muss dieser technischen Modalität in der Praxis eine kommerzielle Vorbehaltsklausel enthalten, wie sie einige Mitgliedstaaten bereits eingeführt haben und die den automatischen Übergang zum völlig entbündelten Zugang für den neuen Marktteilnehmer beinhaltet, wenn der Fernsprechteilnehmer sein Sprachtelefonieabonnement beim traditionellen Betreiber kündigt.

### 4.3. Kommerzielle Modalitäten

4.3.1. Der Ausschuss teilt die Zielsetzung, den gemeldeten Betreibern zur Auflage zu machen, dass sie ein Standardangebot für den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss veröffentlichen. Nach seiner Einschätzung ist diese allgemeine Verpflichtung zur Angabe von Preisen über Massenmedien wie etwa das Internet vertretbar, die sich vernünftigerweise nur auf einen Dienst beziehen kann, der so großen Allgemeinheitscharakter aufweist, dass dessen Kosten unabhängig von den örtlichen Gegebenheiten pauschalartig festgelegt werden können. Dies sollte nach Meinung des Ausschusses für den völlig entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss gelten. Was die anderen Leistungen (und dabei insbesondere die Kolokation) angeht, müssen aus dem Standardangebot die technischen Modalitäten im Einzelnen hervorgehen, und das Preisangebot muss auf den Einzelfall nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten und unter Wahrung des Grundsatzes der Kostenwahrheit oder der Marktpreisbezogenheit bezogen sein.

4.3.2. Was die Tarife für den Zugang zum Teilnehmeranschluss angeht, besagt Artikel 4 des Verordnungsentwurfs, dass sie sich an den Kosten orientieren müssen. An dieser Stelle müsste präzisiert werden, um welche Art von Kosten es dabei geht, und zwar der durchschnittlichen Grenzkosten, die einzig und allein einen lauterer und dauerhaften Wettbewerb im Sinne des Verordnungsentwurfs und der technologischen Neutralität gewährleisten können.

4.3.2.1. Desgleichen ist der Ausschuss der Ansicht, dass der Tarif für den gemeinsamen Zugang sich zumindest auf dem Niveau des Preises für den völlig entbündelten Zugang minus der festen Gebühr für die Teilnahme an der Sprachtelefonie bewegen sollte.

4.4. In dieser Verordnung sollte auch der Grundsatz der Aufhebung sämtlicher Ex-ante-Regulierungen festgeschrieben werden, sobald auf dem Markt für Hochgeschwindigkeits-Dienste Wettbewerbsbedingungen herrschen. Zu diesem Zweck sollte die Kommission alle zwei Jahre dem Rat, dem Parlament und dem Ausschuss einen Bericht über den Stand des Wettbewerbs auf diesem Markt für den Zugang zu Hochgeschwindigkeits-Übertragungsdiensten vorlegen und zu gegebener Zeit die Aufhebung der Verordnung vorschlagen.

## 5. Schlussfolgerungen

5.1. Der Ausschuss unterstützt voll und ganz den Entwurf einer Verordnung des Parlaments und des Rates zur Schaffung eines zuverlässigen rechtlichen Bezugsrahmens für die Mit-

gliedstaaten und die einzelstaatlichen Regulierungsbehörden im Hinblick auf die Verwirklichung des entbündelten Zugangs zum Telekommunikationsteilnehmeranschluss zu europaweit einheitlichen Bedingungen bis spätestens 31. Dezember 2000.

5.2. Was die Bildung kostenorientierter Preise angeht, muss unbedingt präzisiert werden, dass es dabei um die durchschnittlichen langfristigen Grenzkosten geht, um zu vermeiden, dass wirtschaftliche Verzerrungen auftreten und falschen Optionen in die Hand spielen oder die Entwicklung wirtschaftlicherer Verfahren hemmen.

5.3. In dieser Verordnung sollten auch die Modalitäten für ihre Überarbeitung innerhalb des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens aufgehoben werden, sobald der Wettbewerb bezüglich der hier in Rede stehenden Dienste als zufriedenstellend angesehen wird.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

## **Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Neues Wissen, neue Arbeitsplätze“**

(2001/C 14/21)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss auf seiner Plenartagung am 27. April 2000 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Gemäß Artikel 11 Absatz 4 und 19 Absatz 1 der Geschäftsordnung setzte der Ausschuss einen Unterausschuss zur Vorbereitung seiner Arbeiten zu diesem Thema ein.

Der Unterausschuss nahm seinen Stellungnahmeentwurf am 2. Oktober 2000 an. Berichterstatterin war Frau Engelen-Kefer, Mitberichterstatter Herr Morgan.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung (Sitzung vom 19. Oktober 2000) mit 83 gegen 23 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### 1. Einleitung

1.1. Die Union hat sich auf dem Lissabonner Ratsgipfel am 23. und 24. März 2000 ein neues strategisches Ziel für das kommende Jahrzehnt gesetzt: „Das Ziel, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen — einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum

mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen<sup>(1)</sup>.“

1.2. Die Umsetzung der in Lissabon gefassten Beschlüsse wird im Arbeitsprogramm der französischen Präsidentschaft einen zentralen Platz einnehmen. Dabei legt die französische Ratspräsidentschaft den Schwerpunkt auf folgende Themen:

<sup>(1)</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes — Europäischer Rat von Lissabon vom 23. und 24.3.2000, Punkt 5.

- Annahme einer sozialen Agenda, d. h. eines neuen Sozialpolitischen Aktionsprogramms für die nächsten 5 Jahre;
- stärkere Schwerpunktsetzung in der Wirtschaftspolitik;
- führende Rolle Europas in der Informationsgesellschaft;
- Schaffung eines echten europäischen Wirtschaftsraums.

An seine Stellungnahme zur Tagung des Europäischen Rates von Lissabon<sup>(1)</sup> anknüpfend, möchte der WSA mit dieser Initiativstellungnahme einen konkreten Beitrag zur Konferenz „Neues Wissen — neue Arbeitsplätze“ leisten, die am 8. November 2000 in Paris stattfinden wird.

## 2. Neues Wissen

### 2.1. Informationsgesellschaft

2.1.1. Niemand kann mehr bestreiten, dass das Industriezeitalter der Herren Ford und Taylor dem Informationszeitalter Platz gemacht hat. Durch die Automatisierung der Büroarbeit und der industriellen Prozesse sowie die neuen, auf Datenaustausch gestützten Betriebsabläufe wie z. B. EDI haben sich die Art der Arbeit und die Struktur der Unternehmen und Organisationen gewandelt.

2.1.2. Nicht so klar begriffen wurde jedoch die Bedeutung, die dies für die Erwerbstätigen hat, unabhängig davon, für welche Art von Organisation oder in welchem Sektor sie arbeiten — öffentlich oder privat, verarbeitendes Gewerbe oder Handel, Produktion oder Dienstleistungen.

2.1.3. Die Informationsverarbeitung selbst hat sich durch die Konvergenz des Technologie-, Medien- und Telekommunikationssektors (TMT) weiterentwickelt. Das Rohmaterial dieser Branchen ist Information in all ihren multimedialen Erscheinungsformen. Diese Informationen — bzw. Daten in ihrer maschinell umgesetzten Form — sind unpersönlich. Wissen hingegen ist personengebunden. Wissensarbeiter lassen sich aufgrund der Art und Weise, wie sie Informationen persönlich umsetzen und verwenden, voneinander unterscheiden und in Kategorien einstufen.

### 2.2. Wissen und Information

2.2.1. Das herausragende Merkmal der Informationsgesellschaft/der neuen Wirtschaft etc. besteht darin, dass dem Humankapital größere Bedeutung zukommt als den Sachanlagen.

2.2.2. Zu den Investitionen in die Menschen gehört auch die Entwicklung ihrer individuellen Fähigkeiten und Fertigkeiten. In der vorliegenden Stellungnahme werden diese Fähigkeiten und Fertigkeiten als „Wissen“ definiert.

2.2.3. Wissen ist dynamisch. Es nimmt durch Lernen, Erfahrung und neue Informationen zu. Die Rolle des Lernens — insbesondere im Rahmen des Bildungswesens — besteht darin, die theoretischen Grundlagen, Regeln und Prinzipien zu vermitteln, anhand derer anschließend Informationen gesammelt, analysiert und verwendet werden. Die Menschen verwenden ihr Wissen zur Informationsverarbeitung, um ihre Arbeit verrichten zu können. „Neues Wissen“ ist somit das durch die Informationstechnologie unterstützte Wissen.

2.2.4. Nun muss dafür gesorgt werden, dass möglichst viele Arbeitnehmer — bzw. im weiteren Sinne Bürger — diese Daten in verfügbare Informationen und anschließend in verwertbares Wissen umsetzen können.

2.2.4.1. Ist ein Unternehmen oder eine Organisation durch die TMT einmal umgestaltet worden, so werden all seine Daten, Vorschriften und Arbeitsabläufe in Computern gespeichert sein. Sämtliche Arbeiten im Zusammenhang mit den Kernaufgaben des Unternehmens oder der Organisation werden an Computerarbeitsplätzen ausgeführt werden, die mit seinem Informationssystem verbunden sein werden.

2.2.4.2. Unternehmen und Arbeitnehmer müssen sich dann an Arbeitsmethoden anpassen, die durch ihre Beziehung zu Informationssystemen bestimmt werden. Die Arbeitsplätze werden umgestaltet, die Aufgaben neu definiert. Diese Veränderungen veranlassen alle Beteiligten, sich anzupassen — sie benötigen „neues“ Wissen.

2.2.4.3. Derzeit entsteht eine neues System von Arbeitsplätzen und Aufgaben. Auf der einen Seite des Spektrums ist der Inhalt der Arbeit, dass Regeln, Grundsätze und Vorschriften für die Programmierung von Computern festgelegt werden. Dies beinhaltet nicht das eigentliche Programmieren der Computer, sondern eine Arbeit von Akademikern. Für die Aufgaben auf der anderen Seite des Spektrums werden u. a. Computerarbeitsplätze genutzt, um nach den für die Organisation geltenden Regeln und Vorschriften zu handeln.

2.2.4.4. Auf diese Weise führt neues Wissen zu neuen Arbeitsplätzen. Informationssysteme schaffen ein neues Arbeitsumfeld. Die Interaktion mit diesen Systemen führt zu neuen Aufgaben, neuen Arbeitsplätzen und zu einer Neudefinition der bisherigen Arbeitsplätze.

2.2.5. Das „Neue Wissen“ verändert alle Wissensdisziplinen, insbesondere die Biotechnologie und Genetik mit zahlreichen neuen Möglichkeiten; daher sind neue Dimensionen ethischen Verhaltens und eine erweiterte Anwendung des Grundsatzes der Vorsorge gefragt.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des WSA zum Thema „Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt — Für ein Europa der Innovation und des Wissens“ (ABl. C 117 vom 26.4.2000, S. 62).

### 2.3. Spielregeln in der Wissensgesellschaft verändern sich

2.3.1. Klassische Wettbewerbsfaktoren und auch die Entfernung verlieren an Bedeutung. Die Beschränkung durch die Entfernung ist durch die Telekommunikation aufgehoben worden. Es zählen weniger Größe oder Kosten, sondern mehr Kreativität und Flexibilität. Größte Bedeutung werden die Gründung und Entwicklung von KMU und der von ihnen geleistete Beitrag haben. Die KMU sind Quelle zahlreicher Innovationen. Manche größere Unternehmen versuchen KMU zu übernehmen, um ihre Marktführerschaft zu behalten und auszubauen.

2.3.2. Zum wichtigsten Wettbewerbsvorteil einer Organisation<sup>(1)</sup> wird ihre Lernfähigkeit, d. h. die Fähigkeit, aus vorhandenem Wissen möglichst rasch neues Wissen zu erzeugen, also Ideen und Innovation. Der Preis, den Informationen bzw. Wissensprodukte auf dem Markt erzielen, hängt weniger von der aufgewandten Arbeitszeit ab als von der Exklusivität, die sie u. U. nur für kurze Zeit innehat.

2.4. Innovationen erfordern ein grundlegend anderes Klima als es Management- und Unternehmensformen zu bieten vermögen, die vor 100 Jahren eingeführt wurden, um die Produktion von Waren effizient zu organisieren. Das System von Anweisung, Gehorsam und Kontrolle wird mehr und mehr durch flexible und partizipative Kooperationsformen ersetzt werden müssen, in denen sich Wissen und individuelle Fähigkeiten effektiver entfalten können.

2.5. Bezüglich der sozialen Beziehungen und des Managements werden die Rahmenbedingungen für die Arbeitnehmer einem fortgesetzten Wandel unterliegen. Das Hauptaugenmerk wird auf interdisziplinärer Zusammenarbeit liegen (u. a. in der Fahrzeugherstellung, im Gesundheitswesen). Die Beziehungen zwischen den Arbeitnehmern und ihrer Organisation werden sich sicher erheblich ändern. Der Arbeitsort wird ebenfalls immer vielgestaltiger mit einem wachsenden Anteil an Heimarbeitsplätzen. Damit werden auch solche Arbeitnehmer von wissensbasierten Organisationen unter Vertrag genommen werden können.

2.6. Rat und Parlament stimmen darin überein, die Bildungs- und Ausbildungssysteme entsprechend dem neuen Bedarf der Wissensgesellschaft zu reformieren, die Koordinierung einer aktiven und aktivierenden Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene weiter zu vertiefen, die sozialen Sicherungssysteme zu modernisieren und insgesamt die Sozialpolitik darauf auszurichten, die soziale Integration zu fördern. Der WSA stimmt mit diesem Ansatz voll überein und ist der Auffassung, dass die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit grundlegende Voraussetzung für die Teilnahme aller an der Wissensgesellschaft ist. Der beste Schutz vor sozialer Ausgrenzung ist ein qualitativ guter Arbeitsplatz.

<sup>(1)</sup> Definition des Begriffs „Organisation“: siehe Ziffer 2.1.2.

### 3. Beschäftigung in einer wissensbasierten Gesellschaft

3.1. Das letzte Jahrzehnt war in der EU ein Jahrzehnt der Massenarbeitslosigkeit. Auf den ersten Blick scheint es, als ob neue Techniken die Ursache für diese Arbeitsplatzverluste seien. Technik wirkt jedoch nur dann als Jobkiller, wenn sich Innovationen auf Rationalisierung und Substitution beschränken. In der EU war bisher die Globalisierung nicht im ausreichenden Maß von Innovation begleitet. Das arbeitsplatzschaffende Potential der TMT und ihrer Anwendungen wurde bisher zu wenig erschlossen.

3.2. Das neue Wissen, die neuen Technologien und die neuen Organisationsformen schaffen, verändern und vernichten Arbeitsplätze in sämtlichen Sektoren. Die Schnelligkeit, mit der sich Wirtschaft und Gesellschaft der EU an diese neuen Realitäten anpassen und die Fähigkeit der europäischen Unternehmen und Organisationen, die Produktivität der Arbeitskräfte zu erhöhen, wird maßgeblich sein für die Schaffung neuer Arbeitsplätze wie auch für die Ertragskraft dieser Arbeitsplätze. Wichtig wird jedoch sein, wie schnell Arbeitsplätze und Arbeitsinhalte neu definiert und an das Informationszeitalter angepasst werden können.

3.3. Außerdem entstehen durch die Informationsgesellschaft neue Bedürfnisse, die nur durch neue Arbeitsplätze befriedigt werden können. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass es in Zukunft kein Wachstum mehr geben werde. Das gilt u. a. für folgende Branchen:

- Technologie, Medien, Telekommunikation (TMT),
- Bildung, Gesundheit, Fitness und Lebensart,
- Unterhaltung, Tourismus und Freizeitindustrie allgemein,
- Handel, Verkehr und Finanzdienstleistungen,
- Umwelt und Wohnen und
- häusliche, personenbezogene und unternehmensnahe Dienstleistungen.

3.4. Mit neuen Beschäftigungsmodellen, neuen Arbeitsbeziehungen, neuen Aktivitäten im Privatleben und Arbeitszeitregelungen verändert sich das Bild des gesellschaftlichen Lebens radikal. Will die EU den Ethos ihres Gesellschaftsmodells bewahren, so muss sie dieses Modell grundlegend verändern, um es an die Gegebenheiten der Wissensgesellschaft im 21. Jahrhundert anzupassen.

#### 3.5. Die TMT-Branche

3.5.1. Die wissensbasierte Wirtschaft ist stark abhängig von der TMT-Branche. Alle im „Kernbereich“ Beschäftigten werden mit elektronischen Geräten arbeiten, die über Netze mit Informationsquellen verbunden sind.

3.5.2. Die Bereitstellung von TMT-Ausrüstungen und -dienstleistungen ist daher eine der großen Beschäftigungschancen im Informationszeitalter. Noch größere Auswirkungen können die TMT auf die Zweige der „alten Wirtschaft“ haben, denn die Unternehmen der alten Wirtschaft müssen sich über die TMT selbst umwandeln, ansonsten besteht für sie die Gefahr, vom Markt verdrängt zu werden.

3.5.3. Auch jetzt noch gibt es eine enorme Deckungslücke bezüglich des Bedarfs an qualifizierten Bewerbern für die Besetzung von Stellen in der IT-Branche. Dort sind wichtige, interessante Arbeitsmöglichkeiten entstanden. Die Mitgliedstaaten sollten die zur Besetzung dieser Stellen benötigten Menschen mobilisieren. Es besteht die Möglichkeit, Beschäftigungsinitiativen der öffentlichen Hand, Initiativen der Privatwirtschaft über die Lehrlingsausbildung und Initiativen der IT-Branche über deren eigene Einrichtungen für allgemeine und berufliche Bildung einzuleiten. Generell wird der Bildungsplanung eine immer stärkere Bedeutung zukommen.

3.5.4. Die TMT fördern zudem die Gründung neuer Wirtschaftsunternehmen („Business to Business“, „Business to Consumer“, „Consumer to Consumer“) auf zahlreichen Gebieten. Damit die Volkswirtschaften der EU davon profitieren können, muss für Unternehmensgründung, Wagniskapital und KMU ein günstiges Umfeld geschaffen werden<sup>(1)</sup>. Kommt es nicht zu zahlreichen Firmengründungen, so wird das eEuropa nicht entstehen können.

### 3.6. Beschäftigung im Dienstleistungsbereich

3.6.1. Es wird zahlreiche Kategorien der Arbeit im Dienstleistungsgewerbe geben und diese werden sich ständig fortentwickeln.

3.6.2. Wichtige Bereiche der auf Wissen basierenden Arbeit werden Bedeutung haben für die Kernaufgaben der Organisation. Die Beschäftigten werden Arbeitsplätze nutzen, von denen aus sie über Online-Netze mit den Informationssystemen ihrer Organisation verbunden sein werden. Auf Ebene der Organisation und der Berufsbildung muss alles dafür getan werden, dass bestimmte Arbeitnehmer nicht durch ihre Computerterminals „gesteuert“ werden.

3.6.3. Gewisse Kategorien der Arbeit im Dienstleistungsgewerbe werden, wenngleich sie von Nutzen für die Organisation sind, nach außen vergeben werden (z. B. gastronomische Versorgung, Reinigung, Pflege von Außenanlagen, Sicherheitsdienste usw.). Diese Tätigkeiten sind dadurch gekennzeichnet, dass keine Onlineverbindung zu den wichtigen Informationssystemen der Organisation besteht. Unabhängige Auftragneh-

mer sind ein wichtiger Faktor der neuen Wirtschaftsordnung. Auch an der Spitze dieser Unternehmen wird Wissensarbeit zu leisten sein. Bestimmte Risiken der Auftragsvergabe sollten jedoch nicht übersehen werden. Dabei muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Beibehaltung integrierter Dienste und der Vergabe nach außen gefunden werden.

3.6.4. Die Erbringung personengebundener und häuslicher Dienstleistungen ist ein Wachstumsbereich, der durch die Qualifikation und das Tätigwerden professioneller Dienstleister noch profitieren wird. Bestimmte Dienstleister erbringen maßgeschneiderte Leistungen für andere Arbeitnehmer. Da diese Arbeitnehmer TMT nutzen, um sich in ihrer Arbeit zunehmend rund um die Uhr und an sieben Tagen in der Woche engagieren zu können, entsteht ein wachsender Bedarf an Service- und Hilfsleistungen.

3.6.5. Die sich ändernden Werte in der Gesellschaft und die zunehmende Zahl berufstätiger Eltern lassen die Nachfrage nach Dienstleistungen außerhalb des Hauses und der normalen Arbeitszeiten noch weiter wachsen, insbesondere nach Bankdienstleistungen, medizinischer Betreuung, Bildung und Leistungen der Kommunen.

3.6.6. In den Sektoren, in denen Fachkräftemangel herrscht, sind die Gehälter relativ hoch. Sie werden voraussichtlich weiter so hoch liegen und es wird sich kaum vermeiden lassen, dass sich die Schere zwischen den Einkommen hochqualifizierter Arbeitnehmer und den Einkommen der weniger qualifizierten Arbeitnehmer weiter öffnet. Die Einkommen der Beschäftigten des Dienstleistungsgewerbes werden an Produktivitätsverbesserungen geknüpft sein, die wiederum zum größten Teil davon abhängen werden, ob sie gemanagt, motiviert und ausgebildet werden.

Dieser Trend wird auch die Nachfrage nach Fachkräften in diesen Branchen und die Nachfrage nach entsprechender Ausbildung wachsen lassen.

### 3.7. Innovation

3.7.1. Die Informationstechnik ist eine Schlüsseltechnologie, die viele Innovationen erst möglich macht. Die spezifischen Vorteile machen Innovationen im Informationssektor aber auch leichter kopierbar, sodass nur ein hohes Innovationstempo Vorsprung sichert. Stabiles Wachstum entsteht hier daher vor allem durch Dynamik.

3.8. Früher entstanden Innovationen meist Schritt für Schritt. Entwicklungs-, Produktions- und Marketingabteilungen waren linear verbunden, die externe Zuarbeit gering. Heute entstehen Innovationen aus vielen Quellen, sowohl internen wie externen. Der ganze Prozess ist viel flexibler und marktorientierter. Innovative Firmen haben teils keinen Erfolg, weil sie isoliert bleiben.

(1) Diese Frage wurde bereits in der Stellungnahme des WSA für den Lissabonner Gipfel erörtert (Stellungnahme des WSA zum Thema „Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt — Für ein Europa der Innovation und des Wissens“ — ABl. C 117 vom 26.4.2000, S. 62).

3.9. Ohne Forschung sind viele Innovationen nicht denkbar, aber Forschung ist nicht schon per se Innovation. Gerade junge Unternehmen, die Hoch- und Spitzentechnologie nutzen und entwickeln, brauchen effektive Verbindungen zur Forschung. Sie brauchen nützliche Ideen, Prototypen und qualifizierte Mitarbeiter. Der staatlich geförderten Forschung kommt eine wichtige Unterstützungs- und Vorbereitungsfunktion zu. Der WSA regt die Bildung und Förderung von Kompetenzzentren an, um anwendungsfähige Ergebnisse sichtbar zu machen und den Transferprozess effektiver gestalten zu können<sup>(1)</sup>. Auch die Beratungsdienstleistungen für junge Unternehmen sollten ausgebaut werden.

3.10. Der WSA unterstützt die Bemühungen des Rates, die nationalen und gemeinsamen Forschungsprogramme besser zu vernetzen sowie die Spitzenforschung und -entwicklung zu verbreiten. Dies gilt ebenso hinsichtlich der angestrebten Entwicklung offener Methoden zur Koordinierung des Benchmarkings der Forschungs- und Entwicklungspolitik und der Beseitigung von Hindernissen für die Mobilität von Forschern in der EU.

3.11. Die Förderung eines qualitativen, nachhaltigen Wirtschaftswachstums ist Grundlage für die Verbesserung der Beschäftigungslage in Europa: Bei Verzicht auf Wirtschaftswachstum können die aktuellen Probleme keinesfalls bewältigt werden. Das EU-weit angestrebte Ziel von mindestens 3 % Wachstum muss daher erreicht werden. Über quantitative Ziele hinaus brauchen wir soweit wie möglich auch qualitative Ziele, um nachhaltige Effekte erzielen zu können<sup>(2)</sup>.

3.12. Nachhaltige beschäftigungspolitische Erfolge stellen sich nur bei einer langfristig angelegten konsistenten Gesamtpolitik ein. Die verschiedenen Prozesse der europäischen Wirtschafts- und Beschäftigungsstrategie (Luxemburg, Cardiff, Köln) räumen dem Zusammenwirken von Wirtschafts-, Finanz-, Geld- und Arbeitsmarktpolitik sowie der Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen eine hohe Priorität bei. Die nationalen Aktionspläne zeigen aber auch, dass die Umsetzung der Beschäftigungsstrategie noch verstärkt werden muss, damit die Chancen der Informationsgesellschaft besser genutzt werden können.

#### **4. Bildung und Weiterbildung in der Wissensgesellschaft**

4.1. Jede Innovation lebt vor allem von den Qualifikationen und der Motivation der Beteiligten. Ein wesentliches Element

(1) Stellungnahme des WSA zum Thema „Beobachtung, Bewertung und Optimierung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der FTE: Vom Fünften zum Sechsten Rahmenprogramm“ und Stellungnahme des WSA zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Hin zu einem europäischen Forschungsraum“ (ABl. C 204 vom 18.7.2000).

(2) Stellungnahme des WSA zu der „Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien 1999“ (ABl. C 209 vom 22.7.1999) und Stellungnahme des WSA zu der Kommissionsvorlage „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2000 — Vorschlag“ (ABl. C 368 vom 20.12.1999).

der europäischen Politik gerade auch im Hinblick auf die Notwendigkeit, Arbeitsplätze und Arbeitsinhalte in Europa an das Umfeld in der Informationsgesellschaft anzupassen, ist daher die Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit durch eine umfassende Qualifizierungspolitik. Selbst wenn alle anderen Elemente der Innovation optimal funktionieren, könnten ohne ein gutes Angebot von Fachkräften keine ausreichenden Arbeitsplätze entstehen<sup>(3)</sup>.

4.2. Der Übergang zur Informations- und Wissensgesellschaft verlangt nicht nur eine quantitative Ausweitung von Investitionen in Bildung, sie konfrontiert die Bildungspolitik zugleich mit völlig neuen qualitativen Anforderungen. Sie verlangt eine grundlegende Neubestimmung und Neugestaltung von Bildung und Lernen.

4.2.1. Durch kontinuierliche Bemühungen im Bildungswesen (Primar- und Sekundarstufe und Hochschulen) muss sichergestellt werden, dass die Schüler aller Stufen und die Studenten beraten und in die Lage versetzt werden, ihr Potential zu realisieren. Zusätzlich muss der sozialen Kompetenz besondere Beachtung geschenkt werden und eine breite Allgemeinbildung als Grundlage für das lebenslange Lernen vermittelt werden.

4.2.2. Wichtig ist, dass Möglichkeiten des lebenslangen Lernens geschaffen werden, um sowohl die Berufsausbildung in bestehenden Disziplinen zu fördern als auch Männern und Frauen die Gelegenheit zu geben, in neue Disziplinen vorzustoßen. Dafür werden die Unterstützung durch den Arbeitgeber wie auch Bildungsangebote der Schulen (Primar- und Sekundarstufe) und Hochschulen außerhalb der Arbeitszeiten erforderlich sein.

4.3. Der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit erfordert lebenslanges Lernen. Jede und Jeder muss gute Möglichkeiten bekommen, sich selbst beschäftigungsfähig zu halten. Neue Lehr- und Lernarrangements sind zu entwickeln, mit denen das Lernen selbst bestimmt, selbst gesteuert, und in vernetzten Strukturen umgesetzt werden kann. Darüber hinaus müssen geeignete Strukturen für lebensbegleitendes Lernen bereitstehen; ebenso muss die Transparenz und Beratung für Lernprozesse gestärkt werden. Auf nationaler wie EU-Ebene sollten realistische Konzepte zur umfassenden Förderung des lebenslangen Lernens entwickelt werden.

4.4. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU und ihre wirtschaftspolitischen Leitlinienfordern gleichermaßen bessere Anreize für Investitionen in „Humankapital“. In diesen Leitlinien sollten die Mitgliedstaaten — und soweit möglich Unternehmen, Gewerkschaften und andere Beteiligte — aufgefordert werden, über ihre Anstrengungen zugunsten des „Humankapitals“ zu berichten und die Ziele konkretisiert und dynamisch fortzuschreiben. Der WSA regt eine systematische Beobachtung der „besten Verfahren“ an und ist bereit, in diesem Zusammenhang eine entsprechende Rolle zu übernehmen.

(3) Stellungnahme des WSA zum Thema „Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt — Für ein Europa der Innovation und des Wissens“ (ABl. C 117 vom 26.4.2000, S. 62).

4.5. Er begrüßt auch, dass in den Beschäftigungsleitlinien der EU eine Ausrüstung aller Schulen und ein Internetzugang für alle Schüler bis zum Ende des Jahres 2002 gefordert werden. Schülern und Bildungseinrichtungen sollte ein kostenloser Internet-Zugang ermöglicht werden. Insbesondere für bildungsferne Personengruppen müssen neue Wege zur Qualifizierung für den IT-Bedarf und zur Förderung der beruflichen Mobilität beschritten werden.

4.6. Um den neuen Arbeitsanforderungen gerecht werden zu können, werden neben informationstechnischem Wissen und Medienkompetenz auch soziale Kompetenz wie Kommunikations- und Teamfähigkeit zu Schlüsselfaktoren. Die informationstechnische Bildung und Förderung sozialer Kompetenzen muss dabei an den allgemeinbildenden Schulen beginnen und eine ständige Begleitmaßnahme in allen weiteren Ausbildungs- und Erwerbsphasen sein. Der rasche technologische Wandel erfordert es, dass insbesondere die Systeme der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung ständig angepasst werden. Neben der Bereitstellung eines ausreichenden Angebots an zukunftsfähigen Ausbildungsplätzen ist daher die sinnvolle Verknüpfung von allgemeiner Bildung, beruflicher Erstausbildung und Weiterbildung im Sinne eines „lebenslangen Lernens“ eine zentrale Aufgabe in der europäischen Beschäftigungspolitik.

4.7. Bildungssysteme müssen offen sein, damit alle eine Chance auf einen Job in der Informationsgesellschaft haben. Den bisher nicht erreichten Gruppen sind Zugänge zu neuen Lernmöglichkeiten zu eröffnen, wozu auch der sozial verantwortliche Umgang mit den Informationstechnologien gehört. Modelle der Berufsbildung bei der Förderung der sozialen Eingliederung benachteiligter Gruppen sollten gefördert und die Chancengleichheit von Frauen und Männern sichergestellt werden. Der Ausschuss unterstützt die Bemühungen des Rates zur wirksameren Bekämpfung des Analphabetentums.

4.8. Die vielfach unzureichenden Ausbildungsaktivitäten sowie die nur schleppende Anpassung von Aus- und Weiterbildungsstrukturen sind in einigen Ländern Ursache für die vielbeschworene Qualifizierungslücke geworden. Insbesondere bei einigen IKT-Berufen mit Universitätsabschluss übersteigt die starke Nachfrage das Angebot an entsprechend qualifizierten Personen deutlich. Initiativen in diesem Qualifikationsspektrum sind angesichts weltweiter Konkurrenz um diese Arbeitskräfte in einigen EU-Ländern notwendig. Auch wenn Anwerbung kurzfristig mögliche Engpässe überbrücken kann, muss mittel- und langfristig die Lösung in der nachhaltigen Aktivierung und Qualifizierung des eigenen Potentials liegen. Der Ausschuss schlägt daher in allen Mitgliedstaaten eine Ausbildungs- und Weiterbildungsoffensive für IT-Qualifikationen mit nachprüfbareren Zielen vor.

4.9. Derzeit werden in den meisten Mitgliedstaaten wesentlich mehr Männer als Frauen in Berufen der Informationsgesellschaft ausgebildet. Es besteht dringender Bedarf, Frauen zur Wahl solcher Berufe zu ermutigen und ihre Beschäftigungschancen zu verbessern.

4.10. Bildungsangebote und -nachfrage sollten systematischer rückgekoppelt werden. So müssen die Universitäten ihren Studenten mehr und praxisgerechte Auswahl bieten, um sie beschäftigungsfähiger zu machen. Das Angebot von Aufbaustudiengängen sollte ausgebaut werden. Die Zulassungsbedingungen müssen einfach und möglichst offen sein. Gleichzeitig sollten auf europäischer Ebene Studium, Lehre und Forschung durch gemeinsame Standards und gegenseitige Anerkennung von Ausbildungsgängen, Auslandsaufenthalten und Abschlüssen gefördert werden. Auch in der beruflichen Aus- und Weiterbildung sind anerkannte Qualifikationsstandards erforderlich, die den Wert der beruflichen Qualifizierung unabhängiger von der Produktpalette, von dem einzelnen Unternehmen sowie von der jeweiligen Arbeitsmarktsituation machen. Der Ausschuss setzt sich für eine deutliche Ausweitung des Angebots an grenzüberschreitenden Praktikumsplätzen im Rahmen der IKT-Ausbildung ein. Patenschaften von Unternehmen im IKT-Bereich mit Bildungseinrichtungen sollten ausgebaut werden.

4.11. Interaktives Lernen zwischen Lehrern und Schülern im IKT-Bereich ist unerlässlich. Lehrer sollten ermuntert werden, praktische Erfahrungen in Unternehmen und Verwaltungen zu sammeln und die Aneignung der notwendigen Fähigkeiten im Sinne lebenslangen Lernens gefördert werden. Der Ausschuss regt ein anerkanntes allgemeines System für den Nachweis von Kompetenzen der Wissensgesellschaft an. Zusatzqualifikationen im Bereich Information und Kommunikation sollten mit europaweit anerkannten Zertifikaten versehen sein.

## 5. Innovation in Unternehmen und Organisationen<sup>(1)</sup>

5.1. Bei der Herausbildung der Wissensgesellschaft geht es aber nicht nur um eine „lernende Gesellschaft“, sondern auch um „lernende Unternehmen“ und „lernende Organisationen“, die kreativ die Chancen der Technik nutzen.

Die Unternehmen und sonstigen Organisationen selber tragen Verantwortung, die Herausbildung der Wissensgesellschaft aktiv zu fördern, indem sie durch entsprechende betriebliche Weiterbildungsangebote das lebensbegleitende Lernen unterstützen.

5.2. Darüber hinaus werden derzeit die Strukturen von Unternehmen und Organisationen selbst entsprechend den neuen Anforderungen der Wissensgesellschaft modernisiert. Durch die Einführung neuer, beteiligungsorientierter Formen der Arbeitsorganisation wird auch das „Lernen in der Arbeit“ gefördert. Die alten funktional und hierarchisch gegliederten Organisationen werden durch Netzwerke eher kleinerer Einheiten mit größerer Autonomie abgelöst. Diese Organisationsformen sind lernfähiger, weil hier Kommunikation nicht so viele Barrieren und Hierarchieebenen überwinden muss. Künftig werden sich alle Organisationen auf immer wieder wechselnde Bedingungen einstellen und ihre Aufgaben und Tätigkeiten in Bezug auf Wissen, Fähigkeiten und Erfahrung anpassen müssen.

<sup>(1)</sup> Definition des Begriffs „Organisation“: siehe Ziffer 2.1.2.

5.3. Seit der Auseinandersetzung mit japanischen Management-Strategien wissen wir, dass die Innovationsfähigkeit und -kraft der Unternehmen nicht nur technologisch gemessen werden kann. Zu den Erfolgsvoraussetzungen gehören mehr und mehr auch soziale Innovationen, das heißt Anpassung der Arbeitsplätze an die Fähigkeiten der Arbeitnehmer und motivationsfördernde Konzepte, die zugleich Eigenverantwortung und mitarbeiterorientierte Führungsstile abfordern.

5.4. Eine wesentliche Rolle für die Gestaltung von Organisationsstrukturen von Unternehmen hat die betriebliche Personalpolitik. Sie kann die Gleichrangigkeit beim Verfolgen technischer, betriebswirtschaftlicher und Arbeits- bzw. Beschäftigungsinteressen herstellen.

## 6. Soziale Einbindung statt Ausgrenzung

6.1. Grundsätzlich kann die Anpassung der Arbeit und der Aufgaben an die Informationsgesellschaft — das Phänomen „neues Wissen, neue Arbeitsplätze“ — sowohl die Integration fördern als auch zu Ausgrenzung führen.

6.2. Die besondere Aufmerksamkeit des WSA gilt den jungen Menschen, die nicht über die zur Bedienung von Computerarbeitsplätzen erforderliche Schreib- und Rechenkompetenz verfügen, den älteren Arbeitnehmern, die Gefahr laufen, von den neuen Arbeitsmitteln überrollt zu werden, und den Behinderten.

6.3. Für letztere kann die Informationsgesellschaft im Großen und Ganzen einen Gewinn bieten. Die beruflichen Tätigkeiten wandeln sich von der Muskel- zu Kopfarbeit, und durch die richtige Anwendung von Informationstechnologien können viele körperliche und geistige Behinderungen ausgeglichen werden. Sozialleistungen für behinderte Menschen müssen auf die Anpassung der IT ausgerichtet werden, während sich für die Arbeitgeber neue Möglichkeiten auftun, ihre Beschäftigungsziele für körperlich oder geistig Behinderte zu erreichen.

6.4. Schulabgänger mit geringen Qualifikationen bilden sich während ihres Erwerbslebens erfahrungsgemäß am wenigsten fort und haben die geringsten Chancen auf Qualifizierung in der Arbeit. Betriebliche Qualifikationsprozesse können die bestehenden Unterschiede zwischen den Bildungs- und Statusgruppen der Beschäftigten meist nicht ausgleichen. Diese Aufgabe obliegt weiter in erster Linie den staatlichen Bildungsangeboten.

6.5. Betriebliche Investitionen in Humanressourcen sollten nicht bei der Karriereplanung für den Führungskräftenachwuchs enden, sondern sollte allen Beschäftigten differenzierte Weiterbildungsangebote offerieren. Diese können sich auf inner- und außerbetriebliche Angebote erstrecken und sollten mit den Beschäftigten — unter Berücksichtigung von Firmen- und individuellen Interessen, abgestimmt sein.

6.6. Für unqualifizierte Arbeitskräfte sind zudem besondere arbeitsmarktpolitische Qualifizierungs- und Eingliederungsstrategien notwendig. Soziale Dienstleistungen sollten dann unabhängig von der Einkommenslage zugänglich sein, soweit sie der Herstellung gleicher Lebenschancen und der Vermeidung sozialer Polarisierung dienen.

6.7. Der demografische Wandel stellt die Wissensgesellschaft gleichfalls vor eine ernste Herausforderung. Die betriebliche Personalpolitik sollte dem Altern der Belegschaften<sup>(1)</sup> Rechnung tragen und auf präventive Maßnahmen in dieser Hinsicht ausgerichtet sein. Spielräume für die Einstellung von Nachwuchskräften schwinden, die neues Wissen in den Betrieb bringen können; bei Verrentungen en bloc kann das Erfahrungswissen der Älteren nicht entsprechend an Jüngere weitergegeben werden.

6.8. In der Informationsgesellschaft sollte ebenso der Förderung von Menschen mit Behinderung größere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Mit Hilfe der Informationstechnologien können viele Gruppen behinderter Menschen besser in die Lage versetzt werden, ihre Beschäftigungschancen auch tatsächlich zu nutzen.

6.9. Um innerhalb der EU gleiche Bedingungen für den Zugang zu Wissen und Informationen zu gewährleisten, müssen besondere Anstrengungen unternommen werden, um das Potenzial der erwerbstätigen Bevölkerung in benachteiligten Gebieten und Randregionen zu entwickeln<sup>(2)</sup>.

6.10. Die unterschiedlichen Chancen zum Zugang zu neuem Wissen, bergen die Gefahr, dass der gesellschaftliche Graben größer werden könnte. Gesellschaftliche Randständigkeit wird nicht nur durch einen Mangel an Ausbildung gefördert, sondern kann auch mit fehlender Akzeptanz neuer Techniken einhergehen, so z. B. bei qualifizierten Angestellten, die mit der neuen Technik nicht klarkommen. Staatliche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sind gefordert, sich dieser Personengruppe mit aller Sorgfalt zu widmen und den Übergang in angemessene Beschäftigung zu unterstützen. Die soziale Integration sollte in der Beschäftigungs-, Bildungs- und Ausbildungs- sowie der Gesundheits- und der Wohnungspolitik durchgängig Berücksichtigung finden.

6.11. Die Sozialpartner sollten überkommene Unterschiede zwischen Arbeitern und Angestellten und Beschäftigten im öffentlichen Dienst überprüfen, sich auf Grundsätze der Reorganisation von Unternehmen verständigen sowie in der betrieblichen Qualifizierungspolitik neue Leitbilder für neue Arbeitsformen und Unternehmensstrukturen verankern.

(1) Der WSA erarbeitet zur Zeit eine Initiativstellungnahme über „Ältere Arbeitnehmer“.

(2) Stellungnahme des WSA zum Thema „Leitlinien für integrierte Maßnahmen zugunsten der Inselregionen der Europäischen Union gemäß dem Amsterdamer Vertrag (Artikel 158)“ (ABL. C 268 vom 19.9.2000).

## 7. Arbeitsbedingungen in der Wissensgesellschaft

7.1. Arbeitszeitpolitik stellt einen wichtigen Bestandteil einer umfassenden Reform des Arbeitsmarktes dar. Sie kann strukturelle Veränderungen sinnvoll ergänzen und politisch akzeptabler machen.

7.2. Flexible Arbeitszeitregelungen, die den Bedürfnissen des Unternehmens und der Arbeitnehmer Rechnung tragen, können die Lebensqualität der Beschäftigten steigern und die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens stärken.

7.3. Die Arbeitnehmer können von arbeitszeitpolitischen Maßnahmen profitieren, wenn Familie und Beruf besser vereinbart, Beschäftigung gesichert und Dequalifikation vermieden wird.

7.4. Bei arbeitszeitpolitischen Veränderungen gilt es, qualifikationsbedingte Engpässe auf der Seite des Arbeitsangebots zu vermeiden. Innerhalb der geltenden Arbeitszeitregelungen sind auch ausreichende Planungszeiträume zu sichern und Qualifizierungsmaßnahmen durchzuführen.

7.5. Die Verknüpfung von Arbeitszeitgestaltung und beruflicher Qualifizierung kann innovative Prozesse auslösen. Grundidee ist, einen bestimmten Teil der Arbeitszeit für berufliche Weiterbildung einzusetzen. Vorbilder für derartige Verbindungen gibt es insbesondere in den nordeuropäischen Ländern, wie z. B. Arbeitszeitguthaben, Wissenskonten und Job rotation.

7.6. In vielen Ländern ist das Potential freiwillig gewählter Teilzeitarbeit noch längst nicht ausgeschöpft. EU-weit sind etwa 6 % der erwerbstätigen Männer teilzeitbeschäftigt und ein Drittel der erwerbstätigen Frauen.

7.7. Wo Vollzeitarbeit die Norm ist, könnten sich Management und betriebliche Interessenvertretung veranlasst sehen, eigene betriebliche Förderpläne für den Ausbau von akzeptierter Teilzeit und einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu entwickeln. Die Chancen für vermehrte Teilzeit stehen gut, wenn die Sozialparteien Teilzeitalternativen in praktische Maßnahmen umsetzen.

7.8. Mit den neuen Unternehmensmodellen breiten sich überall Arbeitsformen aus, die wir bisher „atypisch“ nannten: Befristete Arbeit, Telearbeit, Honorarvertragsarbeit und andere Formen mehr oder weniger frei gewählter Selbstständigkeit. In der Wissensgesellschaft steht das Einkommen nicht mehr in so direkter Beziehung zur investierten Arbeitszeit, sondern hängt in stärkerem Maße ab vom Geschick, der Originalität und der Schnelligkeit, neue Probleme zu identifizieren und sie zu lösen.

7.9. In einigen Mitgliedstaaten wächst mit dieser Differenzierung der Kreis der Erwerbstätigen, die nicht oder nur unzureichend in die staatliche soziale Sicherung einbezogen sind. Solche Lücken in der sozialen Sicherung müssen beseitigt werden.

7.10. Die Entwicklung der Wissensgesellschaft verändert das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Staat hinsichtlich ihrer Verantwortung für die allgemeine und berufliche Bildung. Sie veranlasst die Unternehmen zudem, ihre eigenen Konzepte zu überdenken.

7.11. Für Arbeitskräfte mit Hochschulbildung stammt der Großteil ihrer Berufsbildung, ausgenommen arbeitsplatz- und unternehmensspezifisches Wissen, aus dem staatlichen Bildungssystem. Von solchen Fähigkeiten sind die Unternehmen am stärksten abhängig und in der Regel können es sich im Wettbewerb stehende Arbeitgeber nicht leisten, dass diese im Hochschulwesen erworbenen Fähigkeiten nicht auf dem neuesten Stand gehalten werden.

7.12. Die Ausbildung der anderen Arbeitnehmer ist grundsätzlich nicht abgeschlossen. Sie benötigen daher spezifische Berufsbildung und eine breiter angelegte persönliche Entwicklung. Der Ausschuss hegt die Befürchtung, dass Arbeitgeber ihre breiter angelegten Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung aus Kostengründen reduzieren oder aufgeben könnten oder dass die irrtümliche Ansicht an Boden gewinnen könnte, die Ausbildungsinvestitionen könnten durch Abwerbung ihrer Beschäftigten verloren gehen. Da die Arbeitnehmer voraussichtlich jene Arbeitgeber bevorzugen werden, die ihre Kompetenzen und ihren beruflichen Werdegang fördern, und da „entwickelte“ Arbeitnehmer vielseitiger einsetzbar sind, fordert der Ausschuss die Unternehmen auf, ihre Anstrengungen der beruflichen Bildung deutlich zu verstärken, um in der Wissensgesellschaft wettbewerbsfähig zu sein. Neben der Verantwortung der Unternehmen steigt die Mitverantwortung des Einzelnen, sich durch Eigeninitiative zur Weiterbildung beschäftigungsfähig zu halten.

7.13. Vor dem Hintergrund flexibler Arbeitsverhältnisse sollten neben ökonomischen auch soziale Kriterien Maßstab für die Gestaltung der Flexibilität sein. Die vielfältigen Wünsche der Arbeitnehmer, die Arbeitszeiten entsprechend individuellen Lebensumständen zu variieren, sollten stärker als bisher Berücksichtigung finden. Dass Flexibilität und Sicherheit des Arbeitsplatzes kein Gegensatz sein müssen, belegen Konzepte der „flexicurity“.

7.14. Eine der sichtbarsten Indikationen für die Veränderungen von Arbeitsorganisation und Normalarbeitsverhältnis ist die sich entwickelnde Telearbeit. Eine neue Studie zeigt, dass in Europa ungefähr sechs Millionen Menschen in Telearbeits-Verhältnissen arbeiten. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass bei entsprechenden Rahmenbedingungen, die Rechte und Pflichten von Telearbeitern und ihren Arbeitgebern absichern, die Telearbeit gefördert werden kann.

7.15. Die Beziehungen Arbeitgeber-Arbeitnehmer in ihren verschiedenen Ausprägungen (u. a. Kollektivverhandlungen, Betriebsvereinbarungen) sind ständig an die sich in der Wissensgesellschaft ergebenden neuen Bedingungen anzupassen und entsprechend zu gestalten.

## 8. Sicherung und Umbau des Sozialstaates

8.1. Das soziale Sicherungssystem hat eine soziale und ökonomische Funktion zugleich. Soziale Leistungen liefern z. B. wichtige Vorleistungen für den privaten Produktionsprozess (wie Qualifizierung). Sie fangen auch die mit dem Strukturwandel verbundenen Probleme in beachtlichem Umfang auf.

8.2. Der Strukturwandel kann sich viel reibungsloser vollziehen, wenn individuelle Risiken adäquat abgedeckt und die Chancen für einen beruflichen Neuanfang durch aktive Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit erhöht werden. Ein modernisiertes System sozialer Sicherung ist eine Grundlage für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung, die den sozialen Zusammenhalt fördert.

8.3. Mit dem Wandel von Arbeits- und Entlohnungsformen und mit wachsendem Anteil elektronischer, kaum greifbarer Transaktionen könnten jene staatlichen Steuer- und Abgabensysteme erodieren, die an ein bestimmtes Unternehmen und eine räumliche Verbindung mit dem Arbeitsplatz gebunden sind. Der WSA fordert die Kommission auf, diese Aspekte sorgfältig zu analysieren. Einer schnellen und globalen Lösung bedarf auch die nicht diskriminierende Besteuerung des traditionellen Handels gegenüber dem elektronischen Handel.

Hierzu zählen auch Sicherheitskonzepte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Informationsgesellschaft einschließlich des Datenschutzes und des geistigen Eigentums.

8.4. Durch eine Verstärkung vorbeugender Aktivitäten in der Arbeitswelt können sicherlich für Betriebe und soziale Sicherungssysteme beachtliche Folgelasten vermieden werden. Die Chancen der IT im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz müssen genutzt aber auch neue soziale Risiken analysiert werden. Die IT, aber auch die neuen Formen der Arbeitsorganisation führen zwar zu einer Verringerung der körperlichen Belastung, dabei aber gleichzeitig zu einer starken Zunahme von geistiger Belastung und Stress. Zusätzliche Forschung zu Arbeitsbelastungen und -intensität und zum Stress am Arbeitsplatz sollte angestrebt werden.

8.5. Mit dem Bedeutungsverlust des klassischen Betriebs und der Verschiebung sozialer Bezüge vom Arbeitsplatz in die übrigen Lebenssphären, verändern sich die sozialen Risiken. In der Wissensgesellschaft entsteht nicht weniger, sondern ein anderer Bedarf an sozialer Sicherung. Die sozialen Sicherungssysteme sollten im Hinblick auf flexible Arbeitszeiten, Unterbrechungen des Erwerbslebens etc. reformiert und Chancengleichheit dieser flexibel Beschäftigten sichergestellt werden. Es bedarf vielfältiger sozialer Brücken, die einen aktiven Umbau der Gesellschaft unterstützen.

8.6. In den Mitgliedstaaten sind Reformen notwendig, um politische Regelungen stärker mit grundlegenden Entwicklungen im Bereich der Familie und der Arbeitsteilung der Geschlechter sowie des demographischen Wandels mit grundlegenden Veränderungen in der Arbeitswelt in Einklang zu bringen. Hierbei sollte dem Konzept der „flexicurity“ größere

Bedeutung zukommen. Der Aufbau von Rahmenbedingungen für eine stabile Erwerbszukunft fördert die Verbreitung innovativer Formen der Arbeitsorganisation und der Flexibilität auf den Arbeitsmärkten.

8.7. Die IKT-Industrie weist eine Vorreiterrolle bei der Herausbildung neuer Arbeitsbeziehungen auf, die das System der industriellen Beziehungen verändern werden. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, die Auswirkungen der neuen Techniken und der Internationalisierung auf die betriebliche Kooperation und die Handlungsmöglichkeiten von Gewerkschaften und Betriebsparteien sorgfältig zu untersuchen.

8.8. Die soziale Gleichbehandlung der Telearbeitskräfte sollte sichergestellt und insbesondere ihnen sollte über Unternehmensnetzwerke ein Abruf grundlegender Informationen über Sicherheit und Gesundheitsschutz sowie zu Beteiligungsrechten ermöglicht werden.

8.9. Wenn Arbeit neu definiert wird, muss die Beschäftigungsfähigkeit stärker gefördert werden, um Menschen zu möglichst dauerhaftem Lebensunterhalt zu verhelfen. Je höher die Qualifikation und Beschäftigungsfähigkeit, desto höher auch die Sicherheit, was die Beschäftigungschancen angeht.

## 9. Zusammenfassung

9.1. Die rasche Entwicklung Wissensgesellschaft betrifft alle Wirtschaftssektoren, Organisations- und Arbeitsstrukturen, die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen. Sie hat tiefgreifende Auswirkungen auf den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wandel unserer Gesellschaft.

9.2. Das Dreigestirn von neuen Technologien, Medien und Telekommunikation (TMT) strahlt auf alle Bereiche aus, auch wenn es noch viele Berufe und Tätigkeiten geben wird, in denen diese nicht direkt eingesetzt werden. Der Beschleunigungseffekt tritt vor allem dadurch ein, dass TMT die Verbreitung des Wissens und die globale Verfügbarkeit exponential erhöht.

9.3. Die Wissensgesellschaft eröffnet ein beachtliches Gestaltungspotential und die Chance, die EU zu einem wettbewerbsfähigen und dynamischen Wirtschaftsraum zu machen. Um die Chancen zu Innovationen in Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu nutzen, müssen insbesondere gemeinsame Anstrengungen zu einer besseren und breiteren Qualifizierung unternommen werden.

9.4. Eine breite Qualifizierung in den neuen TMT gehört heute zu den grundlegenden Fähigkeiten, die Jede(r) beherrschen muss, genauso wie Schreiben, Lesen und Rechnen. Denn die Chancen für eine optimale Beschäftigungswirkung können nur genutzt werden, wenn auf allen Ebenen Fachkräfte gebildet werden und jeder die Möglichkeit erhält, seine Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und zu erweitern. Damit müssen die Einzelnen in starkem Maße neue Verantwortung übernehmen.

9.4.1. Für optimale Leistungen der Beschäftigten bedarf es eines Schul- und Hochschulsystems, das allgemeine und berufliche Bildung für die Wissensgesellschaft vermittelt. Wir brauchen Unternehmen, die in das Humankapital investieren, indem sie ihr Personal entwickeln und ausbilden. Berufliche Weiterbildung und lebenslanges Lernen sind mehr als Schlagwörter — sie bedeuten wirtschaftliches Überleben im Zeitalter der Globalisierung.

9.5. Unter Berücksichtigung dieser Anforderungen der Wissenschaft verstärkt sich die Notwendigkeit einer aktiven, vorausschauenden und von den wesentlichen Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft unterstützten Beschäftigungsstrategie, die ein neues Gleichgewicht zwischen den Investitionen in Humanressourcen und Investitionen in Maschinen, Anlagen und Infrastruktur schafft.

9.6. Neues Wissen, technische Innovationen und soziale Innovationen müssen Hand in Hand gehen, um den Weg zu einer lernenden Gesellschaft, zu lernenden Unternehmen, zu einem lernenden Arbeitsplatz zu fördern.

9.6.1. Neue Organisations- und Führungsprinzipien sind weniger auf Status- und mehr auf Prozessorientierung ausgerichtet. Die Arbeitsbeziehungen sind direkter, teamorientiert und erfordern persönliche Initiativen und Verantwortung. Partizipative Formen der Arbeitsorganisation gewinnen an Gewicht, wie Mitsprache bei der Gestaltung des Arbeitsplatzes, der Arbeitsabläufe und der Arbeitszeit.

9.6.2. In der Wissensgesellschaft müssen Anlagen in Humankapital sorgfältiger als Sachanlagen behandelt werden. Es müssen unterschiedliche Arbeitszeitregelungen angeboten und familienfreundliche Vereinbarungen getroffen werden.

9.6.3. Die Ausarbeitung neuer Arbeitsformen, neuer Modelle der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit, Bildung, familiärer und gesellschaftlicher Arbeit erfordert eine Anpassung des Arbeitsrechts und der sozialen Sicherung, die den neuen Gegebenheiten der Wissensgesellschaft Rechnung trägt. Die Flexibilität der Arbeit sollte mit möglichst vielfältigen sozialen Brücken eines aktive geförderten Umbaus der Gesellschaft einhergehen.

9.7. Die Wissensgesellschaft bietet neue große Wachstums- und Beschäftigungschancen. Gleichzeitig können neue soziale Risiken und ein anderer Bedarf an sozialer Sicherung entstehen.

9.7.1. Das System sozialer Sicherung muss neu auf flexible Arbeits- und Lebensformen eingestellt werden. Das Konzept der „Flexicurity“ zielt darauf ab, die von den Betrieben als notwendig erachtete Flexibilität mit dem legitimen Interesse der Arbeitskräfte an „Security“ zu verbinden.

9.7.2. Um der in der Wissensgesellschaft drohenden Benachteiligung und Ausgrenzung einzelnen Personengruppen entgegenzuwirken, müssen alle Gruppen in die Entwicklung der Informationsgesellschaft einbezogen werden. Soziale Ausgrenzung gilt es zu verhindern, damit Innovationstempo und künftiger Wohlstand nicht verringert und sozialer Zusammenhalt nicht gefährdet wird.

9.8. Mit der Arbeitsorganisation verändert sich das System der Arbeitsbeziehungen. Es gibt einen großen Bedarf an gemeinsamen Initiativen der Sozialpartnern, um den Übergang zur Wissensgesellschaft so zu gestalten, dass er gleichermaßen Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt fördert. Insbesondere Vereinbarungen zur Modernisierung der Arbeitsorganisation und zur Qualifizierung im Betrieb können diesen Weg ebnen.

9.9. Der globale Charakter der Wissensgesellschaft bringt es mit sich, dass die Gesellschaften die Chancen am besten nutzen können, die Innovationen durch Forschung und Entwicklung, in Bildung und Ausbildung, bei Infrastrukturen und Dienstleistungen am besten aufeinander abstimmen und diesen Prozess aktiv gestalten.

9.10. Auf der Gewinnerseite wird Europa zukünftig sicher dann stehen, wenn ein neues Gleichgewicht zwischen den Marktkräften und den nach wie vor unverzichtbaren staatlichen Aufgaben, gefunden werden kann.

Die Chancen der EU in der Globalisierung stehen gut, wenn die wirtschaftlichen und sozialen Potentiale der Wissensgesellschaft gleichermaßen offensiv genutzt werden.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

## ANHANG

**zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses**

Im Verlauf der Beratungen wurden die nachstehenden Änderungsanträge, auf die mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen als Ja-Stimmen entfielen, abgelehnt.

**Ziffern 7.4 und 7.5**

Zusammenfassung und Kürzung zu einer Ziffer:

„Bei arbeitszeitpolitischen Veränderungen gilt es, qualifikationsbedingte Engpässe auf der Seite des Arbeitsangebots zu vermeiden. Die Verknüpfung von Arbeitszeitgestaltung und beruflicher Qualifizierung kann innovative Prozesse auslösen.“

*Begründung*

Das Verhältnis zwischen Arbeitszeitgestaltung und beruflicher Qualifikation konnte im Unterausschuss nicht erörtert werden, verdient jedoch eine eingehende Diskussion.

*Abstimmungsergebnis*

Ja-Stimmen: 61, Nein-Stimmen: 63, Stimmenthaltungen: 7.

**Ziffer 7.12**

Streichung des 3. Satzes: „Der Ausschuss hegt die Befürchtung ... Abwerbung ihrer Beschäftigten verloren gehen.“

*Abstimmungsergebnis*

Ja-Stimmen: 54, Nein-Stimmen: 63, Stimmenthaltungen: 5.

---

**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 — Grundsätze und Leitlinien für die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft im digitalen Zeitalter“**

(2001/C 14/22)

Die Kommission beschloss am 22. Dezember 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 8. September 2000 an. Berichtersteller war ursprünglich Herr Morgan, der jedoch zurücktrat. Am 18. Oktober 2000 bestellte die Fachgruppe dann Frau Carroll zur Berichterstellerin.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 mit 75 gegen 4 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. In ihrer Mitteilung zu den „Grundsätzen und Leitlinien für die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft im digitalen Zeitalter“ erläutert die Kommission allen Beteiligten ihre für die nächsten fünf Jahre geplante Strategie.

1.2. Die Mitteilung fällt mit einschneidenden Veränderungen zusammen, die die Digitaltechnologien für den audiovisuellen Sektor mit sich bringen. Wie die Kommission feststellt, zielen „ordnungspolitische Maßnahmen in diesem Sektor (...) darauf ab, bestimmte öffentliche Interessen zu wahren, wie etwa kulturelle und sprachliche Vielfalt, Jugendschutz und Schutz der Verbraucher. Diese Ziele werden durch die neuen technologischen Entwicklungen nicht in Frage gestellt. Doch würden, so das Ergebnis einer umfassenden Konsultation der letzten Jahre, in Zukunft neue ordnungspolitische Ansätze und Verfahren gebraucht“<sup>(1)</sup>.

1.3. Der Ausschuss befürwortet die ordnungspolitischen Grundsätze der Kommission. Diese Grundsätze werden allerdings durch das Mehrkanal-Digitalfernsehen und den unbegrenzten Zugang zu unzähligen Internet-Websites bedroht.

1.4. Die Gemeinschaftspolitik beruht künftig auf getrennten Ansätzen für die Regulierung der Übertragungsinfrastruktur und des Inhalts. Bei den Infrastrukturen geht es der Kommission dabei in erster Linie um das Internet im informationstechnologischen Umfeld, die audiovisuelle Übertragung über das Internet, die audiovisuelle Übertragung an Fernsehgeräte und die Übertragung von Internetinhalten an Fernsehgeräte. Allgemein können konventionelle Kinofilme und Fernsehinhalt im

öffentlichen Interesse reglementiert und seitens der Eltern kontrolliert werden. Die Überwachung des Internet gestaltet sich schwieriger, doch kann der Internetzugang über Fernsehgeräte mechanisch beschränkt werden. Im Internet könnte eine explizitere Kategorisierung der Websites hilfreich sein. Der Ausschuss wird im weiteren Verlauf dieser Stellungnahme im Zusammenhang mit den jeweiligen Vorschlägen der Kommission auf die ordnungspolitischen Maßnahmen eingehen und sich dabei an die Gliederung des Kommissionsdokuments halten.

## 2. Die Bedeutung des audiovisuellen Sektors (Kapitel 1)

2.1. Der Kommission zufolge ist der audiovisuelle Sektor aus zweierlei Gründen relevant:

- aufgrund seines Wirtschaftswachstums- und Beschäftigungspotentials,
- aufgrund seiner Bedeutung für Gesellschaft, Kultur und Bildung.

2.2. Allerdings wird diesen beiden Aspekten in der Mitteilung unterschiedliches Gewicht beigemessen: „Während die (...) wirtschaftlichen Aspekte und das Beschäftigungspotential des Sektors sicherlich wichtige Gesichtspunkte darstellen, die es bei der Formulierung der Gemeinschaftspolitik zu berücksichtigen gilt, bildet die gesellschaftliche und kulturelle Rolle der audiovisuellen Medien den Ausgangspunkt für diese Politik“.

2.3. Der Ausschuss befürwortet die Sichtweise der Kommission bezüglich der audiovisuellen Medien: „Die audiovisuellen Medien spielen für das Funktionieren der modernen demokratischen Gesellschaften eine zentrale Rolle. Ohne ungehinderten Informationsfluss sind diese Gesellschaften nicht funktionsfähig. Zudem kommt den audiovisuellen Medien eine fundamentale Rolle in der Entwicklung und der Vermittlung sozialer Werte zu. Dies ist nicht nur dadurch begründet, dass sie

<sup>(1)</sup> Siehe hierzu die WSA-Stellungnahme vom 22. September 1999 zu dem Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Beteiligung der Gemeinschaft an der Europäischen Beobachtungsstelle für audiovisuelle Medien (ABl. C 329 vom 17.11.1999) und die WSA-Stellungnahme vom 29. April 1998 zum Grünbuch zur Konvergenz (ABl. C 214 vom 10.7.1998).

weitgehend bestimmen, welche Fakten über die Welt und welche Bilder der Welt wir vermittelt bekommen, sondern auch weil sie — politische, soziale, ethnische, geographische, psychologische usw. — Begriffe und Kategorien prägen, die wir dazu gebrauchen, diese Fakten und Bilder begreifbar zu machen. Sie tragen also nicht nur dazu bei zu bestimmen, was wir von der Welt sehen, sondern auch wie wir sie sehen“.

2.4. Die Kommission schließt daraus, dass die audiovisuelle Industrie anders als jede andere Industrie nicht nur Waren und Dienstleistungen für den Markt produziert. Sie unterstellt der audiovisuellen Industrie ein kulturelles und nichtkommerzielles Ethos. Dies entspricht aber ganz und gar nicht dem Ethos von Hollywood, Bollywood oder gar Pinewood, deren Ziel eindeutig darin besteht, die Unterhaltungsbedürfnisse des Marktes zu befriedigen. Der Ausschuss unterstützt daher zwar die Grundsätze der ethnischen und kulturellen Vielfalt und erkennt die Vorbildfunktion der audiovisuellen Politik in Europa an, doch seines Erachtens wird das von der Kommission hervorgehobene Außenhandelsdefizit so lange fortbestehen, wie den Markterwägungen nur eine nachgeordnete Priorität eingeräumt wird.

2.5. Der Ausschuss schlägt daher vor, dass die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft zusätzlich zu den gesellschaftlichen, kulturellen und bildungspolitischen noch zwei grundlegende kommerzielle Ziele verfolgen sollte:

- progressive Substitution von Importen auf den EU-Märkten
- Entwicklung von Exportstrategien zum Vorstoß auf globale Märkte.

Diese Zielsetzungen würden zum Abbau des Handelsbilanzdefizits gegenüber den USA im audiovisuellen Bereich beitragen. Dazu müssten verstärkt Maßnahmen wie Steuerbefreiungen für audiovisuelle Investitionen eingesetzt werden, insbesondere, damit KMU Anreize für Investitionen in diesem Sektor erhalten.

2.6. Die Substitution von Importen lässt sich auf zwei Wegen verwirklichen. Für Koproduktionen der Mitgliedstaaten und eine darauf abzielende Förderung mit EU-Mitteln ist ohne Frage Raum vorhanden. Hinsichtlich des Vertriebs in mehreren Staaten wird von der Annahme ausgegangen, dass in die jeweilige Sprache übersetzte erfolgreiche Produktionen aufgrund der darin verankerten gemeinsamen europäischen Werte auch in den anderen Mitgliedstaaten Anklang finden würden. Das MEDIA II-Programm soll diese Verbreitung fördern. In diesem Zusammenhang kann sich die kulturelle Vielfalt als Heimvorteil erweisen.

2.7. Nach Ansicht des Ausschusses kann solch eine Importsubstitutionsstrategie sowohl das kulturelle und linguistische Erbe Europas fördern als auch das wirtschaftliche Wachstum im Produktionssektor anregen. Allerdings besteht nach wie vor die Gefahr, dass die europäischen Produktionen durch die ständig wachsende Zahl von Fernsehkanälen von Drittlandsproduktionen überrollt werden.

2.8. Die Kommission verfügt praktisch über keine nennenswerte Exportstrategie. Dies stellt eine erhebliche Lücke in ihrem Konzept dar. Es ist eine Strategie nötig, um globale Unterhaltungsprodukte in den Sprachen der Weltmärkte anzubieten. Erfolgreiche Unternehmen in einem jeden Sektor bieten ihre Produkte in der Sprache der Kunden an. Eine bislang noch nicht erwähnte aussichtsreiche Möglichkeit besteht in der „Nutzung des Potentials der Sprachindustrien der verschiedenen Mitgliedstaaten zur Erschließung der weltweiten kulturellen Diaspora“, die über die jeweiligen Sprachen erreicht werden kann.

2.9. In jedem Fall sind die besonderen Bedürfnisse des audiovisuellen Sektors in Ländern mit einem geringen audiovisuellen Schaffungsvermögen und sprachlich und geographisch abgegrenzten Gebieten zu berücksichtigen. Die Mehrsprachigkeit ist einer der großen Reichtümer Europas und muss durch die Nutzung digitaler Systeme, die der technische Fortschritt möglich macht (z. B. mehrsprachige Untertitel in DVD-Geräten), gefördert werden.

2.10. Die Wettbewerbspolitik ist ein gutes, effizientes Instrument, das gezielt genutzt werden muss, um das Entstehen marktbeherrschender Stellungen sowohl im Hinblick auf die Konzentration des Eigentums an Kommunikationsmedien im neuen digitalen Umfeld als auch im Hinblick auf den Schutz des Pluralismus zu verhindern.

2.10.1. Nach Ansicht des Ausschusses sollte die Kommission die Frage prüfen, ob auf europäischer Ebene ein normatives wettbewerbsrechtliches System ähnlich dem amerikanischen eingeführt werden sollte, das verhindert, dass die gleichen Wirtschaftsakteure auf verschiedenen Ebenen im audiovisuellen Sektor (Konzeption, Produktion, Verbreitung und Vorführung) tätig werden können.

2.10.2. Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit, die die europäischen Wirtschaftsakteure im audiovisuellen Sektor fordern, sollte die Kommission nach Ansicht des Ausschusses „Leitlinien für Beihilfen für die europäische audiovisuelle Industrie“ ausarbeiten, die unter Beachtung der Bestimmungen des Vertrags die Möglichkeit vorsehen, diesem Sektor als Kultursektor nach verschiedenen Kriterien Beihilfen zu gewähren. Die Beihilferegelung sollte sich auf ein Punktesystem stützen, die für verschiedene Aspekte vergeben werden. Dazu könnte z. B. eine Punktemenge pro verkaufter Eintrittskarte, ein Prozentsatz am Filmbudget der Fernsehkanäle u. a. gehören.

### 3. Ziele und Mittel der audiovisuellen Politik der Gemeinschaft (Kapitel 2)

3.1. Der Ausschuss erkennt die Fortschritte an, die durch Gemeinschaftsinitiativen im audiovisuellen Bereich erzielt worden sind:

- mit der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“<sup>(1)</sup> wurde der erforderliche rechtliche Rahmen für grenzüberschreitende Übertragungen aufgestellt;
- die Programme MEDIA I und MEDIA II<sup>(2)</sup> unterstützen die Industrie wesentlich. Im Mittelpunkt von MEDIA II steht der Vertrieb, was dem Vordringen nationaler audiovisueller Produktionen auf internationale Märkte förderlich ist;
- technologische Innovationen durch die Anwendung von Übertragungsnormen haben sich für die digitalen Medien als ebenso wichtig erwiesen wie der GSM-Standard für die Mobiltelefonie;
- das INFO-2000-Programm ist ebenfalls relevant.

3.2. Der Ausschuss schließt sich der Meinung an, dass das Digitalfernsehen neue Initiativen in eben diesen Bereichen erforderlich macht, und geht davon aus, dass das 5. Rahmenprogramm einen wesentlichen Beitrag zu den Entwicklungen im audiovisuellen Bereich der EU leisten wird. Insbesondere wären in diesem Zusammenhang das spezifische Programm „Benutzerfreundlichkeit in der Informationsgesellschaft“ und die beiden Leitaktionen „Multimedia-Inhalte und -Werkzeuge“ und „Systeme und Dienstleistungen für den Bürger“ zu nennen.

3.3. Der Ausschuss hält ferner die Koordinierung und eine engere Zusammenarbeit mit anderen europäischen Initiativen im audiovisuellen Bereich — insbesondere mit Eureka-Audiovisuell<sup>(3)</sup> — für wichtig.

#### 4. Grundsätze für die Regulierung des audiovisuellen Sektors im digitalen Zeitalter (Kapitel 3)

4.1. Der Ausschuss zollt der Kommission Anerkennung für die Bandbreite und Wirksamkeit des jüngsten Konsultationsverfahrens und befürwortet die fünf allgemeinen Grundsätze für ordnungspolitische Maßnahmen für Kommunikationsinfrastrukturen.

4.2. Der Ausschuss heißt den Ansatz gut, dass die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf audiovisuelle Inhalte „verlangt, dass der Grad an ordnungspolitischer Intervention nicht höher sein sollte als notwendig, um das betreffende Ziel zu erreichen“ und dass die Gemeinschaft deshalb „die sich vollziehenden Veränderungen am besten

kontrollieren kann, indem sie auf den bestehenden Instrumenten und Grundsätzen aufbaut und, wo dies angebracht erscheint, Initiativen zur Selbstkontrolle fördert“.

4.2.1. Angesichts der Entwicklung der Digitaltechnik müssen die bestehenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft für den audiovisuellen Sektor rasch angepasst werden, um die Anwendung der gegenwärtig geltenden Grundsätze mit dem fortschreitenden technologischen Wandel ins Lot zu bringen.

4.3. Der Ausschuss hat sich bereits für die getrennte Regulierung von Übertragung und Inhalten ausgesprochen. Dementsprechend heißt er die Schlussfolgerungen der Kommission in Kapitel 3 Abschnitt 2 der Mitteilung ebenfalls gut.

4.4. Der Ausschuss schließt sich der Auffassung an, „dass durch die digitale Revolution nicht in Frage gestellt ist, dass die audiovisuelle Politik die Aufgabe hat, relevante Allgemeininteressen zu identifizieren und bei Bedarf durch den Regulierungsprozess zu schützen“, dass „technologischer Entwicklungen (...) allerdings eine kontinuierliche Bewertung der Mittel und Wege“ erfordern. Das Internet ist ein gutes Beispiel hierfür.

4.4.1. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass Ziele von allgemeinem Interesse, wie Rede- und Meinungsfreiheit, Pluralismus, kulturelle und sprachliche Vielfalt, Schutz Minderjähriger und der Menschenwürde, Verbraucherschutz u. a. im digitalen Zeitalter nicht lahmgelegt werden dürfen. Er hält es für geboten, diese Ziele zu schützen und zu stärken, da sie von grundlegender Bedeutung für die Demokratie sind.

4.5. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass Rundfunk und Fernsehen als öffentlich-rechtliche Dienste kulturelle, gesellschaftliche und demokratische Funktionen erfüllen, die zum Wohle aller sind. Sie haben daher höchste Bedeutung für die Sicherung der Demokratie, des Pluralismus, des sozialen Zusammenhalts und der kulturellen und sprachlichen Vielfalt.

4.5.1. Die zunehmende Diversifizierung der von den Medien im neuen technischen Umfeld angebotenen Programme macht die globale Funktion der Sendeanstalten, die eine Verpflichtung zur Erbringung öffentlicher Dienste haben, noch wichtiger.

4.5.2. Nach Ansicht des Ausschusses muss die Fähigkeit öffentlich-rechtlicher Sendeanstalten, der Bevölkerung gute Programme und Dienste für ein breites Publikum anzubieten, wozu auch die Entwicklung und Diversifizierung ihrer Tätigkeiten im digitalen Zeitalter gehört, aufrechterhalten und gestärkt werden.

4.6. Der Ausschuss unterstützt die Ansichten der Kommission zur Selbstkontrolle und insbesondere die Einschränkung, dass diese nicht von etablierten oder marktbeherrschenden Unternehmen dazu missbraucht werden darf, die „Spielregeln“ zu bestimmen.

4.6.1. Der WSA ist der Ansicht, dass

- eine Selbstkontrolle die Rechtsvorschriften für das digitale Zeitalter sinnvoll ergänzen könnte und

(1) KOM(95) 86 endg.; Stellungnahme des WSA vom 13. September 1995 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl. C 301 vom 13.11.1995.

(2) S. die Stellungnahme des WSA zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates betreffend das Programm MEDIA II (1996-2000), ABl. C 256 vom 2.10.1995.

(3) Eureka-Audiovisuell ist eine 1989 gegründete paneuropäische zwischenstaatliche Organisation, die die Förderung der europäischen audiovisuellen Industrie zum Ziel hat. Sie besteht aus 35 Mitgliedern (den Mitgliedstaaten sowie der Kommission und dem Europarat als assoziiertem Mitglied).

- die Interessen Dritter, insbesondere der Verbraucher, berücksichtigt werden müssen, wenn eine Selbstkontrolle im Bereich der neuen Kommunikationsdienstleistungen in Betracht gezogen wird.

4.7. Der Ausschuss möchte den Grundsatz bekräftigen, dass die Regulierungsbehörden regierungs- und betreiberunabhängig sein müssen. Die Einrichtung eines „Europäischen Audiovisuellen Forums“ wäre gutzuheißen, in dem die Industrie und die betroffenen Parteien vertreten sind, so die Programmanbieter und die Rundfunkbetreiber, die für die Regulierung und Selbstkontrolle im audiovisuellen Bereich zuständigen Instanzen, Organisationen, die Internet-Inhalte und Software bewerten sowie Verbraucherfachverbände. Ziel dieser Stelle wäre es zu prüfen, wie die Methoden für die Bewertung und Beurteilung der von audiovisuellen Medien und der Multimedia-Industrie angebotenen Inhalte vereinfacht werden können (Kino, Fernsehen, Internet, Videospiele, „web-casting“).

4.8. Allgemein begrüßt der Ausschuss, dass die Kommission die allgemeinen Grundsätze der europäischen Rechtsetzung nennt, die im audiovisuellen Bereich anzuwenden sind.

## 5. Aktionen im Bereich der Regulierung (Kapitel 4)

5.1. Der Ausschuss unterstützt global die Vorschläge der Kommission für Aktionen.

5.2. Insbesondere befürwortet er die von der Kommission vorgeschlagene Durchführung einer unabhängigen Studie über die Auswirkungen der Bestimmungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ bezüglich der Förderung europäischer Werke bis Juni 2002. Der Kommission zufolge bietet diese Studie „Gelegenheit für eine umfassende Untersuchung aller ordnungspolitischen und Unterstützungsinstrumente zur Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt im Hinblick auf den audiovisuellen Sektor“. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass man sich darum bemühen sollte, die Produkte, ohne Beeinträchtigung ihres kulturellen und sprachlichen Wertes, ausreichend attraktiv zu gestalten, um sie weltweit konkurrenzfähig vertreiben zu können. Zu diesem Zweck sollte die Kommission:

- die Mehrsprachigkeit und die kulturelle Vielfalt in Europa fördern;
- Forderungen im Hinblick auf die Produktqualität und die Nutzung neuer Ausdrucksformen aufstellen;
- für die Kompatibilität der Normen und Formate Sorge tragen, um den Austausch von Daten zu erleichtern;
- die Einrichtung von Netzen und die Entwicklung europäischer Produkte unterstützen;
- eine dem Multimedia-Sektor angepasste Ausbildung fördern, die sowohl die Vermittlung technischen Wissens als auch die Gestaltung von Inhalten umfasst;
- die Verbreitung und Förderung unterstützen.

Der Wirtschafts- und Socialausschuss geht davon aus, dass durch die technologische Entwicklung zunehmend mehrsprachliche audiovisuelle Werke produziert werden können<sup>(1)</sup>, was wiederum der Verwirklichung der kulturellen Ziele förderlich sein wird.

5.3. Der Ausschuss begrüßt das Konzept der Kommission für den Zugang zu audiovisuellen Inhalten und teilt ihre Befürchtungen bezüglich der Gefahr der sozialen und kulturellen Ausgrenzung. Insbesondere stimmt er folgender Aussage der Kommission zu: „Der Zugang zu Inhalten könnte Fragen der Erschwinglichkeit aufwerfen: Wo die Gefahr der sozialen Ausgrenzung besteht (was auf eine Gesellschaft der 'Informations-Reichen' und 'Informations-Habenichtse' hinausläuft), sollte den Verbrauchern der Zugriff auf die betreffenden Inhalte zu erschwinglichen Preisen ermöglicht werden“.

5.3.1. Der WSA bekräftigt den Grundsatz, demzufolge in einer Informationsgesellschaft das Recht aller Verbraucher auf den Zugang zu Netzen und Inhalten entsprechend den Kriterien der Universalität, Zugänglichkeit, Nichtdiskriminierung und Transparenz gewahrt werden muss. Für einige spezifische technische Aspekte im Zusammenhang mit dem Zugang der Verbraucher zu Medieninhalten, wie elektronische Programmführer und CA (Conditional Access) sowie jegliche technische Vorrichtung, die zwischen den Zugang zum Ausstrahlungsmedium und die Auswahl des Medieninhalts geschaltet ist, sind besondere Bestimmungen erforderlich, um die Wahlfreiheit des Verbrauchers zu schützen.

5.3.2. Zugriff auf Inhalte setzt sowohl den Zugang zur digitalen Infrastruktur als auch die Verfügbarkeit der Informations- und Unterhaltungsinhalte über diese Infrastruktur voraus.

5.3.3. Das digitale terrestrische Fernsehen und die Umstellung des traditionellen Rundfunkübertragungssystems müssen im Rahmen der Politik der Medieninhalte als Ziele von öffentlichem Interesse betrachtet werden. Daraus folgt, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk freie Frequenzen für frei empfangbare digitale Sender zur Verfügung gestellt werden müssen.

5.3.4. Die Kommission ist sich darüber im klaren, dass die letztendliche Konzipierung der digitalen Übertragungsinfrastruktur und damit eine Festlegung der „free to air“-Inhalte (Gratisübertragungen) noch nicht abzusehen ist.

5.3.5. Der Ausschuss befürwortet Vorschriften, die sicherstellen, dass die Informations- und Unterhaltungsinhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Umfeld gratis zugänglich sind. Insbesondere Informationsinhalte wie die nationalen Nachrichten sind für eine funktionierende Demokratie unerlässlich.

5.3.6. Der erschwingliche Zugang zu publikumswirksamen Unterhaltungsinhalten sollte nicht reguliert werden. Die Veranstalter zahlen hohe Preise für die Übertragungsrechte für publikumswirksame Veranstaltungen, und es muss ihnen überlassen bleiben, über die Festsetzung der Preise für Publikumszahlen zu sorgen, die ihnen die erforderlichen Investitionserträge sichern.

<sup>(1)</sup> Siehe MLIS, Multilingual Information Society Programme, <http://www.hltcentral.org/hlt/mlis/>.

5.4. Wie die Kommission räumt auch der Ausschuss dem Urheberrechtsschutz und der Bekämpfung der Piraterie große Bedeutung ein und hofft auf eine rasche Annahme der vorgeschlagenen Richtlinie betreffend das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte.

5.5. Der Ausschuss stimmt den Schlussfolgerungen der Kommission betreffend den Jugendschutz zu. Er hält die Gewährleistung des Jugendschutzes im digitalen Zeitalter für immer schwieriger und plädiert daher für strengere Normen und Verfahren, beispielsweise in Bezug auf folgende Aspekte:

- (a) Es besteht die Möglichkeit, Kinderschutzmechanismen, die das höchstmögliche Schutzniveau bieten, in Fernsehgeräte und Computer einzubauen. Gleichzeitig könnten diese Schutzvorrichtungen dem individuellen Bedarf entsprechend eingeschränkt bzw. ganz entfernt werden;
- (b) Informationen über den Schutz der Würde der Kinder/Menschen, über Schutzmechanismen und über Altersbegrenzungen sollten über das Internet sowie über Broschüren und entsprechend bedruckte Mouse-Pads an den Verkaufsstellen verbreitet werden;
- (c) Obligatorische Klassifizierung von Programmen/Inhalten;
- (d) die Verwendung von Bereichsnamen, um das Film-Klassifizierungssystem auf das Internet übertragen zu können;
- (e) Ein konkretes Beispiel für ein proaktives Konzept für qualitätsbezogene und attraktive Programmgestaltung bietet der deutsche „Kinderkanal“.

5.6. Der Ausschuss begrüßt den Vorschlag der Kommission, im Hinblick auf eine mögliche künftige Bewertung der Bestimmungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ eine Studie über neue Werbetechniken durchzuführen. Auch er hält es für notwendig, eine eindeutige Unterscheidung zwischen Werbung und anderen Inhalten sicherzustellen und die Verbraucher für Werbung zu sensibilisieren.

## 6. Grundsätze für die Entwicklung gemeinschaftlicher Unterstützungsinstrumente (Kapitel 5)

6.1. Der Ausschuss ist insgesamt mit den vorgeschlagenen Grundsätzen einverstanden, die für die Maßnahmen gelten sollen, die die Gemeinschaft in Bezug auf Unterstützungsinstrumente ergreift.

6.2. Er würde es allerdings begrüßen, wenn die Kommission klarstellte, wie ihr Vorschlag, auf europäischer Ebene darüber nachzudenken, wie die Komplementarität der Unterstützungsinstrumente weiter verbessert werden könne, um letztlich zu einer einheitlichen Vorgehensweise zu gelangen, zu verstehen ist. Ist damit die Kontrolle der einzelstaatlichen Unterstützungsmaßnahmen gemeint? Der Ausschuss ist der

Ansicht, dass der Vorschlag, ein einheitliches Konzept für Unterstützungsmechanismen zu entwickeln, in keinem Falle die einzelstaatlichen Maßnahmen, die sich als erfolgreich erwiesen haben, beeinträchtigen darf.

6.3. Der Ausschuss unterstützt den Vorschlag der Kommission, durch das Streben nach „verstärkten Synergien zwischen den verschiedenen Instrumenten zur Förderung von Inhalten für die Informationsgesellschaft“ einen zusätzlichen Nutzen zu erzielen.

## 7. Aktionen im Bereich der Unterstützungsmechanismen (Kapitel 6)

7.1. Der Ausschuss unterstützt das Ziel der Kommission, die kulturelle und sprachliche Vielfalt Europas zu sichern und als festen Bestandteil der Entwicklung der Informationsgesellschaft zu verankern. Allerdings macht er darauf aufmerksam, dass eine ausschließlich auf die kulturelle und sprachliche Vielfalt ausgerichtete Politik kaum geeignet ist, das beigeordnete Ziel eines erhöhten europäischen Marktanteils an der weltweiten audiovisuellen Unterhaltungsindustrie zu erreichen.

7.2. Der Ausschuss hat sich bereits positiv zu der Initiative MEDIA PLUS<sup>(1)</sup> geäußert.

7.3. Der Ausschuss ist an der Erarbeitung einer Stellungnahme zu der eEurope-Initiative interessiert.

7.4. Aktionslinien aus dem 5. Rahmenprogramm können eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des audiovisuellen Sektors der EU spielen (siehe Ziffer 3.2).

7.5. Der Ausschuss hofft, dass die Kommission den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten vorantreiben wird.

## 8. Die internationale Dimension der audiovisuellen Politik der Gemeinschaft (Kapitel 7)

8.1. Der Ausschuss fordert die Kommission eindringlich auf, im Rahmen der WTO-Verhandlungen für den Handel mit audiovisuellen Dienstleistungen die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um europäischen Produkten einen leichteren Marktzugang in Drittländern zu sichern. Er würde es ferner begrüßen, wenn die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sich bei der Konzipierung und Umsetzung einer kulturellen und audiovisuellen Politik weiter darum bemühten, die kulturelle Vielfalt zu wahren.

<sup>(1)</sup> KOM(1999) 658 endg., Stellungnahme des WSA vom 27.4.2000 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Durchführung eines Förderprogramms für Entwicklung, Vertrieb und Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich europäischer audiovisueller Werke (MEDIA PLUS — Entwicklung, Vertrieb und Öffentlichkeitsarbeit) (2000-2005), ABl. C 168 vom 16.6.2000.

## 9. Schlussfolgerung

### 9.1. Der Ausschuss

- begrüßt die Mitteilung der Kommission insgesamt gesehen als einen wichtigen Schritt in Richtung Festlegung einer angemessenen audiovisuellen Politik im digitalen Zeitalter;
- ist sich darüber im Klaren, dass der audiovisuelle Sektor nicht nur sehr viele Arbeitsplätze schafft, sondern auch weiterhin eine wichtige Rolle für Demokratie, Meinungsfreiheit und Pluralismus sowie für den Schutz und die Förderung der kulturellen Vielfalt in Europa spielt;
- würde sich freuen, die Ergebnisse der von der Kommission vorgeschlagenen Studien und anderen Maßnahmen prüfen und beurteilen zu dürfen;
- hält es für notwendig, die Kohärenz der gemeinschaftlichen Kultur- und audiovisuellen sowie Wettbewerbspolitik in einer Reihe von Richtlinien zum Ausdruck zu bringen, die die kulturelle Vielfalt wahren und dazu beitragen, dass die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften das Produktionspotential in den Mitgliedstaaten in angemessener Weise fördern;
- vertritt die Auffassung, dass die öffentlichen Rundfunkanstalten im Interesse von Demokratie, Pluralismus, sozialem Zusammenhalt und kultureller und sprachlicher Vielfalt auch weiterhin bei der Erfüllung ihres Auftrags den technischen Fortschritt nutzen müssen.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die von der Vereinigung Europäischer Fluggesellschaften (AEA), der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF), der European Cockpit Association (ECA), der European Regions Airline Association (ERA) und der International Air Carrier Association (IACA) geschlossene Europäische Vereinbarung über die Arbeitszeitorganisation für das fliegende Personal der Zivilluftfahrt“**

(2001/C 14/23)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. Oktober 2000 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag auszuarbeiten.

Die Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft wurde mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragt. Gemäß Artikel 20 und 50 der Geschäftsordnung wurde Herr Konz zum Hauptberichtersteller bestellt.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 mit 81 Stimmen gegen 1 Stimme bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Am 22. März 2000 schlossen die Sozialpartner der Zivilluftfahrt eine europäische Vereinbarung über die Arbeitszeitorganisation für das „mobile“ Personal, sprich die Piloten, die Bordmechaniker und das Kabinenpersonal.

1.2. Anschließend legten sie diese europäische Vereinbarung der Kommission vor mit dem ausdrücklichen Ersuchen um ihre gemeinschaftsweite Durchführung im Wege eines

Ratsbeschlusses auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission gemäß Artikel 139 Absatz 2 des Vertrags.

1.3. Die fünf Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerorganisationen<sup>(1)</sup>, die diese Vereinbarung unterzeichnet haben,

<sup>(1)</sup> AEA (Vereinigung europäischer Fluggesellschaften)  
IACA (International Air Carrier Association)  
ERA (European Regions Airline Association)  
ECA (European Cockpit Association)  
ETF (Europäische Transportarbeiterföderation), dem EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund) angeschlossen.

- sind gemeinschaftsweit repräsentative Organisationen dieses Sektors und
- haben die Fähigkeit, gemeinschaftsweite Vereinbarungen auszuhandeln,
- weil sie über die geeigneten Strukturen für eine wirksame Beteiligung an der Durchführung der Sozialvorschriften des Vertrags und der von ihnen unterzeichneten Vereinbarungen mitzuwirken verfügen.

1.4. Außerdem gehören sie auch dem Paritätischen Ausschuss für die Zivilluftfahrt seit seiner Einsetzung im Jahre 1987 an. In diesem Rahmen ist es ihnen gelungen, einvernehmlich mehrere umfassende Stellungnahmen über Fragen der Verkehrspolitik und deren sozialen Aspekte abzugeben.

1.5. Nach sorgfältiger Prüfung kommt die Kommission zu dem Schluss, dass keine der Bestimmungen dieser europäischen Vereinbarung dem Gemeinschaftsrecht zuwiderläuft und mithin die Pflichten der Mitgliedstaaten nicht unmittelbar aus der Vereinbarung zwischen den hierzu befugten Sozialpartnern erwachsen, sondern sich aus der vorgesehenen Anwendung der Vereinbarung gemäß der Richtlinie ergeben werden, sobald diese vom Rat verabschiedet worden ist.

1.6. Deswegen ist die besagte europäische Vereinbarung auch nur ein Anhang zu dem dem Rat zur Verabschiedung vorgelegten Richtlinienvorschlag, dem zufolge die betreffende europäische Vereinbarung ohne jedwede Änderung in den Mitgliedstaaten allgemein verbindlich ist.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss möchte einmal mehr seine grundsätzliche Haltung betonen, dass die wesentliche Rolle der Sozialpartner darin besteht, auf Gemeinschaftsebene die einzelstaatlichen Normen über die Arbeitsbedingungen zu vervollständigen, zu konsolidieren und anzupassen, wobei allerdings eine Rücktrittverbotsklausel ausdrücklich in den Rechtsakt aufgenommen werden muss.

2.2. Bei diesem Anliegen erfüllt es den WSA mit Zufriedenheit, dass die dem Richtlinienvorschlag als Anhang beigefügte europäische Vereinbarung bereits die dritte ihrer Art ist nach den europäischen Vereinbarungen, die von den Sozialpartnern am 30. September 1998 unterzeichnet wurden und jeweils im Wege einer Ratsrichtlinie gemeinschaftsweit in Kraft gesetzt wurden, und zwar:

- für den Seeverkehr durch die Richtlinie 1999/63/EG vom 21. Juni 1999 und

- für den Schienenverkehr durch die Richtlinie 2000/34/EG vom 22. Juni 2000 zur Änderung der Richtlinie 93/104/EG<sup>(1)</sup>, um auch die von der Richtlinie bisher ausgeschlossene Sektoren und Tätigkeitsbereiche abzudecken.

2.3. Es erfüllt den WSA mit Genugtuung, dass durch eine im Verhandlungswege zustande gekommene europäische Vereinbarung die gemeinhin als Flugpersonal bezeichneten mobilen Arbeitnehmer dieses wichtigen Verkehrssektors, der aufgrund seiner Wesensart sieben Tage in der Woche und häufig spät in der Nacht (und mitunter sogar die ganze Nacht) und außerdem auch noch in wechselnden Zeitzonen operieren muss, gegen die schädigenden Einflüsse auf ihre Gesundheit und ihre Sicherheit geschützt werden, die zurückzuführen sind auf

- zu lange Arbeitszeit,
- unzureichende Ruhezeit,
- Nacharbeit und
- unregelmäßige Arbeitszeiten.

2.4. Bereits in seiner Stellungnahme<sup>(2)</sup> vom 9. März 1999 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung in den Sektoren und Tätigkeitsbereichen, die vom Anwendungsbereich der Richtlinie 93/104/EG<sup>(1)</sup> ausgeschlossen sind, hat der Ausschuss unter Ziffer 3.5.2 gegenüber der Kommission und den betreffenden Sozialpartnern darauf bestanden, dass die mobilen Arbeitnehmer in diesem Sektor, der sich in einem raschen Wandel befindet, ebenfalls von den Bestimmungen der seit 23. November 1999 geltenden besagten Richtlinie abgedeckt sein müssen.

2.5. Unter Ziffer 3.5.5 derselben Stellungnahme hatte der Ausschuss nachdrücklich betont, dass eine gemeinschaftliche Regelung zur Begrenzung der Arbeitszeit und Gewährleistung einer ausreichenden Ruhezeit auf der Grundlage von Flugsicherheitserwägungen sowie zur Gewährleistung eines hinreichenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzes des mobilen Personals in der Zivilluftfahrt geschaffen werden muss. Außerdem stellte er zu seiner Zufriedenheit fest, dass die Sozialpartner die Verhandlungen im Paritätischen Ausschuss für die Zivilluftfahrt wiederaufgenommen hatten, und sie ermutigt, baldmöglichst zu einer Einigung zu gelangen.

2.6. Mit der Unterzeichnung dieser europäischen Vereinbarung am 22. März d.J. ist die Hoffnung des WSA in Form eines positiven Ergebnisses wahrgeworden, wenngleich die Sozialpartner, die zur Aushandlung und Unterzeichnung europäischer Vereinbarungen befähigt sind, dem Ausschuss in der unter Ziffer 3.5.4 seiner Stellungnahme vom 9. März 1999 vorgetragenen Argumentation nicht gefolgt sind, wonach nicht hinnehmbar ist, dass der Bezugszeitraum für die Gewährleistung, dass die durchschnittliche Arbeitszeit pro Siebentageszeitraum 48 Stunden einschließlich der Überstunden nicht überschreitet, auf über sechs Monate verlängert werden soll.

<sup>(1)</sup> ABl. L 307 vom 13.12.1993, S. 18; WSA-Stellungnahme: ABl. C 60 vom 8.3.1991, S. 26.

<sup>(2)</sup> ABl. C 138 vom 18.5.1999, S. 33.

2.7. Nach Meinung der Sozialpartner schafft die getroffene Vereinbarung ein Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit eines hinreichenden Schutzes der Gesundheit und der Sicherheit des betreffenden Personals in Bezug auf die Arbeitszeit und den Erfordernissen einer entsprechend flexiblen Funktionsweise der gewerblichen Luftverkehrsgesellschaften.

2.8. Der Tabelle unter Ziffer 8 der Begründung der Kommissionsvorlage ist zu entnehmen, dass die drei Unterzeichnerorganisationen der Arbeitgeberseite (siehe Fußnote auf Seite 119) gemeinschaftsweit mehr als 94 % des betreffenden mobilen Personals beschäftigen, während die beiden Unterzeichnerorganisationen der Gewerkschaftsseite (vgl. Fußnote 1, S. 119) mehr als 74 % der Arbeitnehmer vertreten, die bislang von den Bestimmungen der Richtlinie 93/104/EG (vgl. Fußnote 1, S. 120) über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitregelung nicht erfasst wurden.

2.9. Die Tatsache, dass die ERA (siehe Fußnote 1, S. 119) als Vertreterin von 55 kleinen und mittelgroßen Fluggesellschaften gleichberechtigte Partei dieser Vereinbarung ist, bietet die Gewähr, dass die Interessen der kleineren und mittleren Unternehmen entsprechend Berücksichtigung gefunden haben.

### 3. Schlussfolgerungen

3.1. Der WSA begrüßt nachdrücklich, dass die Kommission in Artikel 3 ihres Richtlinienvorschlags die Mitgliedstaaten

dazu verpflichtet, wirksame, dem Verstoß angemessene und in ausreichender Weis abschreckende Sanktionen vorzusehen.

3.2. Die Vorteile, die die Bevölkerung im Allgemeinen und die Fluggäste im Besonderen von einer gemeinsam ausgehandelten Arbeits- und Ruhezeitregelung für das „mobile“ Personal in der Zivilluftfahrt haben werden, bedürfen keines Nachweises, nachdem jeder ganz klar weiß, dass die Gefahren, die von Ermüdungserscheinungen infolge zu langer Arbeits- und ungenügender Ruhezeit ausgehen, ein echtes Risiko für Sicherheit und Gesundheit des Flugpersonals darstellen. Außerdem leidet darunter auch die Qualität der Dienstleistung gegenüber den Fluggästen.

3.3. Nachdem die Normen für den Sicherheits- und Gesundheitsschutz des „mobilen“ Personals der Zivilluftfahrt festgelegt sind, erwartet der Ausschuss, dass die Kommission umgehend Vorschläge über die Begrenzung der Flugeinsatz- und Arbeitszeiten sowie über die entsprechenden Ruhezeitanforderungen unterbreitet (vgl. hierzu Klausel 8 der Europäischen Vereinbarung), um zu gewährleisten, dass der Aspekt der Betriebssicherheit auch von gemeinschaftlichen Normen abgedeckt wird.

3.4. Abschließend möchte der Ausschuss auch seinerseits erklären, dass die Einführung gemeinschaftlicher Mindestvorschriften für die Arbeitszeit von „mobilen“ Arbeitskräften in der zivilen Luftfahrt einen wichtigen Schritt zur Schaffung eines Mindestbestands an Grundrechten der Arbeitnehmer darstellt.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der Beitrag der Europäischen Union zu einer bedarfsgerechten Arzneimittelpolitik: bessere Versorgung, Wiederbelebung der innovativen Forschung und kontrollierte Kostenentwicklung im Gesundheitswesen“**

(2001/C 14/24)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 23. Februar 1999 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 19. Juli 2000 an. Berichtersteller war Herr Colombo.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 mit 81 gegen 3 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Die vorliegende Initiativstellungnahme ist Teil eines Bündels von Vorhaben des WSA unter dem Sammelbegriff „Europa der Bürger“ und soll einige wichtige Aspekte der Arzneimittelpolitik in den Mitgliedstaaten der EU unter die Lupe nehmen. Dabei liegt der Schwerpunkt der Untersuchung in Anerkennung der wichtigen Rolle der Arzneimitteltherapie in der modernen Gesellschaft auf den Interessen der Patienten, ihren Erwartungen und ihrem Recht auf ein hohes Niveau des Gesundheitsschutzes.

1.2. Der europäische Bürger zählt heute darauf, dass er auf sichere und wirksame Arzneimittel von hoher Qualität sowie auf unabhängige Informationsquellen zurückgreifen kann und die Sicherheit hat, frühzeitig an alle Produktneuheiten zu kommen. Auch neuartige Arzneimittel, die noch nicht lange auf dem Markt sind, müssen umgehend zu vertretbaren Preisen allen europäischen Bürgern zur Verfügung stehen.

1.3. Auf diese Erwartungen muss der Sektor mit einem Qualitätssprung antworten und sich dabei auf eine Politik stützen, die darauf abzielt, Regelungen zu finden, mit deren Hilfe sich eine sorgfältige Beurteilung der Patientenbedürfnisse mit der Eignung und Wirksamkeit der vom Gesundheitswesen durch die Arzneimittel angebotenen Lösungen in Beziehung setzen lässt.

1.4. Der Ausschuss ist sich der Tatsache bewusst, dass die Arzneimittelfinanzierung in engem Zusammenhang mit den Problemen der Sozialschutzsysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten gesehen werden muss. Die sozialen Sicherheitssysteme, die nach Artikel 152 unter die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, sind heute vor allem wegen der gegenwärtigen demographischen Entwicklung, der Verbesserung der Diagnosetechniken und des medizinischen Fortschritts einem großen Kostendruck ausgesetzt.

1.5. Außerdem will der Ausschuss auf den Kostenanstieg im Gesundheitswesen hinweisen, der den für die Finanzierung zuständigen Einrichtungen in den einzelnen Mitgliedstaaten wachsende Schwierigkeiten verursacht. Auch wenn die Arznei-

mittelkosten in manchen Mitgliedstaaten langsamer ansteigen als die Kosten anderer Bereiche des Gesundheitswesens, ist sich der Ausschuss der Wahrscheinlichkeit bewusst, dass die Kosten der Sozialschutzsysteme der Mitgliedstaaten aufgrund der Einführung bestimmter besonders innovativer und kostspieliger pharmazeutischer Erzeugnisse in naher Zukunft steil ansteigen: Diese Tendenz würde dazu führen, dass es einerseits in den nächsten Jahren schwierig wird, den gegenwärtigen Stand der medizinischen Versorgung zu halten, während andererseits die Erwartungen der Bürger in Sachen Lebensqualität immer weiter steigen.

1.6. Als Antwort sind nur Maßnahmen denkbar, die einerseits den Gemeinschaftsregeln wie beispielsweise der Freiheit des Handels und dem freien Dienstleistungsverkehr und andererseits den Sozialschutzbelangen der europäischen Bürger gerecht werden. Um jedoch diese Erfordernisse unter einen Hut zu bringen, muss man nach Ansicht des Ausschusses die Hindernisse, die der Vollendung des Binnenmarkts der pharmazeutischen Erzeugnisse noch im Wege stehen, überwinden.

1.7. Wie umfangreich die ungelösten Probleme, die einer völligen Freigabe des Arzneimittelverkehrs in der Europäischen Union im Wege stehen, noch immer sind, zeigte sich mit aller Deutlichkeit bei den dritten Bangemann-Gesprächen am runden Tisch, die im Dezember 1998 in Paris stattfanden und die Perspektiven der gemeinschaftlichen Gesetzgebung auf diesem Felde zum Thema hatten. Dort gelangte man allerdings zu keinen einvernehmlichen Lösungen für die diskutierten Probleme; Alleingänge der Mitgliedstaaten oder der Kommission widersprächen jedoch dem Geist des Vertrags, und bei den Folgetreffen, die „Dreiparteiendialog“ genannt wurden, sind auch keine erheblichen Fortschritte erzielt worden.

1.8. Da dieser Stillstand angesichts eines immer engeren Zusammenwachsens Europas nicht hinnehmbar ist, fordert der Ausschuss den Rat Binnenmarkt auf, sich diesem Thema, nachdem er am 18. Mai 1998 dazu Stellung bezogen hat, wieder entschlossener zuzuwenden und die gesamte interne Problematik des Sektors erneut aufzurollen.

1.9. Zu den Themen Entwicklung und Bedeutung des Arzneimittelsektors in Europa lieferte der WSA in der Vergangenheit zahlreiche Beiträge, in denen er stets die strategische Rolle der Pharmaindustrie herausstrich. Zumal in seiner Initiativstellungnahme „Freier Warenverkehr mit Arzneimitteln in der Europäischen Union — Beseitigung der bestehenden Handelshemmnisse“<sup>(1)</sup> zeigte er den Weg für eine fortschreitende Verstärkung der industriellen Präsenz des Sektors in Europa auf, ohne die beiden Prinzipien, die diesem zugrunde liegen, nämlich den raschen Zugang der Patienten zu neuen Produkten und die Notwendigkeit für die Mitgliedstaaten, die Arzneimittelkosten unter Kontrolle zu halten, in Frage zu stellen.

1.10. Die Leitlinien, wesentliche Voraussetzung für ein gemeinschaftliches Vorgehen, blieben jedoch größtenteils toter Buchstabe. Obwohl der Gerichtshof einerseits und der Rat Binnenmarkt vom 18. Mai 1998 andererseits die Gemeinschaftsbehörden aufgefordert haben, die von den unterschiedlichen Rechtsvorschriften in den Mitgliedsländern verursachten Verzerrungen zu beheben und sich für die Festlegung konkreter Modalitäten für eine fortschreitende Deregulierung des Arzneimittelmarktes aussprachen, hat die Entwicklung des Binnenmarktes in den letzten Jahren nur geringe Fortschritte auf dem Wege zum freien Warenverkehr mit sich gebracht.

1.11. Das Beharrungsvermögen bindet der Kommission, die sich bei ihren Bemühungen um Fortentwicklung des Rechts oft behindert sieht, die Hände. Dieser Umstand verhindert, dass alle europäischen Bürger gleichen Zugang zu Medikamenten haben, und wirkt sich selbst auf die Wettbewerbsfähigkeit der Pharmaindustrie in Europa ungünstig aus.

1.12. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten müssen daher die Empfehlungen des Ausschusses aufgreifen und den Rückstand in diesem Sektor aufholen, indem sie die Verantwortlichkeiten, die Zuständigkeiten und dazugehörigen Aufgaben festlegen und die Maßnahmen aufzeigen, die erforderlich sind, soll den europäischen Bürgern ein gleicher Zugang zu den Vorteilen, die ihm die Arzneimittel bieten können, verschafft und die Wettbewerbsfähigkeit der Arzneimittelinindustrie gestärkt werden.

1.13. Diese Gründe haben den WSA zur vorliegenden Stellungnahme bewogen, in der die Problematik aus einem anderen Blickwinkel als in der Vergangenheit behandelt werden soll; im Mittelpunkt der Untersuchung sollen nun die Bedürfnisse der Bürger und die Frage stehen, inwieweit das „Arzneimittelwesen“ in der Lage ist, dieselben zu befriedigen.

## 2. Die Rolle des Arzneimittels in der Gesellschaft

2.1. Seit unvordenklichen Zeiten spielt die Arznei eine entscheidende Rolle in der Heilungspraxis. Diese Rolle hat sich in der Industriegesellschaft noch verstärkt.

2.2. In den letzten Jahrzehnten war es ständige Politik der europäischen Regierungen, die Arzneimittel als sozialen Segen zu betrachten und die medizinische Versorgung aller Bürger, vor allem deren Versorgung mit Arzneimitteln, sicherzustellen. An dieser grundsätzlichen Haltung haben auch die jüngsten Vorstöße, die einerseits auf eine größere Leistungsfähigkeit der öffentlichen Gesundheitsdienste und andererseits auf die Öffnung von Freiräumen für private Anbieter im Gesundheitswesen abzielten, nichts geändert.

2.3. Daher müssen den Bürgern wirklich innovative Arzneimittel so schnell wie möglich zur Verfügung gestellt werden, auf jeden Fall aber innerhalb der gesetzlichen Fristen — ohne Verzögerungen aufgrund schleppender Preisfestsetzungsverhandlungen und ohne dass die Klassifizierung oder die Einfügung von Hinweisen für eine Beschränkung des Gebrauchs instrumentalisiert wird —, sodass die Industrie das Inverkehrbringen nicht aus rein wirtschaftlichen Motiven verhindern kann.

2.4. Denn nach Auffassung des Ausschusses dürfen die Gesundheitsreformen in den Mitgliedstaaten nicht zur Verhinderung therapeutischer Maßnahmen führen, zumal wenn ein rechtmäßiger Gebrauch von Medikamenten nicht nur die geeignete Lösung für eine Vielzahl von Krankheiten darstellt, sondern auch noch einen Spareffekt mit sich bringt, weil sich auf diese Weise Kosten in anderen Sparten des Gesundheitswesens senken lassen.

2.5. Den Vorschlag für eine Verordnung über Arzneimittel für seltene Krankheiten<sup>(2)</sup> hat der WSA bereits begrüßt und einige Verbesserungen für eine breitere Anwendung und für raschere Registrierungsverfahren vorgeschlagen. All dies geschah gerade mit dem Ziel, nach denjenigen Arzneimitteln zu forschen, diese herzustellen und verfügbar zu machen, die den Bedürfnissen der Patienten am ehesten entsprechen, bis hin zum Extremfall eines Medikaments, das man entwickelt, um das Leben eines einzigen Bürgers zu retten.

## 3. Die Bedeutung einer innovativen und wettbewerbsfähigen Pharmaindustrie

3.1. Eine wettbewerbsfähige und innovative europäische Pharmaindustrie ist in der Lage, die Versorgung mit neuen, wirksameren und sichereren Medikamenten sicherzustellen. Sie bringt in kurzer Zeit unleugbare Vorzüge in Gestalt hochqualifizierter Arbeitsplätze und eines wichtigen Beitrags zu einer positiven Handelsbilanz mit sich und trägt langfristig zur Senkung der Kosten der medizinischen Behandlung durch die Verkürzung der Krankenhausaufenthalte und die Verringerung der Abhängigkeit von Einfuhren aus anderen Teilen der Erde bei.

<sup>(1)</sup> ABl. C 97 vom 1.4.1996, S. 1.

<sup>(2)</sup> ABl. C 101 vom 12.4.1999, S. 37.

3.2. In Europa haben die Arzneimittel, zumal in den letzten 40 Jahren, zweifelsohne eine entscheidende Rolle bei den Bemühungen gespielt, das Gesundheitsniveau der Bevölkerung zu heben. Man muss der Pharmaindustrie zugute halten, dass sie dem Markt ständig neue Erzeugnisse zugeführt hat, um neu auftauchende Krankheiten zu bekämpfen und die Behandlung der herkömmlichen Leiden zu verbessern. Bei diesem Prozess müssen die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen jedoch sorgfältig mit den gesundheitlichen Bedürfnissen der Bürger austariert werden.

3.3. Heute weist die pharmazeutische Industrie folgende Merkmale auf:

- ein hohes Maß an technischer Raffinesse und Spezialisierung;
- im Vergleich zu den anderen Sektoren der Industrie überdurchschnittliche Investitionen in Forschung und Entwicklung;
- komplexe Vermarktungsstrategien infolge der komplexen Verhältnisse in dem Sektor, in dem eine deutliche Asymmetrie zwischen Angebots- und Nachfrageseite hinsichtlich des Kenntnisstandes besteht und auf der Nachfrageseite — aufgrund wechselnder Kombinationen der drei Parteien verbrauchender Patient, verschreibender Arzt und zahlende Seite — Durcheinander herrscht;
- die Fähigkeit, mit immer ausgeklügelteren und komplexeren Regeln und Kontrollverfahren fertig zu werden oder diese zu entwickeln.

Die wenigen verfügbaren Studien zeigen, dass die Pharmaindustrie, zumindest in den Vereinigten Staaten, unter diesen Bedingungen im Vergleich zu den anderen Sektoren der Industrie überdurchschnittlich hohe Profite erwirtschaften konnte.

3.4. Nicht zu übersehen sind die günstigen Auswirkungen, die von dieser Industrie nicht nur auf die Zulieferindustrie im herkömmlichen Sinne, sondern auch auf die Tätigkeit ausgehen, die in Zusammenarbeit von Hochschulen und Krankenhäusern für die Forschung und die nach den einschlägigen europäischen Rechtsvorschriften erforderlichen klinischen Studien geleistet wird (Verordnung (EWG) Nr. 2309/93, Richtlinie 75/318/EWG und die darauffolgenden geänderten Fassungen sowie 93/39/EWG und 93/40/EWG).

3.5. Der Vorschlag für eine Richtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Anwendung der Guten Klinischen Praxis bei der Durchführung von klinischen Prüfungen mit Humanarzneimitteln, zu dem der Ausschuss bereits Stellung genommen hat<sup>(1)</sup>, stellt einen weiteren Schritt auf dem Wege zu einer Harmonisierung der von den Regelungsbehörden der Mitgliedstaaten geübten Praxis dar. Der

Ausschuss hofft, dass die Richtlinie rasch verabschiedet wird und dass seine Empfehlungen, welche die Bestimmungen wirksamer machen sollen, darin Berücksichtigung finden.

3.6. Der Wettbewerb, der auf dem Arzneimittelmarkt herrschen sollte, darf weder durch eine missbräuchliche Anwendung des patentrechtlichen Schutzes noch durch Hindernisse, die eine wirkliche und faire Konkurrenz beim Handel mit generischen Arzneimitteln beeinträchtigen, begrenzt werden. An dem Schutz des geistigen Eigentums, den das Patent bietet, sollte man nicht rütteln, weil er einerseits als Mittel dient, die Forschung über den Profit, der dem Auftraggeber winkt, zu stimulieren, und weil er andererseits dafür sorgt, dass Wissensfortschritte, die weiterführende Forschungsanstrengungen anderer fördern, bekannt werden. Die Dauer des Patentschutzes muss jedoch den Erfordernissen eines echten Wettbewerbs auch bei den Preisen für gleichartige Arzneimittel entsprechen.

3.7. Um die angesprochene negative Entwicklung zu verhindern, sollte die Gemeinschaft ihr Handeln auf geeignete, genau definierte Ziele ausrichten. Dabei könnte es sich beispielsweise um folgende Ziele handeln:

- Förderung von Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit, einschließlich des Vertriebs generischer Erzeugnisse, und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass parallele Einfuhren den Importeuren mehr Vorteile bringen als den Patienten und auf einem stark reglementierten Markt wie dem für Arzneimittel im Allgemeinen Wettbewerbsverzerrungen verursachen;
- Schaffung der Voraussetzungen dafür, dass neue Medikamente wirklich überall in der Europäischen Union erhältlich sind;
- Unterstützung der Forschungsanstrengungen in Sachen Tropenkrankheiten mit dem Ziel, den Zugang zu Medikamenten zu erleichtern, die der Bekämpfung der für Entwicklungsländer typischen Krankheiten dienen.

#### 4. Die Arzneimittelkosten

4.1. Die wichtigsten Faktoren, die sich auf die Ausgaben für Arzneimittel auswirken, sind (wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass die Bedeutung der einzelnen Faktoren von Mitgliedsland zu Mitgliedsland stark variieren kann):

- das Gesamteinkommen der Familien;
- die Regelung der Arztwahl und der Arzthonorare sowie die Ausgabenbegrenzungen für Ärzte und Patienten — bei Regelungen, nach denen sich der Patient für einen Hausarzt entscheiden muss, die Wahlmöglichkeiten bei Fachärzten hingegen eingeschränkt sind, fallen die Ausgaben geringer aus als bei Regelungen, die bei jeder Sprechstunde eine völlig freie Wahl des praktischen Arztes und des Facharztes zulassen;

<sup>(1)</sup> ABl. C 95 vom 30.3.1998, S. 1.

- das Durchschnittsalter der Bevölkerung — „ältere“ Gesellschaften geben wegen der höheren Krankheitsrate älterer Menschen mehr für Arzneimittel aus;
- die medizinischen Erfordernisse in Relation zu den Krankheitszahlen der Bevölkerung;
- die Preis- und Erstattungsregelungen (die sich allerdings, wie sich gezeigt hat, nicht dauerhaft auf die Gesamtausgaben für Arzneimittel auswirken);
- das wirtschaftliche und politische Umfeld und das Vorhandensein einer leistungsfähigen nationalen Pharmaindustrie;
- die Verschreibungsgepflogenheiten.

4.2. Im letzten Jahrzehnt haben alle europäischen Länder Maßnahmen ergriffen, um die Arzneimittelkosten einzudämmen. Diese Maßnahmen, die eher auf budgetäre als auf gesundheitliche Überlegungen zurückzuführen sind, setzten sowohl am Preisniveau (Einfrieren der Ab-Werk-Preise, Einengung der Gewinnmargen der Großhändler und Apotheker) als auch an den Erstattungsregelungen an (Festpreise für die Erstattung, Einschränkung der Zahl der erstattungsfähigen Erzeugnisse, Einführung oder Heraufsetzung der Patientenselbstbeteiligung, Budgetierung der entsprechenden Posten im nationalen Haushalt, auf lokaler Ebene oder der erstattungsfähigen Ausgaben der einzelnen verschreibenden Ärzte).

4.3. Der Anstieg der Gesamtkosten, der gleichwohl festzustellen war, beweist, dass bestimmte soziale und wirtschaftliche Variablen einer Kosteneindämmung im Wege stehen. Daher erscheint es geboten, das genannte Vorgehen mit einem Bündel weiterführender Maßnahmen zu koppeln, um einerseits der globalen Entwicklung der verschiedenen Bereiche des Sektors gerecht zu werden und andererseits die Arzneimittelnachfrage in Richtung eines kostenbewussteren Umgangs zu lenken.

4.4. Gleichgültig, welches Verfahren zur Preiskontrolle man anwendet, stets sieht man sich dem Streit unterschiedlicher Argumentationsmuster, die sich kaum unter einen Hut bringen lassen, ausgesetzt. So argumentiert die Industrie, die Preise müssten die Finanzierung der FTE-Kosten ermöglichen. Wer aber die Arzneimittelkosten zu tragen hat, argumentiert ganz anders, denn er muss Rechenschaft ablegen, weshalb er einen wohl höheren Preis für ein Arzneimittel bezahlen sollte, das zwar neuer ist, aber keine größere Wirkung und Sicherheit bietet als ein billigeres Medikament. Wieder anders klingen die Forderungen der Bürger und Verbraucherverbände, die einen größeren Einfluss auf die Verschreibungs- und Forschungsentscheidungen wünschen, um sich ein möglichst hohes Gesundheitsschutzniveau zu sichern, ohne überhöhte Preise bezahlen zu müssen.

4.5. All dies gibt Anlass zu grundsätzlichen Überlegungen. Der Weg, die pharmazeutische Versorgung zu verbessern, indem man die Gesundheitsausgaben zu Lasten der nationalen

Haushalte, der gesetzlichen Krankenkassen und der Zusatzkrankenversicherungen immer weiter erhöht, ist künftig versperrt. Denn die ohnehin ständig zunehmenden Schwierigkeiten, die öffentlichen Haushalte auszugleichen, verschärfen sich durch den Zwang, die Kriterien von Maastricht einzuhalten, noch zusätzlich, sodass es sich kein Mitgliedstaat mehr leisten kann, immer mehr Geld für die Arzneimittelversorgung auszugeben.

## 5. Die ungleichen Bedingungen bei der pharmazeutischen Versorgung der europäischen Bürger

5.1. Den Verspätungen, mit denen die neuen, nach einem zentralisierten Verfahren durch die Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (EMA) zugelassenen Arzneimittel in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu den Bürgern gelangten, widmete die Kommission eine Studie, die sie im Auftrag des Rates Binnenmarkt vom 18. Mai 1998 erstellte und am 19. März 1999 anlässlich des Audits der Londoner Einrichtung erläuterte.

5.2. Die Ermittlungen der Kommission förderten folgenden unbefriedigenden Sachverhalt zutage:

- die EMA ist im Großen und Ganzen in der Lage, die Verfahren zur Beurteilung der neuen Medikamente innerhalb des in der Verordnung vorgesehenen Zeitraums abzuschließen;
- auch der Entscheidungsprozess, in dessen Verlauf die befürwortende Stellungnahme der EMA zu einer offiziellen Zulassung durch die Kommission mit dazugehöriger Veröffentlichung im Amtsblatt wird, bleibt innerhalb des zeitlichen Rahmens (wobei es nicht gerechtfertigt sein dürfte, dass die schlichte Umwandlung in eine Gemeinschaftszulassung, bei der die Registrierungsunterlagen nicht noch einmal inhaltlich geprüft werden, ein Drittel der Zeit verschlingt, die für die Prüfung von ein paar tausend Seiten technischer und wissenschaftlicher Unterlagen nötig ist);
- hingegen sind die Fristen, welche die Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen, um die bereits zugelassenen Arzneimittel in Umlauf bringen, übermäßig lang und daher unannehmbar.

5.3. Die zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede sind erheblich: Die Fristen reichen von 90 bis zu mehr als 250 Tagen — eine unverständliche und für die Patienten unannehme Ungleichbehandlung beim Zugang zu Arzneimitteln in den verschiedenen Mitgliedsländern. In manchen Mitgliedsländern wurden die meisten Arzneimittel nach der zentralisierten Zulassung auch in Umlauf gebracht, in anderen hingegen gelangten kaum 20-25 % der genehmigten Produkte auf den Markt.

5.4. Sowohl die unterschiedlichen Zeitspannen zwischen Genehmigung und Verfügbarmachung des Produktes als auch die unterschiedlichen Vermarktungsraten der genehmigten Produkte scheinen auf die Schwierigkeiten zurückzuführen zu sein, im Rahmen der unterschiedlichen Erstattungsregeln, die in den verschiedenen Mitgliedsländern gelten, annehmbare Arzneimittelpreise festzulegen. Konjunkturabhängige Kostenrechnungen gewinnen damit die Oberhand über das eigentlich vorrangige Ziel der Volksgesundheit.

5.5. Da es nicht angeht, dass die Zeitspannen, innerhalb derer die europäischen Bürger in den Genuss ein- und desselben Arzneimittels gelangen, derart unterschiedlich ausfallen, müssen sich Rat und Kommission dringend mit der Frage auseinandersetzen, wie man zu einvernehmlich beschlossenen Modalitäten zur Festlegung der Preise für Arzneimittel mit vergleichbarer Wirkung gelangen kann, um für die gleichen Produkte Preise, die nicht unverhältnismäßig voneinander abweichen, zu garantieren. Ausgangspunkt könnte die Festlegung eines europäischen Bezugsrahmens sein, der den Mitgliedstaaten als Richtschnur diene, um die verschiedenen Erstattungsmodelle in Bezug auf den spezifischen Aspekt der Klassifizierung für die Erstattung oder die weiterreichende Frage einklagbarer Rechte schrittweise aneinander anzunähern, sodass einheitliche Bedingungen für Bürger, Industrie und Mitgliedsländer bestehen.

5.6. Der unterschiedliche Vermarktungsgrad von Produkten, die nach dem zentralisierten Verfahren genehmigt wurden, gibt noch weit mehr Anlass zur Sorge: Ist der Zugang zu den neuesten Arzneimitteln nicht in ganz Europa gewährleistet, entstehen unterschiedliche Standards des Gesundheitsschutzes, was das Verfahren einer europäischen Registrierung in Frage stellt und die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union und des in langjähriger Arbeit geschaffenen europäischen Rechts in ihren Fundamenten erschüttert.

5.7. Der Ausschuss bekräftigt seine Auffassung, dass die Kommission ihre Untersuchung der Gründe für die festgestellten Verzögerungen vervollständigen und kontrollieren muss, ob einer der Gründe für diese Verzögerungen darin besteht, dass die Unternehmen ihre Erzeugnisse nur in den Ländern, wo der Markt höhere Gewinne verheißt, vertreiben. Erforderlichenfalls muss sie eingreifen, um dafür zu sorgen, dass die Gemeinschaftsbestimmungen, die nach der zentralisierten Registrierung eine Vermarktung in allen Mitgliedstaaten vorsehen, eingehalten werden.

5.8. Denn das zentralisierte Genehmigungsverfahren soll ja gerade die zeitgleiche Vermarktung des jeweiligen Produkts in allen Mitgliedsländern der Gemeinschaft ermöglichen, und die Durchsetzung unberechtigter wirtschaftlicher Interessen, die das leitende Prinzip des Gesundheitsschutzes und die rechtliche Grundlage des Registrierungsverfahrens verletzen, kann nicht toleriert werden, auch wenn diese Praktiken auf die Knappheit der öffentlichen Mittel zurückzuführen sind.

## 6. Die Entwicklung neuer Arzneimittel

6.1. Die Arzneimittel, die in den letzten Jahrzehnten auf den Markt gelangten, sind fast ausschließlich Ergebnis der Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen (FTE) der Pharmaindustrie. Die Kosten des FuE-Aufwands sind in den letzten Jahren erheblich gestiegen — die Industrie beziffert die Kosten für die Entwicklung eines neuen Moleküls bis zur Vermarktung auf 300-500 Mio. Euro. Diese Ausgaben schlagen sich dann in sehr hohen Verkaufspreisen nieder.

6.2. Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Genehmigung für die Vermarktung eines neuen Arzneimittels nichts über seinen innovativen oder „Neuheits“-Wert oder über den therapeutischen Vorteil, den dieses Medikament im Verhältnis zu den bestehenden Therapien mit sich bringt, aussagt. Die Genehmigung ist mithin kein ausreichendes Indiz für dessen Neuheitswert. Dieser ließe sich besser mit Hilfe des Nachweises an signifikanten Patientengruppen ermitteln, dass das neue Arzneimittel wirksamer und/oder sicherer ist als die Therapie, die bisher bei gleicher Diagnose angewendet wurde.

6.3. Zur Zeit gibt es noch keine europäischen Einrichtungen, die den Auftrag haben, Untersuchungen dieser Art durchzuführen. Ohne eine solche Beurteilung ist aber eine sachliche Diskussion über den Begriff „Neuheit“ nicht möglich, weil das wertvolle Prädikat nach willkürlichen Kriterien vergeben werden könnte, denn es kann ja nicht unterschieden werden, ob es sich um einen wirklichen therapeutischen Vorteil handelt oder eine Veränderung, die für die Patienten keine messbare Verbesserung darstellt. Außerdem dürfte sich die Pharmaindustrie, wenn sie für neue, aber nicht wirklich neuartige Arzneimittel hohe Verkaufspreise erzielt, nicht zu einer umsichtigen Kalkulation der FTE-Kosten veranlasst sehen.

6.4. Die Genehmigung, ein neues Arzneimittel zu vermarkten, muss nach den Kriterien Qualität, Sicherheit und Wirksamkeit, die anhand gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften festzulegen sind, erfolgen. Denn es muss folgendes bedacht werden: Fällt die Entscheidung, die Vermarktung eines neuen Arzneimittels zu genehmigen, aufgrund des Neuheitsgrades des betreffenden Produktes, so kann dies folgende praktisch bedeutsame, aber unerwünschte Wirkungen nach sich ziehen:

- Monopolstellungen in Bezug auf ganze Therapien mit unvorhersehbaren Folgen für die Preise;
- eine schlechtere Wettbewerbsstellung und Forschungskapazität der kleinen und mittleren Unternehmen, die keine Riesensummen in FTE-Vorhaben stecken können, sondern sich auf besondere Segmente konzentrieren müssen;
- der Zwang für ein ganzes Unternehmen, seine gesamten FTE-Kosten mit einem einzigen Produkt zu finanzieren.

6.5. Die Kosten der klinischen Forschung haben, zumal bei bestimmten Arten von Arzneimitteln (Herz-Kreislauf-Medikamenten, Antihypertensiva und blutfettsenkenden Mitteln), bei denen immer öfter auf sehr große Versuchsgruppen (5-10 000 Patienten oder mehr) zurückgegriffen wird, astronomische Höhen erreicht. In diesen Fällen kann eine einzige klinische Studie mehrere Dutzend Millionen Euro kosten. Diese Kosten entstehen nicht nur aufgrund der komplizierten Organisation, die nötig ist, um eine Studie zu planen und durchzuführen, sondern auch durch die Bestreitung sämtlicher Ausgaben für die Behandlung der beteiligten Patienten während der gesamten klinischen Erprobung durch das betreffende Unternehmen.

6.6. Einen sehr wichtigen Vorstoß, der die Senkung der mit den Genehmigungsregelungen verbundenen Kosten begünstigen kann, stellt die Internationale Konferenz zur Harmonisierung technischer Anforderungen an die Registrierung von Arzneimitteln für den menschlichen Gebrauch (International Conference on Harmonisation of Technical Requirements for Registration of Pharmaceuticals for Human Use, ICH) dar.

6.7. Mit dieser Initiative begann ein Prozess, in dessen Verlauf die Unterschiede zwischen den Anforderungen an die einschlägigen Studien in den drei Teilen der Welt, die drei Viertel des Weltmarktes beherrschen und über die am weitesten entwickelten Normen und Überwachungsregelungen verfügen, — in Japan, den USA und der Europäischen Union — eingeebnet wurden.

6.8. Es liegt auf der Hand, dass der mit der ICH eingeleitete Prozess nicht nur dazu beitrug, dass sich die Entwicklungskosten für neue Arzneimittel in beträchtlichem Umfang eindämmen ließen, sondern dass er es auch den Ländern, die nicht an der Konferenz teilnehmen, immer schwerer machen wird, Entscheidungen zu treffen, die wesentlich von denen der Behörden in den ICH-Ländern, den technisch am weitesten entwickelten und reichsten Ländern, abweichen. Der Prozess wird, da er eine Angleichung nach oben, eine Anpassung an die bestmöglichen Standards bewirkt, den pharmazeutischen Industrien von rein lokaler Bedeutung, insbesondere den in den Entwicklungsländern angesiedelten, das Überleben nach und nach immer schwerer machen.

## 7. Anreize für die pharmazeutische Forschung

7.1. Bis 1990 war die europäische Arzneimittelindustrie in Sachen FTE und Innovation in der Welt führend. Nach und nach verlor Europa jedoch gegenüber den USA an Boden, sodass diese die europäischen Länder hinsichtlich der in die pharmazeutische FTE investierten Mittel 1997 erstmals überflügelten. In den Jahren 1990-1998 verdoppelten sich die FTE-Investitionen in Europa, während sie sich in den Vereinigten Staaten, vor allem durch die hohen Investitionen in die Biotechnologie verdreifachten.

7.2. Es ist daher dringend erforderlich, die Voraussetzungen und das erforderliche rechtliche Umfeld zu schaffen, um die wissenschaftliche Forschung anzuregen und einen auf die

Förderung wirklich innovativer Unternehmen ausgerichteten Prozess in Gang zu halten. Zu diesem Zwecke müssen die zur Förderung der FTE im Pharmasektor, vor allem im biotechnischen Bereich und in der Grundlagenforschung, bestimmten staatlichen Mittel besser verwendet und Anstrengungen unternommen werden, die Zusammenarbeit zwischen der Privatwirtschaft und den Universitäten zu verstärken.

7.3. Wie die Kommission schon in ihrer Mitteilung „Leitlinien einer Industriepolitik für den Arzneimittelsektor der Europäischen Gemeinschaft“<sup>(1)</sup> dargelegt und der WSA in seiner vorausgegangenen Stellungnahme zum freien Arzneimittelverkehr in der EU bekräftigt hat, stellen auch äußere Faktoren Anreize für die wissenschaftliche Forschung dar: die Sicherheit des Rechtsrahmens auf der Grundlage des Patentschutzes, die Transparenz der Verfahren, die Kohärenz und Stetigkeit der einzelstaatlichen Politik, die Garantie, dass die Erfordernisse der Industrie angemessen berücksichtigt werden, und das Tempo, mit dem die Behörden Entscheidungen treffen und Genehmigungen erteilen.

7.4. Es kommt darauf an, Verfahren zu entwickeln, die eine Ausdehnung der pharmazeutischen Forschung über den engen Bereich der wenigen multinationalen Unternehmen hinaus ermöglichen. Denn sollte sich die gegenwärtige Tendenz zur Konzentration noch verstärken, wäre die Unabhängigkeit hochspezialisierter mittelständischer Unternehmen de facto gefährdet und es könnte eine Situation entstehen, in der die Gesundheitssysteme von wenigen überaus innovativen Zulieferern abhängen, eine Lage, die wiederum einen unkontrollierbaren Druck auf die Preise und damit auf die Ausgaben der öffentlichen Hand als unmittelbare Folge nach sich zöge. Man sollte dagegen mit legislativen Mitteln einen Prozess unterstützen, der im Zusammenhang mit den gegenwärtigen Konzentrationstendenzen in dem Sektor Freiräume für hohe Spezialisierungen auf bestimmten therapeutischen Feldern schüfe, womit sich die Entwicklung mittelständischer Unternehmen fördern ließe.

7.5. Der WSA betrachtet es als sehr erfreulich, dass die Kommission eine Verordnung über Arzneimittel für seltene Krankheiten und eine Richtlinie über klinische Studien sowie ein Aktionsprogramm für seltene Krankheiten und umweltverschmutzungsbedingte Leiden vorgeschlagen hat. Denn alle diese Initiativen fördern die Beteiligung unabhängiger Forschungszentren und mittelständischer Unternehmen an Forschungsvorhaben, die angesichts der Herausforderungen, vor denen der Gesundheitsschutz für die europäischen Bürger steht, außerordentlich nützlich sind.

7.6. Allerdings ist festzuhalten, dass die Mechanismen, mit deren Hilfe die Forschung gefördert werden soll, in der Europäischen Union noch nicht den gleichen Wirkungsgrad erreichen wie in den USA oder auch in Japan, wo das administrative Umfeld, die Fördermittel und insbesondere steuerliche Anreize in hohem Maße zur Zunahme der Forschungsinvestitionen beigetragen haben.

<sup>(1)</sup> KOM(93) 718 endg., 2.3.1994.

7.7. Nach Ansicht des Ausschusses hängt die FTE-Kapazität auch in entscheidendem Maße von verbesserten Marktzugangsbedingungen für neuartige Arzneimittel und von der Fähigkeit ab, die Zersplitterung des europäischen Arzneimittelmarktes zu überwinden.

## 8. Der Arzneimittelsektor und die EU-Erweiterung

8.1. Der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder wird der EU neue Mitgliedstaaten zuführen, in denen sehr viel geringere Mittel zum Erwerb pharmazeutischer Erzeugnisse zur Verfügung stehen als in den gegenwärtigen Mitgliedsländern. Befinden sich doch unter den Ländern, die sich für die Heranführungsphase qualifiziert haben, solche, deren BIP pro Einwohner zu Kaufkraftparitäten nur 28 % des Durchschnitts der heutigen EU ausmacht.

8.1.1. Die Mitgliedstaaten und die europäischen Institutionen müssen berücksichtigen, dass zwischen den jetzigen und den künftigen Mitgliedstaaten im Gesundheits- und Urheberrecht, in der Industrie sowie bei den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen beträchtliche Unterschiede bestehen. So weist die Kommission selbst in ihrer Mitteilung zur künftigen Entwicklung der Gesundheitspolitik vom Jahre 1998 auf den Graben hin, der sich im Gesundheitswesen zwischen den gegenwärtigen Mitgliedsländern und den Bewerberländern auftut.

8.1.2. Die speziell das Gesundheitswesen betreffenden Fragen müssen bei der Ausarbeitung des Beitrittsvertrages notwendigerweise berücksichtigt werden, denn die Unionserweiterung und die Herausforderung, die diese in Sachen Gesundheitsfürsorge darstellt, sind ein entscheidender Gesichtspunkt bei den Bemühungen des Rates Binnenmarkt, Vorschläge zur Deregulierung des Arzneimittelmarktes zu formulieren.

## 9. Nutzung der im Sektor selbst steckenden Ressourcen

9.1. Die Finanzierung einer qualitativ hochwertigen Arzneimittelversorgung, die erheblichen Mittel, die zur Förderung einer sehr innovativen Forschungstätigkeit nötig sind, und die Unmöglichkeit, die nationalen Haushalte durch einen ständigen und schrittweisen Anstieg der Gesundheitskosten immer stärker zu belasten, zwingt zu einer ernsthaften Prüfung der Möglichkeit, die jedem Sektor selbst innewohnenden Ressourcen zu nutzen. Wenngleich die Arzneimittelausgaben als Bestandteil der Gesundheitsausgaben zu betrachten sind und somit analysiert werden muss, wie eine korrekte Arzneimittelverwendung andere Gesundheitsausgaben reduzieren kann, erscheint es auch in diesem Sektor erforderlich, gegen Verschwendungen anzugehen, damit die Mittel optimal für die Gesundheit der Bürger eingesetzt werden können.

9.2. Eine solche Prüfung sollte nach Ansicht des Ausschusses an drei Punkten ansetzen: Verminderung eines nicht gerechtfertigten Arzneimittelgebrauchs, Verminderung der Verschwendung und eine verbesserte Leistungsfähigkeit des

Vertriebs. Hier bringen noch in einigen Mitgliedsländern vorhandene unberechtigte Privilegien und vorteilhafte Bedingungen letztlich eine Verschwendung von Mitteln, die sich sinnvoller für die Gesundheitssysteme ganz allgemein nutzen ließen, mit sich.

## 10. Vorschläge

10.1. Die folgenden Vorschläge sollen dazu beitragen,

- die Leistungsfähigkeit der europäischen FTE zu fördern und zu verbessern, um die Verfügbarkeit hochinnovativer Arzneimittel sicherzustellen;
- die Gesundheits- und Arzneimittelausgaben einzudämmen, Vorbeugungsmaßnahmen und den optimalen Gebrauch von Arzneimitteln zu fördern und Leistungen von hoher Qualität zu gewährleisten;
- allen Unionsbürgern gleichen Zugang zu den Arzneimitteln zu sichern;
- einen Beitrag zu einem zweckmäßigen Umgang mit Arzneimitteln zu leisten;
- die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Arzneimittelvertriebssysteme weiterzuentwickeln.

### 10.2. Bewertung des therapeutischen Vorteils für den Patienten

Nach Ansicht des Ausschusses muss eine Bewertung des therapeutischen Vorteils hinsichtlich Wirksamkeit und Sicherheit im Vergleich zu (einer) herkömmlichen Therapie(n) bei gleichen Indikationen und hinsichtlich des Beitrags zur Verbesserung der Lebensqualität der Bürger auf wissenschaftlichen Kriterien beruhen, die von einer eigens geschaffenen Gemeinschaftsinstanz gutgeheißen werden, und darauf ausgerichtet sein, sowohl die ärztliche Verschreibung als auch die Anwendung durch den Patienten zu verbessern.

10.2.1. Eine korrekte Bewertung des tatsächlichen Innovationsgrades und der dem Patienten dadurch entstehenden Vorteile erfordert die Festlegung von Vergleichsmedikamenten/-therapien und eine ständige Anpassung der zugelassenen und harmonisierten Verfahren und Leitlinien. Die auf diese Weise entwickelten Verfahren müssen die unterschiedliche Reaktion der Patienten berücksichtigen und so diversifiziert werden, dass sowohl Bewertungen auf der Grundlage von Daten, die vor der Zulassung der Vermarktung zur Verfügung stehen, als auch Bewertungen während der Vermarktung durchgeführt werden können. Diese Bewertung muss jedoch aktualisiert werden, wenn neue Erkenntnisse infolge eines breiteren Gebrauchs des Arzneimittels in der Phase nach der Markteinführung vorliegen.

10.2.2. Um das Verständnis des Potentials eines neuen Arzneimittels und seine optimale Anwendung zu erleichtern, sollte diese Bewertung des therapeutischen Vorteils, die in jedem Fall kein weiteres Kriterium zur Zulassung eines Arzneimittels darstellt, auf geeignete Weise in den dem Arzt und ggf. dem Patienten zur Verfügung gestellten Informationen enthalten sein.

### 10.3. Eine bessere Nutzung der öffentlichen FTE-Fördermittel

Schaffung der Voraussetzungen dafür, dass die Generaldirektionen Unternehmen, Forschung und Informationsgesellschaft und die Pharmaindustrie enger zusammenarbeiten können, um die öffentlichen Mittel besser und gezielter zur Förderung der Forschung einschließlich der Grundlagenforschung, vor allem im Bereich der Biotechnologie, und unter besonderer Berücksichtigung der Präventivmedizin (z. B. Impfungen) und seltener Krankheiten („orphan drugs“), einzusetzen.

10.3.1. Der Ausschuss wiederholt nochmals seine schon in der Stellungnahme zu Arzneimitteln für seltene Krankheiten<sup>(1)</sup> an die Kommission gerichtete Aufforderung, eine Empfehlung zur Förderung von Forschungsanreizen, zumal steuerlicher Art, abzugeben.

10.3.2. Durch eine stärkere Konzentration der öffentlichen Fördermittel auf die Forschung zur Entwicklung neuartiger Produkte (beispielsweise mit Beiträgen zur Bewertung des tatsächlichen Neuheitsgrades vor der Vermarktung) und neuer Forschungstechnologien (Prüfverfahren mit hohem Durchsatz, high throughput screening), rationelle Arzneimittelprojektierung und Genomik) ließen sich öffentliche Mittel sicherlich wirksamer einsetzen.

### 10.4. Ein sinnvoller Umgang mit Arzneimitteln

Es ist für ein angemessenes Verhältnis zwischen ärztlichen Verschreibungen und Morbidität zu sorgen, damit gewährleistet ist, dass die Menge der verschriebenen Medikamente den tatsächlichen Krankheitszahlen in der Bevölkerung entspricht. Daher scheint es erforderlich, Prüfverfahren auf regionaler und lokaler Ebene vorzusehen, damit — ohne die Freiheit der Ärzte bei der Verschreibung und das Recht des Patienten auf Datenschutz zu beschneiden — die zuständigen einzelstaatlichen Stellen kontrollieren können, ob ein Medikament, das nachgefragt wird, den Patienten einen tatsächlichen therapeutischen Nutzen bringt. Beiträge zu einem vernünftigen Umgang mit Arzneimitteln können die Arzneimittelausgaben nachhaltiger beeinflussen als strikte Preiskontrollen.

10.4.1. Erreichen lässt sich dieses Ziel durch die Förderung von Initiativen auf lokaler, nationaler und gemeinschaftlicher Ebene, deren Ziel es ist, Verfahren zur Analyse der Verschreibungspraxis und sonstige Tätigkeiten zur Feststellung und Förderung der wirksamsten und rentabelsten therapeutischen Ansätze zu entwickeln.

10.4.2. Die Ergebnisse dieser Initiativen sollten zu konkreten Vorschlägen in folgenden Bereichen führen:

- Verfahren zur Evaluierung der Verschreibungspraxis und des Verhältnisses zwischen Diagnose und verschriebenen Medikamenten;
- Verfahren zur Begutachtung der wirtschaftlichen Aspekte des Arzneimittelhandels;
- Verfahren zur pharmakologisch-klinischen Bewertung im allgemeinmedizinischen Kontext;
- Leitlinien für die Behandlung erster Wahl bei im allgemeinmedizinischen Kontext häufiger vorkommenden Krankheitsbildern;
- Leitlinien für einen angemessenen Gebrauch von Antibiotika, v.a. in der klinischen Praxis außerhalb des Krankenhauses;
- Studien zur Förderung einer rationaleren Klassifizierung von Arzneimitteln auf der Grundlage der „Internationalen Freinamen“ (DCI/INN) (Übertragung von der Kategorie verschreibungspflichtiger Medikamente in die der Heilmittel, Ein-/Austragung in Erstattungslisten oder Listen für den ausschließlichen Gebrauch in Krankenhäusern), wobei eine Änderung der Richtlinie 26/92/EWG über die Einstufung vorgeschlagen wird.

10.4.3. Damit die im Gesundheitswesen Tätigen und vor allem die Patienten/Verbraucher bei der zweckmäßigen Verwendung von Arzneimitteln eine aktivere Rolle spielen und enger in den Prozess eingebunden werden können, muss man dem öffentlichen Gesundheitswesen und der Gesellschaft bei der Herstellung und Verbreitung unabhängigen Informationsmaterials über die Arzneimittel eine wichtigere Rolle zuweisen. Dazu gehört u. a., dass die bei der Erforschung und Entwicklung von Arzneimitteln anfallenden Daten über Sicherheit und Wirksamkeit nicht nur den Zulassungsbehörden, sondern nach der Zulassung der Vermarktung — und unter Ausschluss vertraulicher Daten — auch wissenschaftlichen Einrichtungen, Berufs-, Verbraucher- und Patientenverbänden zugänglich sein und gleichzeitig ständig aktualisiert werden sollen. Stützen könnte man sich dabei zweckmäßigerweise auf die schwedischen Bestimmungen oder US-amerikanischen (Freedom of Information Act, Title 5 of US Code, section 552), welche die Informationsfreiheit und die Transparenz der Arzneimittelzulassungsverfahren regeln.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme zum „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates über Arzneimittel für seltene Krankheiten (Orphan Drugs)“, ABl. C 101 vom 12.4.1999, S. 37, Ziffer 3.1.3.1.

10.4.4. Die Informationen für die Ärzte müssen von Maßnahmen zur Aufklärung der Patienten über Aspekte wie die Qualität und die Preise von Arzneimitteln, den zweckmäßigen Umgang mit ihnen und therapeutische Alternativen zu Arzneimitteln begleitet werden. Zusätzlich müssen Initiativen, mit denen sich eine bewusste und sachkundige Selbstmedikation fördern lässt, weiterentwickelt werden, da diese zur Gesundheit der Bürger beitragen und gleichzeitig den Kostendruck im Gesundheitswesen verringern kann. Ziel dieser Initiativen sollte in Zusammenarbeit mit den Ärzten und Apothekern die Gesundheitserziehung und eine intensivere Kommunikation zwischen den Bürgern und den im Gesundheitswesen Tätigen sein, und dies in Übereinstimmung mit der allgemeinen Tendenz, der zufolge sich die Gesundheit der Bürger durch stärkere Übernahme von Eigenverantwortung verbessern kann.

#### 10.5. Werbung für die Verwendung generischer Arzneimittel

Nach Ansicht des Ausschusses lassen sich die Arzneimittelausgaben mit generischen Arzneimitteln eindämmen, ohne dass bei der Qualität der Arzneimittelversorgung Abstriche gemacht werden müssten. Aus einer Reihe von Gründen (Unterschiede in der Verschreibungspraxis, bei den Erstattungsregelungen, beim Patentschutz) hat sich der Markt der generischen Arzneimittel in der Europäischen Union sehr ungleich entwickelt. Die EU sollte deshalb Initiativen entwickeln, um dafür zu werben, dass in allen Mitgliedsländern mehr generische Arzneimittel anstelle therapeutisch gleichwertiger, aber teurerer Medikamente verwendet werden. Die Gemeinschaftsbehörden sollten der Aufforderung des Rates Binnenmarkt nachkommen, die durch die Vielfalt der nationalen Rechtsvorschriften verursachten Wettbewerbsverzerrungen auszuräumen, indem sie die Festlegung konkreter Modalitäten für eine progressive Deregulierung des Arzneimittelmarktes unterstützen.

10.5.1. Solche Initiativen können die Gestalt länderspezifischer Fallstudien oder den wirtschaftlichen Aspekten des Arzneimittelhandels gewidmeter Untersuchungen annehmen, die zeigen, welche konkreten Maßnahmen man ergreifen muss, um mit Hilfe generischer Arzneimittel zu Einsparungen zu gelangen. Es ist allerdings hervorzuheben, dass, soll ein echter Wettbewerb entstehen, eine Reihe von Voraussetzungen überprüft werden muss. Zu nennen wäre beispielsweise die aktive Einbindung der Ärzte (damit diese bereit sind, generische Mittel zu verschreiben, und bestimmte Mittel durch andere zu ersetzen), der Apotheker (Bereitschaft zum Ersatz), der Zusatzkrankenversicherungen (die einen Teil der Erstattung oder Kostenübernahme der Arzneimittel für die Verbraucher tragen), der Behörden und der Institutionen zur Preiskontrolle (Ersatzlisten, obligatorischer Ersatz, eine auf den Preis des günstigsten therapeutischen Äquivalents begrenzte Erstattung, Kampagnen zur Patientenaufklärung, eine proportionale Beteiligung des Patienten an den Kosten eines Arzneimittels, wenn es ein entsprechendes generisches Arzneimittel gibt) und der Patienten (Vermittlung der wirtschaftlichen Dimension eines Arzneimittels).

10.5.2. Nach Auffassung des Ausschusses können die generischen Arzneimittel zu einem echten Preiswettbewerb beitragen,

gen, sodass die öffentliche Hand entlastet wird und wirklich neuartige Arzneimittel prämiert werden kann. Wichtig ist zu bemerken, dass der Markt für generische Arzneimittel sowohl für viele KMU als auch für multinationale Unternehmen, die nach Ablauf des Patentschutzes für ihre wichtigsten Erzeugnisse in diesen Markt eintreten, von großer Bedeutung ist. Der Ausschuss betrachtet den Wettbewerb, der durch die Entwicklung des Marktes für generische Arzneimittel entsteht, als Anreiz für Innovation.

#### 10.6. Gleicher Zugang der europäischen Bürger zu Arzneimitteln

10.6.1. Die Untersuchungen über die Erhältlichkeit der nach dem zentralisierten Verfahren zugelassenen Arzneimittel (siehe Ziffer 5) belegen, dass manche Mitgliedstaaten die Marktzulassung weit über die in den geltenden Vorschriften genannten Fristen hinaus verschleppen und dass nur ein geringer Teil der zugelassenen Erzeugnisse überhaupt in den Handel gelangt.

10.6.2. Bei allem Respekt vor den nationalen Zuständigkeiten in Sachen Gesundheitsfürsorge und Regelung der Arzneimittelpreise und -erstattungen hält der Ausschuss es für erforderlich und dringend, dass die Kommission dafür sorgt, dass die in der Richtlinie 89/105/EWG betreffend die Transparenz enthaltenen Fristen und Modalitäten eingehalten werden, damit sich die Unterschiede bei der Behandlung der EU-Bürger beseitigen lassen.

10.6.3. Die Kommission müsste sich dagegen für eine Reform der Ausschüsse Arzneimittel und Transparenz in ihrer heutigen Form einsetzen. Denn diese müssen zu echten Foren für die Diskussion und kritische Wertung dringender nationaler Maßnahmen und konkreter Vorschläge für die Überwindung der gegenwärtigen Divergenzen werden und sicherstellen, dass ein Arzneimittel, das (nach den unter Ziffer 9.2 genannten Gesichtspunkten) wirklich neuartig ist und therapeutische Vorteile bietet, den Patienten so schnell wie möglich zur Verfügung steht (siehe Verordnung (EWG) Nr. 2309/93 und Richtlinie 89/105/EWG).

10.6.4. Der WSA schlägt vor, ein Arzneimittel nach Ablauf der vorgesehenen Frist auf jeden Fall und ggf. gemäß den Modalitäten der einzelstaatlichen Erstattungsrichtlinien zu vermarkten.

#### 10.7. Arzneimittelpreis

Der Gerichtshof in Luxemburg hat anerkannt, dass die Regelung von Preiskontrollen unter bestimmten Umständen tatsächlich den Wettbewerb zwischen den Mitgliedsländern verfälschen kann, und hat die Gemeinschaftsinstitutionen aufgefordert, die durch die verschiedenen Regelungen in den Mitgliedsländern verursachten Verzerrungen durch eine geeignete Initiative zu beheben.

10.7.1. Trotz dieses Urteils von einflussreicher Stelle und obwohl sich der Rat Binnenmarkt vom 18. Mai 1998 für eine schrittweise Deregulierung des Arzneimittelmarktes ausgesprochen hat, konnten sich die Kommission und die Mitgliedstaaten bisher nicht auf konkrete Vorschläge in dieser Angelegenheit einigen.

10.7.2. In diesem Zusammenhang hält der WSA eine Angleichung der Märkte, d. h. den Abbau der entsprechenden Preisunterschiede, die in den verschiedenen Mitgliedsländern noch immer festzustellen sind, für geboten. Die Festlegung der Arzneimittelpreise ist Sache der Mitgliedstaaten; die gegenwärtig bestehenden Unterschiede werden aber erst mit der Einführung des Euro, der die Unterschiede bei identischen Produkten unmittelbar sichtbar macht, deutlich zutage treten. Manche Länder haben Preiskontrollmaßnahmen oft nur für Arzneimittel, deren Kosten von Krankenkassen getragen werden, ergriffen; diesen Maßnahmen liegen oft unterschiedliche Bewertungssysteme zugrunde. Es wäre von Bedeutung, Möglichkeiten für den Meinungs austausch zwischen Mitgliedstaaten zu schaffen, um — unter Wahrung der Transparenzrichtlinie — praktische Vorschläge hervorzubringen, anhand derer sich Marktverzerrungen und aus anderen Mitgliedstaaten importierte Wirkungen verringern lassen.

10.7.3. Es muss daher betont werden, dass ohne konkrete Einwirkungen auf die Preisgestaltung die „parallelen Einfuhren“ an Bedeutung gewinnen werden. Diese Importe haben schon heute einen beträchtlichen Umfang erreicht und könnten angesichts des abzusehenden Unionsbeitritts von Ländern mit viel geringerer Kaufkraft weiter wachsen. Der Ausschuss hält es für wichtig zu bemerken, dass die parallelen Einfuhren nicht zu einer wesentlichen Kostenreduzierung für die Patienten führen. Sie verursachen nämlich keine Preisangleichung nach unten, sondern lediglich einen Arzneimittelfluss aus Ländern mit niedrigeren in Länder mit höheren Verkaufspreisen.

## 10.8. Überwachung der Werbung

Es bedarf angemessener Mechanismen, um den verschreibenden Ärzten und den Verbrauchern genügend wissenschaftliche Angaben zu verschaffen, ohne dass diese Aufklärung die Form kommerzieller Werbung annimmt. Dies gilt auch für weitverbreitete und nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel und Heilmittel. Eine Initiative, die in diese Richtung weist, ist das Informationsnetz für pharmazeutische Erzeugnisse der Europäischen Gemeinschaft (EUDRA) sowie die Datenbank MINE, für die die EMEA in London zuständig ist.

10.8.1. Denkbar wären Strategien, die zwischen den nationalen Überwachungsbehörden, den nationalen Körperschaften zur Finanzierung der Arzneimittelversorgung, den Berufs- und Verbraucherverbänden und der Pharmaindustrie abgestimmt würden.

10.8.2. Dabei könnten beispielsweise Verhaltenskodizes (auf der Grundlage der „Ethischen Kriterien für die Arzneimittelwerbung“ der WHO) oder spezifische lokale Verhaltensre-

geln, welche die Aufklärungstätigkeit eingrenzen und beschreiben, ausgearbeitet werden. Zur Selbstkontrolle der Industrie muss eine strengere Anwendung der Richtlinie 92/28/EWG durch die nationalen Behörden kommen, die auch angesichts des Internet hoffentlich auf den neuesten Stand gebracht wird.

10.8.3. Außerdem muss man einheitliche Kriterien und Verfahren für die verschiedenen Mitgliedsländer festlegen, um die Direktwerbung bei den Verbrauchern zu regeln. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, zwischen Medikamenten, die nur über eine Verschreibung erhältlich sind, und solchen, die in Selbstmedikation verabreicht werden können, zu unterscheiden. Zumal bei letzteren müssen unbedingt Aufklärungsmaßnahmen, die dem Verbraucher Klarheit über das Verhältnis Nutzen/Risiko der Selbstmedikation verschaffen, gefördert werden.

10.8.4. Dringend entwickelt werden müssen auch geeignete Bestimmungen und Initiativen, die den Schutz der Verbraucher angesichts der Springflut von Internetadressen unkontrollierten oder unzuverlässigen Inhalts sowie solchen zur Werbung oder dem Verkauf von Arzneimitteln sicherstellen. Interessante Initiativen, die diesem Zweck dienen, sind die vom FDA der Vereinigten Staaten erstellten „Cyberletters“ und die Leitlinien der Weltgesundheitsorganisation. Die EU sollte diesem Beispiel folgen und Informationskampagnen für die europäischen Bürger fördern, um diese nicht nur über die Vorteile, sondern auch über die Risiken des Internetgebrauchs bei Gesundheitsfragen zu informieren. Die Broschüre mit dem Titel „Enjoy the Internet but don't risk your health“ („Nutze das Internet, aber gefährde deine Gesundheit nicht“), herausgegeben von der Europäischen Ärztevereinigung und dem Zusammenschluss der Apotheker der EU, stellt dazu eine bemerkenswerte Initiative dar.

## 10.9. Wirtschaftlich leistungsfähigere Vertriebssysteme

10.9.1. Nach Ansicht des Ausschusses erfüllt der Vertrieb seine wesentlichen Funktionen, das heißt er stellt für das gesamte Vertriebsnetz sicher, dass die Medikamente optimal aufbewahrt und ausgeliefert, die richtigen Gesundheits- und Arzneimittelangaben verbreitet werden und dass für die Patienten alle Medikamente unmittelbar zugänglich oder zumindest kurzfristig zu beschaffen sind. In diesem Rahmen sollte die Rolle der Apotheken als Gesundheitszentrum für die Bürger so gestärkt werden, dass das vorhandene, leistungsfähige Netz voll genutzt werden kann.

10.9.2. Gleichwohl hält er es für notwendig, die bestehenden Systeme der Festlegung der Gewinnmargen beim Arzneimittelvertrieb zu prüfen, um sie an den tatsächlichen Beitrag zur Wertschöpfung anzupassen. Die Vergütungsregelungen sollten sich dabei nicht nur am Einheitspreis für ein Erzeugnis, sondern auch am jeweiligen Gesamtvolumen, an den zusätzlich erbrachten Dienstleistungen und an den Bemühungen der Akteure um Gesundheitsaufklärung und -schutz orientieren. Richtgröße sollte mit anderen Worten der von Grossist und Apotheker erbrachte Mehrwert für den Arzneimittelsektor sein.

10.9.3. Neue, alternative Verkaufskanäle für bestimmte Arten von Arzneimitteln dürfen nach Ansicht des Ausschusses nicht verteuert werden. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass sich die EU mit angemessenen Instrumenten ausstattet, um die neuen, vom elektronischen Handel aufgeworfenen Fragen zu beantworten.

Der Arzneimittelverkauf an den Konsumenten über Internet könnte diesen unnötigen Gefahren aussetzen. Wie zuvor festgestellt, verlangt die medizinische Versorgung spezielle Sicherheitsstandards, die beim Kauf von Arzneimitteln über Internet nicht immer gewährleistet sind.

10.9.4. Es könnte sinnvoll sein, Arbeitsgruppen aufzustellen, die praktische Vorschläge ausarbeiten, um

- eine Liste der Arzneimittel zusammenzustellen, die aufgrund geringer Risiken auch in anderen Verkaufsstellen als in den Apotheken vertrieben werden können, und
- Leitprinzipien für die Festlegung einer weniger starr an den Arzneimittelpreis gekoppelten Vergütungsregelung für Großhändler und Apotheker festzulegen.

#### 10.10. Beobachtung

Alle Regeln haben nur eine kurze Lebensdauer — die Regelungen müssen an die Verhältnisse angepasst werden, und die Akteure entdecken die jeweiligen Schwachpunkte. Daher müssen sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf EG-Ebene geeignete Mechanismen festgelegt werden, welche die Entwicklung des Verbrauchs/der Verwendung, der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Arzneimitteln verfolgen. Das ist nötig, damit die Regeln immer dann, wenn sie ihre Wirksamkeit

einbüßen oder den Absichten zuwiderlaufende Folgen zeitigen, korrigiert werden können.

## 11. Schlussfolgerungen und Ausblick

11.1. Der Ausschuss ist erfreut darüber, dass sich die Inhalte der vorliegenden Initiativstellungnahme in vielen Referaten wiederfinden, die auf der Konferenz von Lissabon am 11. und 12. April 2000 zum Thema Arzneimittel und öffentliche Gesundheit gehalten wurden, und insbesondere auch in dem von der Arbeitsgruppe für Arzneimittel und öffentliche Gesundheit des Hochrangigen Ausschusses für Gesundheit (dessen Mitglieder von den Gesundheitsministern der Mitgliedstaaten ernannt werden) vorgelegten Dokument, das den Kommissionsdienststellen Ratschläge zu Themen im Zusammenhang mit der Gesundheit liefert.

11.2. Der Ausschuss ist sich bewusst, dass noch viele weitere Aspekte der Arzneimittelpolitik hätten behandelt werden können; in dieser Stellungnahme sollte das Hauptaugenmerk jedoch auf dem Patienten liegen. Er behält sich vor, das Thema künftig noch eingehender zu behandeln, und verfolgt mit großem Interesse die Entwicklungen im Gesundheits- und Arzneimittelbereich, in dem starke Tendenzen bestehen, Änderungen herbeizuführen und die uneingeschränkte Anwendung von Artikel 152 des Vertrags von Amsterdam voranzutreiben.

11.3. Der Ausschuss hofft daher, dass die Kommission und der Hochrangige Ausschuss für Gesundheit die Beiträge nutzen, die er zur Analyse der Folgen solcher Veränderungen auf verschiedene Akteure und auf die organisierte Bürgergesellschaft leisten kann, und sich eine kontinuierlichere und nutzbringende Zusammenarbeit einstellt.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission ‘Strategische Ziele 2000-2005. Das neue Europa gestalten’“

(2001/C 14/25)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss auf seiner Plenartagung am 2. März 2000 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung auszuarbeiten.

Gemäß Artikel 11 Absatz 4 und 19 Absatz 1 der Geschäftsordnung setzte der Ausschuss einen Unterausschuss zur Vorbereitung seiner Arbeiten zu diesem Thema ein.

Der Unterausschuss nahm seinen Stellungnahmeentwurf am 30. August 2000 an. Der Unterausschuss beauftragte Herrn Gafo Fernández mit der Vorlage des Stellungnahmeentwurfs im Plenum.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung (Sitzung vom 19. Oktober 2000) mit 59 gegen 7 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

### 1. Einleitung

1.1. Bei der Vorstellung der Strategischen Ziele 2000-2005 der Kommission vor dem Europäischen Parlament am 15. Februar 2000 teilte Präsident Prodi dem Haus mit, dass die Kommission beabsichtigt, bis Juli 2001 ein Weißbuch über die Entscheidungsprozesse zu veröffentlichen. Das Weißbuch wird zwei Hauptwege ausloten:

- die Dezentralisierung der Zuständigkeiten innerhalb der EU und
- die Modernisierung der Arbeit der Kommission und die Wiederherstellung ihrer Geschlossenheit.

Aufgrund der Wichtigkeit dieses Themas und in Anbetracht seiner Rolle innerhalb der Europäischen Union bekundet der Ausschuss den grundsätzlichen Wunsch, bereits im Entstehungsstadium an der Konzipierung dieses Dokuments beteiligt zu werden.

Der Ausschuss schlägt vor, im Weißbuch die Beziehungen zwischen den Gemeinschaftsorganen und -institutionen und der organisierten Zivilgesellschaft sowie die Formulierung der politischen Herausforderungen für die Zukunft und die Stärkung partizipatorischer Beschlussfassungsverfahren in den Vordergrund zu stellen. Es muss auch die Debatte darüber eröffnet werden, wie der gesellschaftliche Dialog strukturiert werden muss, um sämtliche Interessen zu berücksichtigen und Verwechslungen mit dem sozialen Dialog zu vermeiden. Der Ausschuss möchte in diesem Zusammenhang seine Methode zur Lösung von Konflikten zwischen den verschiedenen Interessengruppen hervorheben, bei der auf der Grundlage von Dialog und Sachverstand ein Kompromiss gefunden wird.

1.2. Der Ausschuss möchte in Anbetracht seiner besonderen Rolle mit Problemen befasst werden, für die die Kommission im Zuge der Ausarbeitung des Weißbuchs konkrete Lösungen zu finden versucht, zu denen der Ausschuss durch

Stellungnahmen in der Entstehungsphase der Kommissionsdokumente, durch Anhörungen und andere noch festzulegende Mittel einen wertvollen Beitrag leisten kann. Der Ausschuss verweist in diesem Zusammenhang auf seine Stellungnahmen zur organisierten Zivilgesellschaft sowie zu der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Nichtregierungsorganisationen und der eventuellen Einrichtung einer Beobachtungsstelle innerhalb des Ausschusses.

### 2. Die Kommissionsvorschläge

#### 2.1. *Strategische Ziele 2000-2005*

2.1.1. Das Kommissionsdokument mit seinen strategischen Zielen soll als Strategiepapier aufzeigen, welches die wichtigsten Herausforderungen für die nahe Zukunft sind und in welchen Bereichen tiefgreifende Änderungen erzielt werden sollen. Es befasst sich bewusst nicht mit der Frage, auf welche Weise diese Veränderungen herbeigeführt werden sollen. Dies wird Gegenstand einer Reihe jährlicher Mitteilungen sein, die den Einzelheiten der Umsetzung im Rahmen des Fünfjahresplans gewidmet sein werden.

2.1.2. Die Kommission strebt danach, dass die immer engere Union zwischen den Völkern auf der Grundlage gemeinsamer Grundwerte und Ziele verwirklicht wird. Sie treibt die politische Integration durch die Schaffung eines europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und durch die Entwicklung einer gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik voran. Sie hat eine Vision von einem Europa, das eine echte Führungsrolle in der Welt spielen kann.

2.1.2.1. Sie ist überzeugt, dass Europa starke Institutionen auf der Grundlage neuer demokratischer Entscheidungsstrukturen braucht. Um dies zu erreichen, wird die Kommission eine neue Synergie zwischen allen demokratischen Einrichtungen der Europäischen Union als Teil einer umfassenderen

Verbesserung der europäischen Entscheidungsstrukturen anstreben. Sie möchte ein neues Gleichgewicht zwischen dem Handeln der Kommission, der übrigen Institutionen, der Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft finden. Um den Erfolg zu sichern beabsichtigt sie, in enger Partnerschaft mit den übrigen europäischen Institutionen zusammenzuarbeiten und eine umsichtige Arbeitsteilung mit den Mitgliedstaaten vorzunehmen.

2.1.3. Die Kommission wird in den nächsten Jahren vier strategische Ziele verfolgen:

- Konzipierung neuer Formen europäischer Entscheidungsprozesse
- Ein stabiles Europa mit einer stärkeren Stimme in der Welt
- Eine neue wirtschafts- und sozialpolitische Agenda
- Eine höhere Lebensqualität für die Bürger.

2.1.4. Zur Bewältigung der komplizierten Herausforderungen auf europäischer Ebene sind neue Entscheidungsstrukturen erforderlich. Dies ist nicht allein Aufgabe der europäischen Organe, sondern auch der Regierungen und Parlamente sowie der regionalen und lokalen Behörden der Mitgliedstaaten.

2.1.4.1. Die Behörden in den Mitgliedstaaten sind Bestandteil der europäischen Entscheidungsstrukturen, aber dieser Sachverhalt wird von den Bürgern kaum erkannt, da deren Gefühl, an den ihr Leben prägenden Entscheidungsstrukturen teilzuhaben, bisher nur sehr schwach ausgeprägt ist. Kaum jemand unterscheidet zwischen den Organen, und die Politik der Union und der Mitgliedstaaten werden als getrennte Welten betrachtet.

2.1.4.2. Der europäische Entscheidungsprozess benötigt starke Institutionen, eine gemeinsame Zukunftsvision und eine treibende Kraft, aber auch demokratische Kontrolle und die volle Einbindung der Bürger. Die Kommission sieht sich in diesem Prozess als Visionärin und treibende Kraft.

2.1.4.3. Die Kommission bekennt sich zu Transparenz und Rechenschaftspflicht. In diesem Zusammenhang komme der Zivilgesellschaft eine entscheidende Rolle zu. Die Delegation und Dezentralisierung alltäglicher Verwaltungsaufgaben stünden im Mittelpunkt der neuen europäischen Entscheidungsstrukturen.

2.1.5. Die europäischen Entscheidungsstrukturen sollten die Europäische Union trotz der institutionellen Regelungen und der Drei-Pfeiler-Struktur in die Lage versetzen, weltweit mit einer Stimme zu sprechen.

2.1.5.1. Europa wird als Zentrum geopolitischer Veränderungen betrachtet, die einerseits eine Bedrohung und andererseits eine Chance darstellen. Ziel der Kommission ist es, den Kontinent zu stabilisieren und andere an den wesentlichen

europäischen Werten teilhaben zu lassen; die Ambition müsse sein, Stabilität und Wohlstand Europas zu exportieren. Dazu werde man die Erweiterungsstrategie fortsetzen; dies habe unvermeidlich erhebliche Auswirkungen auf Institutionen und Politik der Union.

2.1.5.2. Die Kommission sieht auch die Notwendigkeit, echte strategische Partnerschaften mit jenen Ländern zuwege zu bringen, die an der Peripherie des erweiterten Europa liegen. Gleichzeitig ist die Kommission der Auffassung, dass Europa sich verstärkt als solidarischer Partner der Entwicklungsländer zeigen und seine Maßnahmen wieder auf die Bekämpfung der Armut nicht nur innerhalb der Union, sondern auch in diesen Ländern konzentrieren müsse.

2.1.5.3. Die Schwäche des internationalen Systems, die wachsende Zahl von Konflikten, die Zunahme der Armut und die Ausbreitung des organisierten Verbrechens verlangen von der EU ein entschlossenes Vorgehen. Ziel der Kommission ist es, Europa zu einem Akteur auf der Weltbühne zu machen, dessen politisches Gewicht seiner Wirtschaftskraft entspricht. Dies erfordert u. a. die Entwicklung einer wirklichen gemeinsamen Außenpolitik sowie zivile und militärische Kapazitäten in einer gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik.

2.1.5.4. Die Kommission bekräftigt ihr strategisches Interesse an der Reaktivierung der Millenniumsrunde und der Reform der Welthandelsorganisation. Ziel sei es, das Potential der Globalisierung auszuschöpfen und deren unerwünschte Nebenwirkungen zu minimieren.

2.1.6. Europa muss auf der Grundlage von Wissen und Innovation sowie einer Strategie der nachhaltigen Entwicklung zu einem global wettbewerbsfähigen Wirtschaftsraum werden. Die unvollständige Nutzung der Ressourcen ist Europas größte Schwäche und dieses Potential muss freigesetzt werden; nirgends ist dies offensichtlicher als im Beschäftigungsbereich.

2.1.6.1. Die Union braucht eine neue wirtschafts- und sozialpolitische Agenda zum Aufbau einer wettbewerbsfähigen und wissensbasierten Wirtschaft, die ein kräftiges und nachhaltiges Wachstum, Vollbeschäftigung und sozialen Zusammenhalt fördert.

2.1.6.2. Die Kommission setzt folgende Prioritäten für ein koordiniertes Vorgehen auf EU- und nationaler Ebene:

- Erreichen von Vollbeschäftigung;
- Schaffung einer neuen wirtschaftlichen Dynamik durch wirtschaftliche Reformen auf den Arbeits-, Produkt- und Kapitalmärkten mit dem Ziel der Förderung von Innovation und Unternehmertum;
- nachhaltige Sicherung der Renten durch eine Kombination von arbeitsplatzschaffenden Reformen, Verbreiterung der Steuerbasis und Überprüfung der Rentensysteme im Lichte der neuen demographischen Lage und der Gesundheitssituation in Europa;

- Entwicklung einer europäischen Strategie zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie zur Verringerung der Armut und der Unterschiede zwischen den Regionen und Gebieten in Europa;
- Überprüfung der Qualität der öffentlichen Ausgaben und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen;
- Förderung der europäischen Forschung;
- Förderung von Investitionen in Humankapital;
- Fortentwicklung und Stärkung des europäischen Agrarmodells, um die Wettbewerbsfähigkeit dieses Sektors zu stärken, seine Nachhaltigkeit sicherzustellen und um lebensfähige ländliche Räume zu schaffen.

2.1.7. Nach Ansicht der Kommission muss die EU den Prozess der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beschleunigen. Die Probleme der Kriminalität und der persönlichen Sicherheit machten nicht mehr an den nationalen Grenzen halt, daher erwarteten die europäischen Bürger, dass ihre Rechte geschützt und gestärkt werden, wo immer sie sich in der Union befinden.

2.1.7.1. Die Kommission sieht die Notwendigkeit einer entschiedenen gemeinsamen Reaktion auf die zunehmende Verschlechterung der Umweltsituation. Sie ist der Auffassung, dass diese eine nachhaltige Entwicklungsstrategie erfordert, die die ökologische Entwicklung, den sozialen Fortschritt und ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum miteinander in Einklang bringt.

2.1.7.2. Die Kommission stellt fest, dass die europäischen Bürger strengere Lebensmittelsicherheitsnormen fordern. Sie will die Vorschläge ihres Weißbuchs zur Lebensmittelsicherheit und zur Schaffung einer Europäischen Lebensmittelbehörde umsetzen. Sie möchte des Weiteren das Vertrauen der Bürger und Verbraucher in den elektronischen Geschäftsverkehr fördern.

2.1.7.3. Die Kommission schlägt eine echte Integration des europäischen Verkehrsraums vor, insbesondere im Wege der Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums und der Entwicklung transeuropäischer Netze. Um dieses Ziel zu erreichen, will sie die neuen Technologien nutzen, um die Entwicklung eines intelligenten und multimodalen Verkehrssystems zu fördern. Sie wird im Übrigen die Errichtung einer europäischen Behörde für Luftverkehrssicherheit vorschlagen und die Sicherheits- und Ausbildungsnormen im Seeverkehr verbessern.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

#### 3.1. Strategische Ziele 2000-2005

3.1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Initiative der Kommission, sich der Herausforderung zu stellen, die EU in das 21. Jahrhundert zu führen und sie in die Lage zu versetzen, den Bedrohungen zu begegnen und die Chancen zu nutzen, die die kommenden Jahre bringen werden.

3.1.1.1. Die Europäische Union war bislang ein erfolgreiches Unterfangen, das sich auf die Vision derer stützt, die Anfang der fünfziger Jahre die ersten Schritte unternahmen. Ausschlaggebend für diesen Erfolg war die kontinuierliche Weiterentwicklung der Strategien und Politik, die die Europäische Union durch die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts und in ein neues Jahrtausend geführt haben.

3.1.1.2. Die Bestrebungen der Europäischen Union entwickeln sich weiter. Deshalb begrüßt der Ausschuss die offizielle Festschreibung strategischer Prioritäten für das neue Europa in den kommenden fünf Jahren als Einleitung einer längerfristigen Perspektive.

3.1.1.3. Nach der Festlegung der strategischen Prioritäten muss selbstverständlich über den Rahmen für die Entscheidungsstrukturen nachgedacht werden, der die Erreichung der Ziele erleichtern wird. In dieser Stellungnahme wird weitgehend versucht vorzuzeichnen, wie die Europäische Union anzupassen, zu verändern und zu verbessern wäre.

3.1.1.4. Die Form der Entscheidungsstrukturen in der Europäischen Union muss natürlich bzw. so natürlich wie möglich mit den für die gesamte Gemeinschaft geltenden Funktionen im Zusammenhang stehen und eng mit den anderen Aspekten einzelstaatlicher und regionaler Entscheidungsstrukturen verbunden sein.

3.1.1.5. Deshalb leitet sich die Entwicklung neuer europäischer Entscheidungsstrukturen aus der Akzeptanz der gemeinsamen Ziele im Hinblick auf die Frage ab, was mit diesen Entscheidungsstrukturen auf den einzelnen Ebenen (Gemeinschaft, Mitgliedstaat sowie Provinzen, Regionen und Gemeinden) erreicht werden soll. Ferner steht sie in einer Wechselwirkung mit dem Subsidiaritäts- und Zentralisierungsniveau der jeweiligen funktionellen Kompetenzen. Deshalb ist die Debatte über die europäischen Entscheidungsstrukturen weitaus umfassender als eine Debatte über die Rolle der Gemeinschaftsinstitutionen.

3.1.1.6. In diesem Zusammenhang bilden die anderen drei strategischen Ziele den Schwerpunkt der Diskussion über die Entscheidungsstrukturen.

3.1.1.7. Der Ausschuss begrüßt diese ehrgeizigeren Ziele mit ihren Auswirkungen auf alle Bürger Europas. Sie stellen alle Institutionen und sonstigen Gremien auf sämtlichen Ebenen vor die Herausforderung, die gemeinsamen Ziele zu erreichen, zu integrieren und zu koordinieren.

3.1.1.8. Das (zweite) strategische Ziel wird unterschiedlich definiert: „Ein stabiles Europa mit einer stärkeren Stimme in der Welt“ bzw. „Unseren Kontinent stabilisieren und Europas Stimme in der Welt stärken“. In keiner dieser Passagen wird die wichtige Schlussfolgerung angemessen zum Ausdruck gebracht, dass Europa (hiermit sind in diesem Fall die Gemeinschaft, ihre Mitgliedstaaten und alle Institutionen im weiteren Sinne gemeint) dazu verpflichtet ist, seine starke Stellung und zahlreichen Ressourcen für eine umfassende Sichtweise der Alltagsfragen der Bürger in Europa und anderswo zu nutzen. Diese Fragen sind weitaus bedeutender als die „Stabilisierung unseres Kontinents“ oder „eine stärkere Stimme“.

3.1.1.9. Die Formulierung dieses strategischen Ziels ist irreführend. Deswegen sind die als Schwerpunkte für die nächsten fünf Jahre festgelegten Fragen zwar notwendig und akzeptabel, dabei jedoch etwas zu einschränkend ausgefallen.

3.1.1.10. Die übrigen strategischen Ziele (das dritte und vierte Ziel) können als auf das Themenspektrum konzentriert betrachtet werden, wie es die Bürger Europas direkt betreffen könnte. Nach Ansicht des Ausschusses stehen sie in unmittelbarer Wechselwirkung.

3.1.1.11. Um etwaige Missverständnisse auszuräumen, die jede Mehrdeutigkeit in sich birgt, hätte die Kommission in der Darstellung dieser beiden strategischen Ziele beispielsweise explizit auf den Unterschied verweisen können, der zwischen der Festlegung der zahlreichen politischen Ziele, die herausgearbeitet wurden und über Fragen der Zuständigkeit und Subsidiarität hinaus Gegenstand gemeinsamer Bestrebungen wären, und den operationellen Mechanismen besteht, die einen unterschiedlichen Grad an Harmonisierung und Koordinierung innerhalb der vielfältigen Ebenen der Entscheidungsstruktur erfordern werden.

3.1.1.12. Als eines unter vielen kann z. B. das Ziel „gesicherter und nachhaltiger Renten“ angeführt werden, das lobenswert und von entscheidender Bedeutung ist. Es zielt jedoch auf die Festlegung europäischer Standards ab, die in der operationellen Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt. In ähnlicher Weise beansprucht die Eingliederung der „neuen“ wirtschaftlichen Agenda bei den Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union mehr Raum, die mit der im Entstehen begriffenen Sozialagenda in Zusammenhang stehen müssen, die stärker (aber nicht ausschließlich) den Mitgliedstaaten obliegt.

3.1.1.13. Die Festlegung der strategischen Ziele Europas erfordert absolute Klarheit darüber, wie die Prioritäten in Zielsetzungen übergeführt werden können und in welchem institutionellen Rahmen dies geschehen soll.

3.1.2. Der Ausschuss pflichtet der Kommission bei, dass die Reform der Beziehungen zwischen den Institutionen mit einer konsequenten Verwaltungsreform der Institutionen selbst einhergehen muss. Die EWG wurde als Zusammenschluss relativ wohlhabender und demokratischen Grundsätzen verpflichteter westeuropäischer Staaten konzipiert, und der Vertrag von Rom wurde in diesem Kontext verfasst. Die Herausforderung, sich auf die Aufnahme zahlreicher, weit weniger wohlhabender Staaten einzustellen, von denen viele im letzten halben Jahrhundert totalitären Regimen unterworfen waren, wird erhebliche Änderungen der Gemeinschaftsvorschriften erfordern.

3.1.3. Der Ausschuss stimmt der Ansicht der Kommission zu, dass eine der größten, dringlichsten, unumgänglichsten und schwierigsten Herausforderungen darin besteht, so vorzugehen, dass die europäischen Bürger ihre Enttäuschung über die europäische Einigung überwinden können, eine Reaktion, die sowohl in der enttäuschend geringen Wahlbeteiligung bei Europawahlen in mehreren Mitgliedstaaten als auch im Erfolg

rechtsextremer Parteien zum Ausdruck kommt, deren ausländerfeindliches Gedankengut unter der Fahne des Patriotismus einherkommt.

3.1.4. Wie die Kommission selbst einräumt<sup>(1)</sup>, befindet sich die Europäische Union heute in einer Krise der Beziehungen zwischen den Institutionen und den Bürgern. Dieses Problem muss jetzt konstruktiv und effizient angegangen werden. Die Menschen in Europa stimmen dem europäischen Ideal im Grunde zu, sind jedoch besorgt darüber, dass Europa seine Fähigkeit verloren hat, die von ihnen erwarteten Vorteile zu erbringen.

3.1.4.1. Zu diesen Vorteilen gehören dauerhaftes wirtschaftliches Wachstum, Vollbeschäftigung, ein gerechtes politisches Programm zur Förderung der Ziele der wirtschaftlichen Entwicklung und des sozialen Zusammenhalts, Schutz vor Kriminalität, Sicherheit vor Angriffen von außen, Frieden und Wohlstand in den Nachbarländern, eine klare und starke Rolle Europas als wirtschaftliche Macht im Globalisierungsprozess, eine geschlossene und wirksame Außenpolitik und eine gewichtige Rolle bei der Entwicklung der benachteiligten Nationen in der Welt.

3.1.4.2. Tatsache ist, dass die europäischen Bürger die Mechanismen der Europäischen Union nicht verstehen; der Prozess der europäischen Rechtsetzung ist äußerst komplex und muss transparenter werden. Wegen dieses Mangels an Transparenz ist ein Klima des Misstrauens entstanden, das es zu beseitigen gilt. Im 21. Jahrhundert ist die Wählerschaft nicht länger bereit, blindes Vertrauen in die Fähigkeit oder den guten Willen von Entscheidungsträgern auf jeder Ebene — weltweit, europäisch, staatlich oder auch lokal — zu setzen. Die meisten Menschen haben kein Problem mit Europa; sie haben den europäischen Institutionen einfach den Rücken gekehrt.

3.1.4.3. Die Kommission sagt in der Einleitung, sie wolle neue Synergien zwischen allen demokratischen Institutionen der Europäischen Union fördern als Teil einer breiter angelegten Verbesserung europäischer Regierens. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass sein Potential, das im kontinuierlichen Wissen um die Bedürfnisse des Bürgers als wirtschaftlich Agierender und als im sozialen Geflecht Eingebundener liegt, noch nicht ausreichend und früh genug bei sozioökonomischen Initiativen der Kommission genutzt wird.

3.1.5. Ein weiterer Grund für die allgemeine Verunsicherung ist, dass sich der gesellschaftliche Wandel für viele Menschen zu schnell vollzieht. Dieser Wandel erfordert von den Politikern Entscheidungen, die im Rahmen der heutigen Institutionen nur schwer mit der erforderlichen Schnelligkeit getroffen werden können. Andererseits sind die Bürger nicht immer in der Lage, den Wandel zu verstehen und zu akzeptieren. Die europäischen Bürger haben gemeinsame Anliegen und Ideale, und dazu gehört auch das Bestreben nach einer engeren Zusammenarbeit; was sie jedoch trennt, sind die unterschiedlichen nationalen Traditionen, Bräuche und kulturellen Hintergründe. Auf dem Weg zur politischen Union

<sup>(1)</sup> Dokument CDP(99) 750.

sind nur dann Fortschritte möglich, wenn den nationalen Unterschieden gebührend Rechnung getragen wird. Das Problem ist nicht das einer grundsätzlich antieuropäischen Haltung, sondern vielmehr haben wir es mit Europäern zu tun, die sehr unterschiedliche Vorstellungen von der Zukunft haben. Bei der Entwicklung einer europäischen Strategie muss die Verschiedenheit der Menschen und Kulturen in Europa unbedingt als Quelle des Reichtums und der Stärke und nicht der Trennung und des Misstrauens angesehen und berücksichtigt werden.

3.1.6. Ganz Europa verlangt die Demokratisierung des Beschlussfassungsprozesses, eine transparente öffentliche Verwaltung und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Die Zivilgesellschaft ist zweifellos dabei, sich auf europäischer Ebene zu organisieren, wenn auch derzeit noch weitgehend unstrukturiert und ohne klare Schwerpunkte. Das Problem dieser entstehenden Zivilgesellschaft ist das Fehlen institutioneller Wurzeln. Die anderen Teile der organisierten Zivilgesellschaft müssen sich ihren Platz neben den etablierten Trägern des gesellschaftlichen Dialogs wie z. B. den wirtschaftlichen und sozialen Partnern erkämpfen.

3.1.6.1. Die Herausforderung besteht darin, die tatsächliche Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene sicherzustellen. Europa funktioniert nach einem Pyramidensystem, was unter anderem dazu führt, dass Entscheidungen „von oben nach unten“ gefällt werden. Es besteht die Notwendigkeit, die gemeinschaftlichen Prozesse in die europäische Gesellschaft des 21. Jahrhunderts zu integrieren, anstatt — wie dies derzeit geschieht — die organisierte Zivilgesellschaft an diese Prozesse anpassen zu wollen. Der institutionalisierte Beschlussfassungsprozess muss sowohl die sozialen und wirtschaftlichen Akteure als auch die anderen Teile der organisierten Zivilgesellschaft einbeziehen. Der Dialog zwischen Regierenden und Regierten muss von unten nach oben anstatt von oben nach unten geführt werden. Daher die Notwendigkeit einer Reform der demokratischen Verfahren und Instrumente.

3.1.6.2. Der Ausschuss ist in der Lage und bereit, aus seiner langen Erfahrung heraus und in Zusammenarbeit mit bedeutenden zivilgesellschaftlichen Organisationen Vorschläge zu effektiven partizipatorischen Formen und Methoden zu erarbeiten und der Kommission vorzulegen.

3.1.7. Es ist auch festzustellen, dass die Befugnisse und Verantwortlichkeiten zwischen den europäischen Institutionen, insbesondere der Kommission, und den Mitgliedstaaten unglücklich aufgeteilt sind. Die Kommission bekundet in ihrem Dokument die Entschlossenheit, die Agenda für die politische Zukunft Europas festzulegen, doch verbleibt die eigentliche Rechtsetzungsbefugnis überwiegend beim Rat, der sich wiederum aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, die möglicherweise unterschiedliche Prioritäten für das europäische Aufbauwerk haben. Mit einer weiteren Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und der uneingeschränkten Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens zwischen Europäischem Parlament und Rat ließe sich dieses Problem in gewissem Umfang mildern.

3.1.7.1. Die Kommission bezeichnet ihr Dokument als strategisches Papier und vermeidet ganz bewusst jede Diskussion über die Methode, mit der sie die politischen Ziele durchsetzen wird; diese Frage der Durchführung ihres Fünfjahresplans wird Gegenstand einer Reihe jährlicher Dokumente sein. Der Ausschuss respektiert diese Haltung und will sich nicht zu Fragen der Vorgehensweise äußern, bevor diese jährlichen Dokumente veröffentlicht sind. Er erwartet jedoch, dass er um Stellungnahme zu diesen jährlichen Dokumenten ersucht wird, sobald sie veröffentlicht werden, und würde es begrüßen, schon in der Phase ihrer Ausarbeitung konsultiert zu werden; überdies erklärt er sich bereit, Initiativstellungen zu den jeweils behandelten Themen abzugeben.

3.1.8. Gleichgültig aus welcher Perspektive die gegenwärtige Situation beleuchtet wird, steht eines fest: Es ist dringend notwendig, das Vertrauen der Bürger Europas in die Verfahren, die ihr Leben bestimmen, wiederherzustellen. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, ist eine engere Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in den Beschlussfassungsprozess. Ein weiterer ausschlaggebender Faktor ist, dass Europa von den Bürgern als Quelle greifbarer Vorteile empfunden werden muss. Darüber hinaus müssen diese Vorteile in direktem Zusammenhang zu den Anliegen und Sorgen der Bürger stehen.

3.1.9. Die Europäische Union muss sich bildlich gesprochen auf drei Pfeiler stützen: den wirtschaftlichen Pfeiler, den institutionellen Pfeiler und den Pfeiler der Zivilgesellschaft. Der wirtschaftliche Pfeiler ist das Fundament für die anderen Pfeiler, da Europa ohne wirtschaftlichen Wohlstand auch nicht über die notwendigen Mittel verfügt, um die Politikbereiche zu entwickeln und die Strukturen aufzubauen, die zur Erreichung der von der Kommission gesteckten Ziele benötigt werden. Der politische und administrative Pfeiler wird von den europäischen Institutionen und den Behörden der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene gebildet. Die Zivilgesellschaft umfasst alle gesellschaftlichen Elemente, wie in der Stellungnahme des WSA vom 22. September 1999 dargestellt wird<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> „Die Zivilgesellschaft ist ein Sammelbegriff für alle Formen sozialen Handelns von einzelnen oder Gruppen, die nicht auf Initiative des Staates zurückgehen und nicht von diesem gelenkt werden. (...)“

Zur organisierten Bürgergesellschaft zählen im einzelnen:

- die sogenannten 'Arbeitsmarktparteien', also die Sozialpartner;
- Vertretungsorganisationen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich, die nicht Sozialpartner im engeren Sinn sind;
- NGOs ('Non-Governmental Organisations', also Nicht-Regierungsorganisationen), in denen Menschen gemeinsame Ziele verfolgen, z. B. Umweltorganisationen, Menschenrechtsorganisationen, Verbraucherschutzverbände, Wohlfahrtseinrichtungen, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen etc.;
- CBOs ('Community-Based Organisations', also Organisationen, die aus der Mitte und von der Basis der Gesellschaft her entstehen und mitgliederorientierte Ziele verfolgen), z. B. Jugendorganisationen, Familienverbände, und alle Organisationen, über die die Bürger am Leben in den Kommunen teilnehmen können;
- Religionsgemeinschaften. ABl. C 329 vom 17.11.1999, Ziffern 5.1 und 8.1.“

3.1.10. Der Ausschuss erkennt im Einklang mit anderen europäischen Institutionen die Notwendigkeit an, auf die nunmehr vor Europa stehenden Herausforderungen zu reagieren. Er ist sich im Klaren darüber, dass dies Veränderungen innerhalb des Ausschusses sowie auch eine Neuorientierung seiner Beziehungen zu den anderen Institutionen nach sich ziehen wird. Der Ausschuss hat unlängst eine Stellungnahme<sup>(1)</sup> verabschiedet, in der die eventuelle Einrichtung einer „Beobachtungsstelle für die organisierte Zivilgesellschaft“ im WSA angekündigt wird, die Initiativen zur Entwicklung des zivilen Dialogs und zum Ausbau der Rolle des Ausschusses als Forum für die Entwicklung der Mitwirkung der Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft am demokratischen Prozess einleiten könnte.

#### 4. Besondere Bemerkungen

##### 4.1. Strategische Ziele 2000-2005

4.1.1. Der Ausschuss sieht in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon eine Weiterentwicklung der strategischen Ziele der Kommission, denn es wird ein Zeitplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen, dynamischen und wissensbasierten Wirtschaft und für die Modernisierung des Europäischen Gesellschaftsmodells und die Überwindung der sozialen Ausgrenzung festgelegt.

4.1.2. Der Ausschuss nimmt mit besonderem Interesse das „neue offene Koordinierungsverfahren“ zur Kenntnis wie auch den Appell an die Sozialpartner und die anderen Teile der Bürgergesellschaft, im Rahmen verschiedener, in Lissabon definierter Formen von Partnerschaften aktiv an der Umsetzung politischer Maßnahmen mitzuwirken.

4.1.3. In seiner Stellungnahme zum Thema Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt — Für ein Europa der Innovation und des Wissens<sup>(2)</sup> hat der Ausschuss den Gedanken des „neuen Paradigmas“ bestätigt, mit dem ein Wachstum ohne Inflation erreicht werden kann durch:

- Maximierung der Wirtschaftsentwicklung bei gleichzeitiger Minimierung von sozialer Ausgrenzung und sozialen Konflikten,
- Schaffung der Rahmenbedingungen für eine wettbewerbsfähige Wirtschaft bei gleichzeitiger Erhaltung eines wettbewerbsfähigen Sozialmodells,
- Optimierung der Anwendung neuer Technologien im Zuge einer für das soziale Umfeld und die natürliche Umwelt und ihre Ressourcen nachhaltigen Strategie,
- Gewährleistung von Nachhaltigkeit durch die Entwicklung einer Beteiligungskultur und einer angemessenen Unternehmenskultur, die auf einem kreativen Konzept des lebenslangen Lernens und der Solidarität basiert.

4.1.3.1. In der Stellungnahme wurde zudem die Notwendigkeit eines neuen Paradigmas für das Handeln des Staates selbst unterstrichen: „Die vormalig klassisch-hoheitlichen Vorstellungen von staatlicher Leistungserbringung müssen im Sinne kooperativer Beziehungen des Staates zur Gesellschaft überwunden werden. Die Bürger erwarten vom Staat nicht nur das Einhalten von Verordnungen, sondern eine sachgerechte und effiziente Dienstleistung.“ Zudem wurde festgehalten, dass eine Modernisierungspolitik des Staates stärker in dezentralen Kooperationsnetzen erfolgen und stärker als bisher ökonomische Effizienz- und Effektivitätskriterien einschließlich einer Effizienzsteigerung im verwaltungsmässigen Vollzug und der ökonomischen Abwägung alternativer Verwendungsweisen berücksichtigen sollte.

4.1.3.2. In der Stellungnahme wurde folgendes Arbeitsprogramm für das Lissabonner Gipfeltreffen vorgeschlagen:

- Anpassung des Sozialmodells bzw. der Sozialmodelle an das neue Paradigma,
- Schulung weiterer Kreise der Bevölkerung im Umgang mit den Technologien der Informationsgesellschaft,
- Verbreitung und Förderung von Unternehmenskultur,
- Unterstützung etablierter Unternehmen bei der Umstellung auf das neue Paradigma,
- Anpassung von allgemeiner und beruflicher Bildung an das neue Paradigma,
- Nachhaltige Entwicklung als Mittel zu Innovation und Wachstum.

4.1.4. Der Europäische Rat von Lissabon befasste sich weitgehend mit diesen Themen, und zwar unter einem Blickwinkel, der mit dem Tenor der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmte. Damit hob er die in dem Kommissionspapier zu den strategischen Zielen 2000-2005 enthaltenen Vorschläge auf eine neue Stufe. Es kam zu einem vollkommen anderen, neuartigen Herangehen an die Gestaltung von Politik in Europa, bei dem der Europäische Rat die Führung übernimmt. Hier haben Regierungen Verantwortung für die Gestaltung der Wirtschaftspolitik gezeigt.

4.1.4.1. Aus dem Kommissionspapier geht jedoch klar hervor, dass sie sich selbst als Urheberin eines gemeinsamen Bildes von Europas künftiger Gestalt und als treibende Kraft für Veränderungen wie auch als Exekutive sieht. Der Europäische Rat von Lissabon hat jedoch durch Festlegung der „politischen Agenda“ seine Rolle uneingeschränkt wahrgenommen.

4.1.4.2. Das neue Auftreten des Europäischen Rates spiegelt die Entschlossenheit der Politiker wider, in Fragen der Politik souverän zu bleiben. In diesem Zusammenhang ist besonders der Lissabonner Beschluss bedeutsam, regelmäßige Treffen des Europäischen Rates im Frühjahr einzuführen, auf denen die politische Strategie erörtert werden soll. Auch wenn andere

<sup>(1)</sup> ABl. C 268 vom 19.9.2000.

<sup>(2)</sup> ABl. C 117 vom 26.4.2000.

Institutionen infolge der von der Kommission vorgeschlagenen Veränderungen leistungsfähiger werden, spielen die Tagungen des Europäischen Rates in Zukunft doch vermutlich eine größere Rolle.

4.1.4.3. Damit stellt sich die Frage nach der Rolle des Europäischen Parlaments (EP), einem europäischen Organ, dessen Mitglieder direkt gewählt werden, aber nur begrenzte gesetzgeberische Befugnisse haben. Ob das EP gegenwärtig aufgrund der Verträge und auch praktisch in der Lage ist, die Gestaltung der europäischen Politik zu übernehmen, steht dahin; ist es jedoch nicht dazu in der Lage, so ließe sich zumindest argumentieren, dass diese Funktion eher beim Rat als bei der Kommission angesiedelt sein sollte, und die Ereignisse von Lissabon lassen den Schluss zu, dass der Rat bereit ist, diese Verantwortung zu übernehmen.

4.1.5. Wie die Gruppe für prospektive Analysen der Europäischen Kommission festgestellt hat<sup>(1)</sup>, gleichen die Entscheidungsprozesse einem Labyrinth und sind so verwirrend, dass sie selbst von Experten nur mit Mühe verstanden werden. Die demokratische Vertretung, von der in der Phase der förmlichen Beschlussfassung (im Rat) ausgegangen werden kann, wird angesichts der Probleme sowohl in den vor- als auch in den nachgeschalteten Phasen des Prozesses, die zunehmend als gleichermaßen entscheidend für die letztlich erzielten Ergebnisse gelten, als unzureichend betrachtet.

4.1.5.1. Um das Problem des „Demokratiedefizits“ anzugehen, sind Reformen erforderlich, die Legitimation nicht schwerpunktmäßig zum Zeitpunkt der Beschlussfassung, sondern vielmehr durch eine breitere Mitwirkung in allen Phasen des Prozesses anstreben.

4.1.5.2. Die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Entscheidungsfindung ist ein unverzichtbarer Bestandteil der partizipativen Demokratie gemäß dem europäischen Demokratiemodell. Nicht ausreichend wäre, würde die Kommission einige wenige, von ihr ausgewählte Vertreter der Organisationen der Zivilgesellschaft anhören. Die Situation würde sich auch nicht bessern, bestünde die „Konsultation“ aus einer Unterstützung des Wahlvolks für bereits vorgefasste Positionen. Für wirkliche Transparenz muss die organisierte Zivilgesellschaft nicht nur die Gelegenheit zur Mitarbeit, sondern auch die Mittel erhalten, die Wirksamkeit ihrer Mitarbeit zu ermessen. Dies bedeutet eine Verpflichtung für die Kommission, den Gremien, die Vorstellungen zu Legislativvorschlägen geäußert haben, zu erläutern, inwiefern ihre Vorstellungen die Vorschläge beeinflusst haben oder warum sie nicht übernommen wurden.

4.1.6. Der Ausschuss ist an dieser Frage besonders interessiert, denn er ist die einzige europäische Institution, die sich aus Vertretern aus allen Teilen der Zivilgesellschaft zusammensetzt. Er ist sich der Tatsache bewusst, dass seine Repräsentativität verbessert werden könnte, aber dies ist Sache

der Mitgliedstaaten und sollte es aus Sicht des Ausschusses auch bleiben. Der Ausschuss wird Vorschläge aus den Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Vertretung der organisierten Zivilgesellschaft unter seinen Mitgliedern begrüßen, er betont jedoch, dass die Dreigliedrigkeit des Ausschusses ein wesentlicher Aspekt ist, der erhalten bleiben muss. Der Ausschuss könnte somit als Forum dienen, in dem der Begriff der Mitwirkung der organisierten Zivilgesellschaft an der europäischen Entscheidungsfindung tatsächlich mit Leben erfüllt wird. Der Ausschuss könnte zudem eine Rolle bei der Organisation des Konsultationsprozesses übernehmen, indem er die Informationen aus der organisierten Zivilgesellschaft in Richtung der Organe und umgekehrt kanalisiert.

4.1.7. Das Projekt Europa ist zunehmend den Weg von der „negativen“ zur „positiven“<sup>(1)</sup> Integration gegangen. Zu Beginn hieß das die Beseitigung von Grenzen, beispielsweise für den Binnenmarkt und die Gewährleistung der Grundfreiheiten — also negative Integration. Als das Vorhaben weiter vorankam, wurde jedoch deutlich, dass für die Vollendung einer wahrhaften Europäischen Union auch aktive Maßnahmen in mehr und mehr Politikbereichen notwendig wurden, für die in der ersten Phase des europäischen Aufbauwerkes, in der die Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes im Vordergrund stand, noch kein Bedarf bestand.

4.1.7.1. Damit wird eine Frage angesprochen, die die Kommission in ihrem Papier nicht behandelt hat: die Frage der Subsidiarität. Einerseits erkennen die Mitgliedstaaten die Vorzüge geteilter Souveränität in Bereichen an, in denen bereits eine starke wechselseitige Abhängigkeit besteht. Vor dem Hintergrund der positiven Integration in einer wachsenden Zahl von Politikbereichen entsteht jedoch angesichts der vertikalen Struktur ein Mangel an Verantwortlichkeit, der sich nicht länger mit übergeordneten Interessen des europäischen Projekts begründen lässt. Und andererseits gilt die EU in Bereichen als zu schwach, in denen die Öffentlichkeit ein stärkeres Tätigwerden der Union fordert — also in Bereichen, in denen die Notwendigkeit für dieses Handeln und damit seine Legitimität rasch erkennbar werden. In Bereichen wie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erscheint ein koordiniertes Vorgehen notwendig und wünschenswert, der EU scheint es aber sehr schwer zu fallen, dies zu realisieren<sup>(1)</sup>.

4.1.7.2. Als nächste Aufgabe für die Europäische Union hat der Präsident der Europäischen Kommission, Herr Romano Prodi, den Übergang von einem gemeinsamen Markt und einer gemeinsamen Währung zu einer geeinten Wirtschaft und einem geeinten politischen Gefüge genannt. Dieser Übergang kann als ein weiterer Schritt auf dem Weg der positiven Integration charakterisiert werden. Für viele Beitrittsanwärterstaaten dürfte dies nur schwer zu verwirklichen sein, und auch einige der derzeitigen Mitgliedstaaten könnten diesen Prozess aus nationaler Sicht als politisch inakzeptabel betrachten. Infolgedessen ist ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ zu erwarten, in dem sich verschiedene Gruppen von Ländern mit unterschiedlicher Gangart voranbewegen. Bleibt die Frage nach den Risiken und Herausforderungen, die ein solches Szenario mit sich bringt.

<sup>(1)</sup> Dokument CDP(99) 750.

4.1.8. Für das Gelingen des europäischen Integrationsprozesses ist es unverzichtbar, die europäischen Bürger in den Mittelpunkt zu rücken. Eines der erklärten Ziele der Kommission ist die Verbesserung der Lebensqualität. Zur Verwirklichung dieses Ziels ist es notwendig, mehr Lebensqualität für alle und in jeder Hinsicht zu gewährleisten — Qualität der Ernährung, Umwelt, Schutz gegen Kriminalität, Beschäftigung, Lebensstandard, Förderung der Integration der ethnischen Gruppen Europas sowie Verhütung von Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung. „Europa muss von den Bürgern für die Bürger gestaltet werden“ — so hat es Herr Romano Prodi formuliert, und das muss seinen Niederschlag in allen Dokumenten der Kommission finden. Der Ausschuss bedauert es, dass die Kommission nur die Probleme in diesem Zielbereich anreißt, aber kaum strategische Handlungsvorschläge macht. Dies lässt vermuten, dass es im Hinblick auf das Verhältnis zum europäischen Bürger (noch) kein kohärentes strategisches Konzept gibt. Der Ausschuss bietet an und erwartet, frühzeitig in die Konzipierung eines solchen Konzeptes zum Bürgerdialog und zur Kooperation mit der Zivilgesellschaft einbezogen zu werden, um seine Vorstellungen einbringen zu können.

4.1.8.1. Im Kommissionsdokument ist viel von der Notwendigkeit die Rede, mit den Bürgern zu reden, aber genau so wichtig ist es, ihnen zuzuhören. Die Parole der Kommission sollte „Regieren heißt dienen“ lauten. In einer demokratischen Gesellschaft ist die Regierung der Diener des Volkes und

diesem Rechenschaft über die Art und Weise schuldig, in der sie dieses Amt eines Sachwalters wahrnimmt; die Bürger sind nicht die Untergebenen des Staates. Die Entscheidungsstrukturen müssen so weit wie möglich dezentralisiert werden. Jede einzelne institutionelle Ebene ist mit spezifischer Verantwortung und Zuständigkeiten verbunden, die von geeigneten Mechanismen für den Dialog und die Einbeziehung der Bürger begleitet sein müssen. Bei der gegliederten Entscheidungsstruktur in Europa sind die einzelnen Verwaltungsebenen gehalten, im höheren Interesse der europäischen Bürger zu handeln. Sonst hätte das europäische Einigungswerk keinen demokratischen Mehrwert.

4.1.9. Der Ausschuss stimmt mit den Feststellungen der Kommission in Bezug auf die wichtigsten Herausforderungen überein, denen sich Europa an diesem Wendepunkt zu stellen hat. Bestimmte gravierende Probleme wie z. B. die demographische Situation werden jedoch kaum erwähnt.

4.1.10. Die Kommission bekundet die Absicht, Europa zu einem Akteur auf der Weltbühne zu machen, dessen politisches Gewicht seiner Wirtschaftskraft entspricht; verfolgt sie wirklich dieses Ziel, so sollte für sie die größtmögliche Steigerung der Wirtschaftskraft höchste Priorität haben. Die Globalisierung ist eine Chance, die — wenn sie nicht genutzt wird — zu einer Bedrohung wird. Europa braucht keine Träume — Europa braucht Weitblick.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Änderung der Richtlinie des Rates 86/278/EWG über die Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft“

(2001/C 14/26)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 2. März 2000 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 6. September 2000 an. Berichterstatte war Herr Nilsson.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 einstimmig folgende Stellungnahme.

### Zusammenfassung

Dieses Dokument beschreibt das Klärsystem für die Sammlung von Abfällen aus städtischen Gebieten und die mögliche Nutzung des Klärschlammes in der Landwirtschaft. Schlamm und andere organische Abfälle enthalten Pflanzennährstoffe, die eine Schlüsselressource für eine nachhaltige Landwirtschaft und Gesellschaft darstellen. In Klärschlamm aus städtischen Gebieten sind die Nährstoffe jedoch mit zahlreichen Schwermetallen und organischen Schadstoffen vermengt. Zur Wahrung einer Bodenqualität, die hohen Ansprüchen genügt, könnte in für die Lebensmittelproduktion bestimmten Böden u. U. eine Erhöhung der Schwermetallkonzentration um 100 % während der nächsten 10 000 Jahre hingenommen werden. Um eine Schädigung des Bodens zu vermeiden, sollten heute nur entsprechend zertifizierte Schlammarten in der Landwirtschaft genutzt werden. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss empfiehlt, bei der Überprüfung der Richtlinie 86/278/ECC die folgenden Empfehlungen zu berücksichtigen:

- Es sollte festgesetzt werden, dass langfristiges Ziel die Rückführung schadstofffreier Nährstoffe in die Landwirtschaft ist.
- Es sollte eine ganzheitliche Vorgehensweise gewählt und eine Regelung für sämtliche nicht von der Wasserrahmenrichtlinie erfassten Abfälle aus Kläranlagen in flüssiger Form und sonstige Abwässer städtischer Gebiete getroffen werden.
- Durch die Erleichterung von Investitionen und anderen Maßnahmen sollte der Verbesserung der Klärschlammqualität kräftig Vorschub geleistet werden.
- Der Schwermetallgehalt in für die landwirtschaftliche Nutzung zugelassenem Schlamm sollte stark reduziert werden.
- Die Haftung für durch die Nutzung von Schlamm verursachte Umweltschäden sollte eindeutig geregelt werden.
- Es sollten gemeinschaftliche Mindestanforderungen für den Bereich des Bodenschutzes auf den Weg gebracht werden.

### 1. Hintergrund

1.1. Zweck dieser Initiativstellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses ist es, die Ansichten des Ausschusses über die Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft darzulegen, damit eine geänderte „Schlammrichtlinie“ (86/278/EWG) eine Entwicklung ermöglicht und fördert, die dazu führt, dass die in organischem Abfall enthaltenen Pflanzennährstoffe in der Landwirtschaft verwendet werden können, ohne den Boden zu verunreinigen oder seine Eigenschaften zu beeinträchtigen.

1.2. Der organische Zivilisationsabfall stammt hauptsächlich aus Lebensmitteln tierischen und pflanzlichen Ursprungs aus der heimischen Landwirtschaft bzw. dem Import. Dieser Abfall enthält natürlicherweise die von den Pflanzen benötigten Nährstoffe. Für die Landwirtschaft stellen diese Nährstoffe eine wichtige Ressource dar. Es muss jedoch gewährleistet werden, dass diese den landwirtschaftlichen Böden frei von zusätzlichen Schadstoffen wiederzugeführt werden.

1.3. Neben nährstoffhaltigem organischem Abfall wird über Wäsche, Abwasch, die Verwendung verschiedener Chemikalien und die Abnutzung von Material in den Haushalten eine große Zahl anderer Stoffe zugeführt. Sonstige Tätigkeiten führen zahlreiche weitere chemische Stoffe unterschiedlicher Natur zu. Diese Stoffe sind in der Landwirtschaft und der Lebensmittelproduktion aber fehl am Platze und gefährden die Nachhaltigkeit des Bodens und die Lebensmittelqualität. Die Vermischung erwünschter mit unerwünschten Stoffen verursacht Probleme.

1.4. Die wichtigste Funktion der Kläranlagen ist die Abwasserreinigung. Das organische Material wird zur Verringerung des Schlammvolumens und zur Entfernung übelriechender Stoffe abgesetzt/ausgefällt. Klärwerke können 90 % des im Abwasser enthaltenen Phosphors und 15 % des Stickstoffs, der Mikronährstoffe und des organischen Materials zurückgewinnen, wodurch das Wasser so sauber wird, dass es in die Gewässer eingeleitet werden kann. Bei der Reinigung fällt als Abfall Klärschlamm an.

1.5. Im Reinigungsprozess werden nicht nur die ausgefällten Pflanzennährstoffe und das organische Material gesammelt, sondern auch eine große Zahl unerwünschter Chemikalien aus dem Abwasser städtischer Gebiete. Das Vorhandensein dieser unerwünschten Stoffe verringert die Möglichkeit, bei Landwirten und Verbrauchern eine allgemeine Akzeptanz der Nutzung des Klärschlammes in der Landwirtschaft zu erreichen.

1.6. Forscher und Umwelt- sowie Bauernverbände erheben außerdem die Frage, ob das gegenwärtige System in der Lage ist, das Klärwasser in ausreichender Weise von Metallen und umweltschädlichen organischen Stoffen zu reinigen.

1.7. In den kommenden Jahren werden mehr Kläranlagen gebaut und wird mehr Schlamm produziert werden. Gleichzeitig werden häufig Steuern und Verbote eingeführt, um der Ablagerung von organischem Abfall auf Müllhalden entgegenzuwirken. Dies wird dazu führen, dass die Abfallerzeuger ihre Anstrengungen verstärken werden, die Landwirtschaft zum Einsatz größerer Mengen Klärschlamm zu bewegen.

1.8. Das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und frühzeitige Maßnahmen sind wichtige Anhaltspunkte für die Wiederverwendung der Pflanzennährstoffe in der Landwirtschaft. Der WSA unterstreicht besonders die Bedeutung der Anwendung des Verursacherprinzips auf Abwasser sowie die Erzeugung von Klärschlamm.

1.9. Die diesbezüglichen Rechtsvorschriften müssen auf die Entwicklung von neuen Systemen hinsteuern, die die Verwendung schadstofffreien Abfalls in der Landwirtschaft und die Wiederverwertung wertvoller Bestandteile des Abwassers und anderer organischer Abfälle ermöglichen.

1.10. Wo organischer Abfall als Dünger genutzt wird, muss der Landwirt auf der Grundlage von Qualitätskriterien die zur Erhaltung und Verbesserung der Boden- und Lebensmittelqualität sowie zur Stärkung des Vertrauens der Verbraucher erforderliche Schlammart bestimmen.

## 2. Pflanzennährstoffe werden als Ressource benötigt

2.1. Unter „primären Nährstoffen“ versteht man Phosphor, Kalium und Stickstoff; der Begriff „sekundäre Nährstoffe“ bezieht sich auf Kalzium, Magnesium, Natrium und Schwefel sowie Mikronährstoffe wie Bor, Mangan, Eisen, Zink, Kupfer, Molybdän und Kobalt, die in kleinen Mengen unentbehrlich für das Pflanzenwachstum sind. Die meisten dieser Nährstoffe sind Metallionen<sup>(1)</sup>.

2.2. Phosphor ist ein Element in der Erdkruste, das heutzutage aus phosphorreichen Apatiten gewonnen wird. Es ist ein Element, das Pflanzen benötigen und das dem Boden zugeführt werden muss, um die Ernteerträge zu optimieren. Der steigende Lebensmittelbedarf in den kommenden 50 Jahren dürfte mit Sicherheit den Bedarf an anbaugereinigtem Phosphor erhöhen.

2.3. Wenn neue Vorkommen erschlossen und tiefere Gruben angelegt werden sowie die Transportentfernungen wachsen, wird der Phosphorpreis steigen. So betrachtet ist Phosphor eine wirtschaftlich begrenzte Ressource, mit der die Gesellschaft sparsam umgehen und die wiederverwendet werden sollte, wenn eine nachhaltige Landwirtschaft und Gesellschaft geschaffen werden sollen.

2.4. Der Verbrauch von Phosphor sollte auch unter Solidaritätsgesichtspunkten gesehen werden. Die EU-Länder werden sich sicher auch in 50 Jahren den benötigten Phosphor leisten können. Die ärmeren Länder werden sich jedoch mit schlechterer Qualität und geringeren Mengen begnügen müssen, wenn die Kosten steigen.

2.5. Da Phosphor ein Element ist (vergleichbar mit Schwermetallen wie Quecksilber oder Cadmium), wird es nicht abgebaut und besteht fort. Der in den landwirtschaftlich erzeugten Lebensmitteln enthaltene Phosphor verteilt sich, wenn er nicht wieder der Landwirtschaft zugeführt wird, nach und nach in die Wasserläufe und das Grundwasser. Auf diese Weise droht nicht wieder dem Ackerboden zugeführter Phosphor ein bislang unbemerktes Leck zu verursachen und die Umwelt zu beeinträchtigen.

2.6. Bei Kalium und sekundären Nährstoffen ist es ähnlich um die Nachhaltigkeit bestellt. Man geht davon aus, dass die meisten Mikronährstoffe während langer Zeiträume als Kunstdünger zugeführt werden können.

2.7. Stickstoff ist in großer Menge in der Luft enthalten. Um das Stickstoffgas der Luft Pflanzen als Kunstdünger zugänglich zu machen, wird Öl, Gas oder Strom in einer Menge benötigt, die 1 Liter Öl pro kg Stickstoff entspricht. Stickstoff kann auch durch stickstoffbindende Pflanzen gebunden werden. Dafür wird ebenso viel Energie wie für die industrielle Fertigung benötigt, was sich in Flächenbedarf übersetzen lässt. Eine Klee- oder Luzernensaat können über den eigenen Bedarf hinaus 200 kg Stickstoff pro Hektar binden, von dem die Feldfrüchte über einen Zeitraum von ein oder zwei Jahren zehren können. Das heißt, der Energie- oder Flächenbedarf der Landwirtschaft für das Binden von Stickstoff kann vermindert werden, wenn mit dem organischen Abfall auch der Stickstoff zurückgeführt werden kann. Außerdem muss der Stickstoffverlust in den Klärwerken und der Landwirtschaft verhindert werden.

2.8. Auf einigen humusarmen Böden ist auch das organische Material wertvoll. Häufig entspricht die mittels Schlamm zugeführte Menge an organischem Material einer den Erntebfällen mehrerer Jahre entsprechenden Menge.

(1) Vgl. CEN-Norm für Dünger EN 28157.

### 3. Schwermetalle im Boden und in organischem Abfall

3.1. Schwermetalle werden aus konzentrierten Vorkommen in der Erdkruste gewonnen. Sie werden in großem Umfang als Baumaterial, in Rohren, Haushaltsgeräten, in der Elektronik, in Kraftfahrzeugen, Brücken usw. verwendet. In das Abwasser gelangen sie als Abfälle bei der Herstellung von Produkten sowie durch Oxidation oder Herauslösung aus ihrer Struktur bei der Verwendung; außerdem gelangen sie bei der Demontage, über das Sickerwasser aus Deponien oder über bei der Verbrennung entstehende Abgase über Luft und Wasser in das Oberflächenwasser. Die Abwassersysteme sammeln diese Ströme und leiten die Schwermetalle in die Kläranlagen.

3.2. In unseren technischen Strukturen gibt es 3-mal mehr Kadmium, 15-mal mehr Blei und 20-mal mehr Kupfer als im Boden. Es muss darauf geachtet werden, dass diese Metalle in den technischen Einrichtungen unserer Zivilisation bei ihrer Erosion nicht in den Boden gelangen, auch wenn dem Boden bei Kupfermangel gelegentlich Kupfer zugeführt werden muss.

3.3. Seit etwa 20 Jahren werden sechs bis sieben Metalle aufgrund in Richtlinie 86/278/EWG festgelegter behördlicher Vorschriften regelmäßig analysiert. Für die Kontrolle dieser Metalle gibt es historische Gründe, z. B. ihre intensive Anwendung in der Industrie. Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte sind zahlreiche weitere Metalle und Elemente in Gebrauch genommen worden. Auch deren Vorkommen in organischem Abfall muss kontrolliert werden. Analysen des im Schlamm und im Boden enthaltenen Silbers haben ergeben, dass sich der Silbergehalt im Boden bei normaler Schlammzuführung in einem Zeitraum von fünf bis zehn Jahren verdoppeln kann. Der Gehalt einiger anderer Metalle (Wolfram, Gold, Platin, Uran) hat sich im Laufe der Jahrzehnte verdoppelt<sup>(1)</sup>.

3.4. Die Schwermetallkonzentration wird in der Schlammrichtlinie mit mg Metall/kg TS angegeben. Diese Messgröße ist gewissen Beschränkungen unterworfen:

1. Die Schwermetallkonzentration kann z. B. durch die Beimischung von Kalk, Sand, Torf oder Stalldünger in den aus der Wasserreinigung stammendem Schlamm gesenkt werden, wodurch eine niedrigere, die Grenzwerte in mg pro kg TS unterschreitende Konzentration erzielt wird.
2. Der Fäulnisgrad<sup>(2)</sup> bewirkt, dass stärker ausgefaultes oder kompostiertes Material eine höhere Metallkonzentration pro kg TS aufweist.
3. Diese Messgröße sagt nichts über den Ursprung des Rohmaterials aus. Schlamm und Stalldünger können z. B. die selbe Metallkonzentration aufweisen. Die Schwermetalle stammen im ersten Fall zu 95 % aus der Technosphäre und im anderen Fall hauptsächlich aus dem Futter und dem eigenen Boden des Landwirts.

3.5. Ein ergänzender Messwert ist die Angabe des Gehalts an bestimmten Metallen im Verhältnis zum Phosphorgehalt, z. B. mg Kadmium/kg P. Diese Messgröße gleicht die Beschränkungen der Messgröße mg/kg aus.

3.6. Bezüglich alter und neuer Metalle bestehen nur begrenzte Kenntnisse über die Bodenchemie und darüber, wie Pflanzen und vor allem Mikroorganismen von ihrer höheren Konzentration im Boden beeinflusst werden. Wichtige Faktoren sind die biologische Verfügbarkeit verschiedener Metallformen und die Tatsache, dass Schwermetalle grundsätzlich nicht aus dem Boden entfernt werden können. Nur sehr geringe Mengen treten aus oder werden von den Pflanzen aufgenommen. Untersuchungen zeigen, dass das Bodenleben beeinflusst wird, wenn die Konzentration die Ausgangswerte um das 2- bis 5-fache übersteigt. Eine einmalige Schlammzufuhr stellt vermutlich kurzfristig (10-20 Jahre) keine akute Gefahr dar, langfristig ist eine Nutzung bei der gegenwärtigen Beschaffenheit hingegen nicht akzeptabel. Es fehlt jedoch an Wissen über viele Metalle und Prozesse im Bodenleben. Daher kann keine aussagekräftige Risikobeurteilung vorgenommen werden. In diesem Bereich besteht Bedarf an weiterer Forschung.

3.7. Es gibt zwei wesentliche Prinzipien, die von Wissenschaftlern zur Festlegung der Höchstgrenze für die Zulässigkeit von Schwermetallen auf dem Ackerboden herangezogen werden.

1. Schwermetalle können bis zu einer bestimmten Grenze zugeführt werden, die als unschädlich für den Boden, Kulturpflanzen oder die menschliche Gesundheit angesehen wird. Dies wird oft so ausgelegt, dass der Boden bis zu dieser Grenze aufgefüllt werden kann. Wenn der Ackerboden den Grenzwert erreicht hat, muss die Ausbringung auf ein anderes Teilstück verlegt werden.
2. Die Zufuhr wird reduziert, um ein Gleichgewicht zwischen Zu- und Abfuhr auf den einzelnen Feldern zu erreichen. Das Vorsorgeprinzip wird hier wesentlich strenger ausgelegt, aber eine gewisse Zunahme der Konzentration im Boden, etwa auf das 2-fache (+ 100 %) in 10 000 Jahren, kann toleriert werden<sup>(3)</sup>. Folglich kann die Konzentration im Boden während der ersten 10 Jahre um 1,0 % pro Jahr, während der nächsten 90 Jahre um 0,3 % und während der letzten 9 900 Jahre um 0,001 % erhöht werden.

3.8. Der Niederschlag aus der Luft, die Verwendung von Mineräldünger, Futterzusätzen, Schädlingsbekämpfungsmittel und Schlamm lassen nicht mehr viel Spielraum für erhöhte Schwermetallkonzentrationen im Boden übrig. Wie viel ist jedoch in den meisten Fällen weitgehend unbekannt.

3.9. Ein anderer zu berücksichtigender Faktor ist der optimale Pflanzennährstoffgehalt im Boden. Normale Düngung führt primäre Nährstoffe zu, es besteht jedoch in manchen Bodenarten die Gefahr der Reduzierung des Gehalts an sekundären und Mikronährstoffen. Organischer Abfall enthält die gesamte Nährstoffpalette, und einige zusätzliche Mikronährstoffe (Metalle) könnten nützlich sein, wenn sie dem Boden kontrolliert zugeführt werden.

<sup>(1)</sup> Vgl. Schwedische Umweltschutzagentur, Herbst 2000.

<sup>(2)</sup> Je stärker ausgefault der Schlamm, desto geringer das Volumen.

<sup>(3)</sup> Chemie-Aufsichtsbehörde, Schweden, Mai 2000.

3.10. Zusätzlich haben klimatische Faktoren wie die Bodensäuerung und die rasche Fäulnis organischen Materials in wärmeren Klimaten Einfluss auf die biologische Verfügbarkeit sowohl giftiger Schwermetalle wie auch von Nährstoffen.

#### 4. Organische umweltschädliche Stoffe

4.1. Organische umweltschädliche Stoffe geraten häufiger ins Abwasser und in den Schlamm aus Kläranlagen als in andere Arten organischen Abfalls. Der Grund hierfür ist schlicht und einfach, dass sie häufig in flüssigen Produkten vorkommen oder durch Abnutzung in das Wasser geraten, das im Abwassersystem gesammelt wird. Drei Faktoren entscheiden, welche Stoffe in welcher Menge im Schlamm vorkommen:

- die an das Abwassersystem angeschlossenen Tätigkeiten (Haushalte, Autowaschanlagen, Zahnarztpraxen usw.);
- die Materialverwendung in Gebäuden, Installationen, Maschinen und Textilien;
- die Art des Unternehmens, des Haushalts oder einer anderen Verwendung, z. B. was in das Haushaltsabwasser gelangt.

4.2. Tausende von Stoffen lassen sich analysieren, jedoch handelt es sich dabei nur um einen Bruchteil der etwa 100 000 Stoffe, die im Abfall enthalten sein können. Viele dieser Stoffe werden durch den Fäulnisprozess in der Kläranlage abgebaut, während sich vermutlich gleichzeitig neue Stoffe bilden.

4.3. Nur für wenige Stoffe ist die Wirkung auf die Umwelt bekannt. Selbst für diese ist die Gesamtwirkung jedoch nicht eindeutig nachgewiesen<sup>(1)</sup>. Eine Risikobewertung kann daher nur teilweise auf den Erkenntnissen über diese wenigen einzelnen Stoffe aufbauen.

4.4. Kriterien für unerwünschte organische Stoffe sind z. B. eine lange Abbauzeit, die Möglichkeit der Akkumulation in der Nahrungskette bzw. in bestimmten Organismen oder hohe Toxizität oder hormonale Wirkung im Wasser.

4.5. Zur Untersuchung des Gehalts an unerwünschten organischen Stoffen können Indikatoren gewählt werden, die das Vorkommen von Anschlägen mit großem Chemikalienaufkommen oder den Gehalt an bestimmten unerwünschten Stoffen ausweisen.

4.6. Eine Alternative ist die Entwicklung von Modellen für das Verhalten unerwünschter Stoffe in der Natur. Für diese Stoffe können Analysemethoden gefunden und das Vorkommen im Schlamm gemessen werden. Ein solches Modell muss auch ermitteln, ob die Pflanzen die Stoffe aufnehmen können.

4.7. Die möglichen Auswirkungen von Chemikalien können auch mit biologischen Methoden gemessen werden, die u. a. zeigen, welche Dioxin- oder hormonale Wirkung die Stoffe der untersuchten Probe in ihrer Gesamtheit hervorrufen.

4.8. Verschiedene Schwermetalle und organische Stoffe können interagieren und eine giftige Wirkung sowohl verstärken als auch abschwächen.

4.9. In dem in der Landwirtschaft verwendeten organischen Abfall dürfen keine Stoffe mit unzureichenden Eigenschaften vorkommen.

4.10. Es müssen Analysemethoden für organische und anorganische Schadstoffe entwickelt werden.

#### 5. Mögliche Maßnahmen gegen Schwermetalle und umweltschädliche organische Stoffe

5.1. Zur Senkung des Gehalts an unerwünschten Stoffen muss das Wasser eines Teils der Anschlüsse abgekoppelt oder gereinigt werden, bevor es in das Abwassernetz eingeleitet wird. Beispiele solcher Anschlüsse gibt es für Industrieunternehmen, Regenwasser, Sickerwasser von Mülldeponien und Autowaschanlagen.

5.2. Eine andere Maßnahme ist, dafür zu sorgen, dass in Haushalten und der Industrie keine Schadstoffe verwendet werden. Dies kann z. B. durch die Erhöhung des Marktanteils von Produkten mit Umweltzeichen zur Vereinfachung der Wahl der Verbraucher erreicht werden. Die Arbeit an der EU-Chemikalienpolitik und einem Regelwerk muss beschleunigt werden, damit die Hersteller innerhalb eines bestimmten Zeitraums alle Inhaltsstoffe dokumentieren und ungeeignete oder nicht-dokumentierte Produkte ersetzen. Produkte, die Stoffe enthalten, welche bei normaler Verwendung Umweltschäden verursachen können, müssen aus dem Sortiment genommen werden. Dies ist nicht nur für die Qualität des Schlammes wichtig, sondern auch für die des gereinigten Klärwassers aus der Kläranlage und für die Menschen, die diese Produkte ohne ihr Wissen zu Hause verwenden.

5.3. Eine dritte Methode zur Verminderung der Schadstoffe in flüssigem organischem Abfall ist die Einführung getrennter Systeme, wodurch die Vermischung organischer Abfälle mit anderen Abfällen vermieden wird und die verschiedenen Arten anschließend getrennt behandelt werden.

#### 6. Ansteckungsrisiken

6.1. Fäkalien enthaltender und anderer organischer Abfall enthält krankheitserregende Organismen wie Bakterien, Viren und Parasiten. Die zunehmende Konzentration von Menschen in Ballungsgebieten und von Tieren in landwirtschaftlichen Betrieben sowie die zunehmende Mobilität von Menschen und Waren könnten die Übertragung von Erregern erleichtern. Die

<sup>(1)</sup> Vgl. Chemie-Aufsichtsbehörde, Schweden.

Risiken betreffen sowohl die Übertragung auf das Ökosystem als auch auf Pflanzen, Haustiere und Menschen. Bei einigen Krankheiten besteht das Risiko der Übertragung beispielsweise zwischen wilden Tieren und Haustieren oder zwischen Haustieren und Menschen.

6.2. Um eine geeignete Risikobewertung durchführen zu können, muss auch das Problem der Hygiene am Arbeitsplatz, besonders was das Personal der Kläranlagen und diejenigen, die den Schlamm verwenden, betrifft, besser untersucht werden.

6.3. Sämtlicher organischer Abfall muss daher sorgfältig untersucht und angemessen behandelt werden, um eine weitere Übertragung zu vermeiden. Der Bedarf an vorbeugenden Maßnahmen und Kontrollen hat zugenommen.

6.4. In den meisten europäischen Ländern gibt es Bestimmungen darüber, wie durch die Abfallbehandlung, Karenzzeiten oder Verbote bestimmter Verwendungsarten dafür gesorgt werden kann, dass Menschen weniger Ansteckungsgefahren ausgesetzt sind. In Bezug auf Tiere ist der Schutz häufig geringer, obwohl gewisse Infektionen vom Tier auf den Menschen übertragen werden (Zoonose-Erreger).

6.5. Die Behandlungsanforderungen können je nach Verwendung des Abfalls variieren. Allgemein betrachtet lässt das Wissen über die Beurteilung der Ansteckungsrisiken bei Kontakt mit verschiedenen organischen Abfällen trotz zahlreicher Untersuchungen zu wünschen übrig.

6.6. Abfällen einzeln gelegener Anwesen im ländlichen Raum muss besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Häufig reduzieren die vorhandenen Anlagen zur Behandlung von Toilettenabfällen Krankheitserreger nur unzureichend. Einfache Maßnahmen würden ausreichen, um die Gefahren gänzlich zu beseitigen oder stark zu reduzieren.

6.7. Die Verwendung oder Entsorgung des Abfalls aus städtischen Gebieten darf nicht die Gefahr des Ausbruchs von Krankheiten bei Menschen, Haustieren oder wilden Tieren heraufbeschwören. Für den Landwirt bedeutet der Befall des eigenen Tierbestandes mit Krankheiten großen wirtschaftlichen Schaden. Wenn organischer Abfall aus Ortschaften in der Landwirtschaft verwendet werden soll, ist es notwendig, dass das Erzeugnis sicher ist, u. a. hinsichtlich Salmonellen und *E. coli* O157. Für einige Krankheiten bedeutet dies auch, dass der Abfall nicht auf Grün- und Anbauflächen verwendet oder auf Deponien gelagert werden kann, ohne dass die Ansteckungsgefahren ausgeräumt werden.

## 7. Das Vertrauen der Verbraucher in die Landwirtschaft

7.1. Die Verbraucher haben Anspruch darauf, die Einhaltung bestehender Bestimmungen für die Sicherheit von in den Verkauf gelangten Lebensmitteln zu verlangen und garantiert zu bekommen. Derartige Garantien sollten von den Lebensmittelherstellern und -verkäufern übernommen werden.

7.2. Die Auffassung der Verbraucher von der Qualität der Lebensmittel ist entscheidend für deren Wert und die Wahl der Erzeugnisse.

7.3. Der Lebensmittelmarkt reagiert empfindlich auf Warnungen vor verschiedenen Gefahren; ein hohes Niveau der Lebensmittelsicherheit muss zur Stärkung des Vertrauens gesichert werden. Dies hat auch Auswirkungen darauf, welche Produktionsmittel in der Landwirtschaft zum Einsatz kommen können, und letztlich auf die Verwendung von Klärschlamm. In vielen Mitgliedstaaten müssen Landwirte der Lebensmittelindustrie den Nachweis erbringen, dass nur für die Behörden und den Markt akzeptable Rohstoffe verwendet wurden.

7.4. Inwieweit die Verwendung von Klärschlamm akzeptiert wird, hängt von der messbaren Qualität des Lebensmittelprodukts ab, beruht aber vor allem auf dem Vertrauen der Menschen in den Einsatz von Schlamm in der Landwirtschaft und die Möglichkeit des Klärsystems, schadstofffreie Nährstoffe zu liefern.

7.5. In den meisten Mitgliedstaaten wird darüber diskutiert, ob der Einsatz von Schlamm und anderen organischen Abfällen auf für die Lebensmittelproduktion verwendeten landwirtschaftlichen Nutzflächen geeignet ist. Es gibt eine Reihe von Gründen für die geringe Akzeptanz. Der Schlamm enthält eine Reihe von Schadstoffen. Der Kenntnisstand über die Funktion der Klärsysteme, die Auswirkungen individueller menschlicher Tätigkeiten (siehe 4.1) und die Notwendigkeit der Rückführung der Nährstoffe in die Landwirtschaft ist allgemein gering. Das Problem von Schadstoffen im Schlamm und dadurch verursachte Ansteckungsgefahren werden von den Schlammherzeugern und den Behörden häufig nicht richtig angegangen. Bei der Schlammbehandlung geht es heutzutage häufig vorwiegend um die Beseitigung statt um die zielbewusste Befriedigung der von den Landwirten, der Lebensmittelindustrie oder den Verbrauchern angemeldeten Bedürfnisse.

7.6. Mögliche Maßnahmen sind: (1) die Ermittlung von Problemen auf der Basis des gegenwärtig auf dem Markt vorhandenen Wissensstands, (2) Aufstellung eindeutiger Ziele für die kurz- und langfristige Entwicklung der Schlammqualität und der Systemleistung, (3) zweckdienliches Vorgehen in Bezug auf Maßnahmen zur Entwicklung der Produktqualität und von Zertifizierungssystemen (kontrolliert durch Dritte) und dadurch (4) Verbesserung der Transparenz. Es werden häufig die Begriffe „Wiederverwendung“ und „Recycling“ des Schlammes verwendet. Tatsächlich stammen nur die aus Pflanzen und organischem Material herrührenden Nährstoffe aus der Landwirtschaft. Mit zweckmäßigen Rechtsvorschriften könnte ein Prozess unterstützt werden, der saubereren organischen Abfall und größeres Vertrauen in die landwirtschaftliche Nutzung zum Ziel hat.

7.7. Die Verordnung des Rates 2092/91<sup>(1)</sup> EWG über den ökologischen Landbau verbietet die Nutzung von Klärschlamm oder Kunstdünger im ökologischen Landbau. Behandelte, an der Quelle vorsortierter Haushaltsabfall ist zulässig. Der ökologische Landbau wird mehr als die herkömmliche Landwirtschaft von der Wiederverwendung nicht verunreinigter Nährstoffe aus organischem Abfall profitieren. Biobauern versuchen, Verbraucherbedürfnisse zu befriedigen und achten daher stärker auf die Akzeptanz in der Öffentlichkeit. Ökologischer Landbau trägt somit auch zur Verbesserung des Bodenschutzes bei.

## 8. Verantwortung der verschiedenen Akteure

8.1. Die verschiedenen Akteure tragen unterschiedliche Verantwortung für die Aufrechterhaltung der Qualität des organischen Abfalls. Die Haushalte können verschiedene Abfälle an der Quelle vorsortieren und den Abfluss nur für körperliche Rückstände und für Wasser aus Abwasch und Wäsche verwenden. Die Verbraucher tragen außerdem Verantwortung dafür, dass nur chemische Produkte mit Umweltzeichen gekauft werden und im Haushalt Verwendung finden. Die chemische Industrie trägt Verantwortung für die Herstellung und der Handel für das Angebot an solchen Waren. Welche Materialien für Wasserleitungen (Kupfer), Haushaltsgeräte und Wasserbehälter verwendet werden, liegt in der Verantwortung der Bauwirtschaft und der Hersteller von Haushaltsgeräten.

8.2. Die Möglichkeit, verschiedene Abflussströme zu trennen, wird durch die für die Abfall- und Abwasserbehandlung gewählte Strategie entschieden. Hier spielen Städteplaner, Entscheidungsträger und Bauunternehmen eine entscheidende Rolle. Die städtischen Gebiete tragen die Verantwortung dafür, dass der Landwirtschaft schadstofffreie Nährstoffe zurückgegeben werden.

8.3. Die Landwirte müssen ihrerseits die Aufrechterhaltung bzw. Verbesserung der Bodenqualität und gleichzeitig die Erzeugung ausreichender Mengen preiswerter Lebensmittel gewährleisten. Sie sind dafür verantwortlich, dass die Landwirtschaft Hauptakteur des Nährstoffflusses ist, und sie müssen zur erforderlichen Qualität des in der Landwirtschaft verwendeten organischen Abfalls Stellung nehmen.

8.4. Damit die Landwirte ihrer Verantwortung gerecht werden können, muss die Zusammensetzung und Herkunft des organischen Abfalls kenntlich gemacht werden. Außerdem müssen Systeme zur Zurückverfolgung der Schlammnutzung, zuverlässige Untersuchungsmethoden und Systeme zur ständigen Überwachung entwickelt werden.

8.5. Der Ausschuss unterstreicht die Bedeutung der allgemeinen Anwendung des Verursacherprinzips; Umweltkosten müssen durch Information, freiwillige Maßnahmen, die Ver-

wendung von Umweltzeichen und wirtschaftliche Steuerungsmittel internalisiert werden, um die Entwicklung zu beschleunigen.

## 9. Bericht der Kommission über die Abfallbehandlung<sup>(2)</sup>

9.1. Die Kommission legt in ihrem Bericht über die Situation der Abfallgesetzgebung dar, dass die Verwendung von Klärschlamm auf landwirtschaftlich genutzten Flächen als umweltfreundlichste Alternative betrachtet wird und dass über keine Kontamination von Mensch, Tier oder Umwelt aufgrund der Verwendung von Schlamm auf landwirtschaftlich genutzten Flächen berichtet wurde.

9.2. Der WSA stimmt der Ansicht der Kommission nicht zu und steht dieser vereinfachten Sicht kritisch gegenüber.

9.3. Wie aus der vorliegenden Initiativstellungnahme hervorgeht, gibt es allen Grund, die Verwendung von Schlamm der gegenwärtigen Qualität auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in Frage zu stellen. Nur wenige der den Schlamm verunreinigenden Metalle sind analysiert worden. Die zulässige Konzentration von Schwermetallen im Schlamm ist viel zu hoch für die nachhaltige Nutzung. Einige Formen der Schlammzuführung, die nach der Schlammrichtlinie gestattet sind, bedeuten eine Verdoppelung der Metallkonzentration im Boden nach einer oder zwei Ausbringungen. Es liegen nur lückenhafte Kenntnisse über sämtliche dem Klärschlamm beigemischten organischen Schadstoffe vor. Das Wissen um die hygienischen Gefahren ist ebenfalls lückenhaft. Einige Forschungsberichte ziehen auch die gegenwärtigen Grenzwerte für beispielsweise Kadmium in Lebensmitteln in Zweifel und halten die Gefahren für den Menschen für größer als von der Forschung bislang angenommen. Dasselbe gilt für Dioxin.

9.4. Falls die Nutzung in der Landwirtschaft allen anderen Entsorgungsmethoden vorzuziehen ist, zeigt dies, dass die Gesellschaft eindeutige Ziele und entschlossenes Handeln zur Verbesserung der Situation benötigt.

9.5. Der Bericht trägt weder den Problemen noch dem Bedarf an gesundem Boden als Voraussetzung für die Produktion gesunder Nahrungsmittel für die nächsten Jahrtausende Rechnung.

9.6. In dem Bericht heißt es, das Misstrauen gegen die Verwendung von Schlamm wachse, es sei aber nicht wissenschaftlich begründet. Gemäß dem Vorsorgeprinzip sollten aber selbst dann Maßnahmen ergriffen werden, wenn kein stichhaltiger wissenschaftlicher Nachweis einer Gefahr vorliegt.

<sup>(1)</sup> ABl. L 198 vom 22.7.1991, S. 115.

<sup>(2)</sup> KOM(1999) 752 endg.

9.7. Der Ausschuss weist darauf hin, dass es für die Landwirtschaft und die Lebensmittelindustrie entscheidend ist, dass die Verbraucher Vertrauen in ihre Rohstoffe und Produkte haben. Daher sollten Landwirte und Verbraucher über die etwaige Nutzung von Klärschlamm in der Landwirtschaft entscheiden.

## 10. Regulatorische Aspekte

10.1. Am 2. Februar 2000 legte die Kommission eine Mitteilung zum Thema „Die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips“<sup>(1)</sup> vor. Nach Ansicht des Ausschusses sollten die in dieser Mitteilung enthaltenen Leitlinien in der geänderten Richtlinie berücksichtigt werden. Ziel der Schlammrichtlinie sollte eine bessere Steuerung in Richtung auf die von der Kommission gesetzten Ziele Nachhaltigkeit und geringere Umwelteinträchtigung sein.

10.2. Der Ausschuss spricht sich für eine integrierte Vorgehensweise aus, da die Kommission kürzlich mehrere Dokumente vorgelegt hat, die sich auf eine Reihe von Prinzipien und Leitlinien für zukünftige Rechtsakte beziehen, die auch auf das vorliegende Thema anwendbar sind. Der Ausschuss hält den Bereich der Abfallbewirtschaftung für besonders wichtig; er ist daher der Ansicht, dass der vorliegende Richtlinienvorschlag als Grundlage für die Integration der jüngsten Initiativen dienen und ihre Nützlichkeit und Bedeutung demonstrieren könnte. Die geänderte Schlammrichtlinie sollte möglichst auf verschiedene Arten organischen Abfalls in flüssiger und nichtflüssiger Form, einschließlich Schlamm aus Kläranlagen städtischer Gebiete und der Lebensmittelindustrie, und auf Abfälle aus Haushalten anwendbar sein.

10.3. Die Definition sollte deutlich zum Ausdruck bringen, dass sämtlicher Abfall aus Kläranlagen in flüssiger Form und sonstige Abwässer städtischer Gebiete entweder unter die geänderte Klärschlammrichtlinie oder die künftige Wasserrahmenrichtlinie oder unter eine andere anscheinend zurzeit von der Kommission vorbereitete Richtlinie über ausgefaultes oder kompostiertes organisches Material fallen. Letztere könnte auch behandelten organischen Abfall in nichtflüssiger Form einschließen.

10.4. Um jedoch eine möglichst zweckdienliche Nutzung der Nährstoffe aus organischem Abfall zu gewährleisten, müssen die Lieferanten die Herkunft, die zugeführten Substanzen und die durchlaufene Behandlung angeben. Wenn das Endprodukt Schlamm ist, ist die Wahl zwischen Fäulnis und Kompostierung für den Zweck dieser Richtlinie von geringerer Bedeutung. (Die derzeitige Begriffsbestimmung von Schlamm ist rein technischer Art und steht in keinem Zusammenhang zur Qualität des Rohmaterials).

10.5. Falls die geplante neue Richtlinie über die Kompostierung eingeführt werden soll, sollte sie ausgewähltem, an der Quelle vorsortiertem organischem Abfall vorbehalten sein. Die geänderte Schlammrichtlinie sollte sich auf vermischtes Klärwasser aus städtischen Gebieten oder Klärschlamm aus solchem Wasser erstrecken.

10.6. Um zu vermeiden, dass durch die zeitliche Lücke zwischen der geänderten Schlammrichtlinie und der Einführung einer neuen Richtlinie für Fäulnis- und Kompostierungsprodukte Rechtsunsicherheit entsteht, zieht es der Ausschuss vor, dass sämtlicher behandelter organischer Abfall bis zur Einführung weiterer Gemeinschaftsbestimmungen durch die geänderte Schlammrichtlinie geregelt wird.

10.7. Wasser wird durch die künftige Wasserrahmenrichtlinie geschützt. Der WSA weist auch auf das Fehlen von gemeinschaftlichen Mindestanforderungen zum „Bodenschutz“ hin und fordert die Kommission auf, diesbezügliche Verfahren einzuleiten.

10.8. Am 9. Februar 2000 legte die Kommission ein Weißbuch zur Umwelthaftung<sup>(2)</sup> vor. In diesem Dokument — und vor allem unter Ziffer 4.2.2 — kommt die Abfallbewirtschaftung als eine der von den Zielen in Bezug auf Gesundheits- und Sachschäden sowie Altlasten zu erfassenden Aktivitäten vor. Da diese Aktivitäten definiert werden müssen, sollte auch umrissen werden, wie die Pläne zur Änderung der Richtlinie 86/278/EWG eingearbeitet werden sollen; die Kommission sollte diesen Aspekt für alle Betroffenen erläutern und definieren.

10.9. In Kenntnis der bevorstehenden Vorlage eines Vorschlags zu tierischen Abfällen (Verordnungsentwurf) durch die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz vertritt der Ausschuss die Auffassung, dass die Kommission die von den einzelnen Initiativen erfassten Bereiche darlegen und die Betroffenen darüber informieren sollte. Überschneidungen sollten vermieden werden, da diese die Gefahr einer Verwirrung bei der Umsetzung in sich bergen. In diesem Zusammenhang sei auf die mögliche Unklarheit über von Schlachthöfen produzierten Schlamm hingewiesen.

10.10. Unter Berücksichtigung der in dem „Bericht der Kommission über die Umsetzung der Abfallgesetzgebung der Gemeinschaft“<sup>(3)</sup> für den Zeitraum 1995-1997 enthaltenen Daten zeigt sich der Ausschuss besorgt über den Stand der Umsetzung der Richtlinie 86/278/EWG. Er befürwortet Maßnahmen der Kommission gegen Mitgliedstaaten in Fällen der Nichteinhaltung der geltenden Bestimmungen und bezüglich ihrer Verpflichtungen aus Artikel 17 der geänderten Richtlinie (d. h. alle drei Jahre einen konsolidierten Bericht über die Nutzung von Schlamm in der Landwirtschaft vorzulegen). Derartige Maßnahmen stellen den einzigen verlässlichen Weg dar, um eine angemessene Umsetzung einer Richtlinie zu gewährleisten.

(1) KOM(2000) 1 endg.

(2) KOM(2000) 66 endg.

(3) KOM(2000) 752 endg.

10.10.1. Andererseits hat die Kommission ihren „Siebzehnten Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1999)“<sup>(1)</sup> vorgelegt, der trotz Hinweisen auf „Abfall“-Rechtsakte keine Daten über die betreffende Richtlinie enthält und dadurch Fragen über den gegenwärtigen Stand und das Niveau der Überwachung durch die EU in diesem Bereich offen lässt.

10.11. Der Ausschuss spricht sich dafür aus, dass die Einrichtung eines Überwachungsmechanismus, d. h. ein von den Kommissionsdienststellen überwachtes Risikomanagement, in die künftigen Bestimmungen aufgenommen wird. Die Ergebnisse einer derartigen Überwachung sollten regelmäßig (alle zwei Jahre) veröffentlicht werden; gleichzeitig sollte die Kommission über ihre Follow-up-Maßnahmen berichten. Mit anderen Worten: Der Ausschuss möchte sicher sein, dass die Kommission die nötigen Vorschriften einführt, um eine effektive Überwachung der künftigen Regelung in diesem Bereich zu gewährleisten, und dass gleichzeitig Transparenz garantiert wird. Ein derartiges Kontrollsystem sollte auch eine Überprüfung der bestehenden Vorschriften unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Entwicklung ermöglichen. Zu diesem Zweck sollte die Kommission Maßnahmen zur Bestimmung der einzelstaatlichen zuständigen Stellen für die Überwachung der betreffenden Richtlinie ergreifen, damit diese bekannt gemacht werden und zur Rechenschaft gezogen werden können.

10.12. Der Ausschuss begrüßt den Vorschlag der Kommission, Arbeitsbeziehungen mit dem „Ausschuss der Vertreter der Mitgliedstaaten für die Umsetzung und Überwachung des Schlammanagements“ aufzunehmen. Der WSA unterstreicht jedoch, dass auch die Aufnahme von Arbeitsbeziehungen zwischen dem besagten Ausschuss und den wissenschaftlichen Gremien der Kommission von Bedeutung ist, um ein angemessenes Risikomanagement auf Gesamtebene zu garantieren, was gegenwärtig zu wünschen übrig lässt.

10.13. Der Ausschuss möchte gerne über Daten verfügen, die eine angemessene Bewertung der Verlässlichkeit und des Umfangs der wissenschaftlichen Studien, die von den Kommissionsdienststellen in diesem Zusammenhang herangezogen werden, ermöglichen. Er zeigt sich besorgt darüber, dass die Europäische Umweltagentur (EUA) in Kopenhagen weder direkt einbezogen wurde noch zweckdienliche Beiträge dazu geleistet hat.

10.14. Die Normalwerte für Qualität und Menge verschiedener Arten flüssigen und nichtflüssigen Abfalls sollten aus verschiedenen Ländern ermittelt werden (Beispiele sind Toilettenspülwasser, an der Quelle vorsortierte Faulreste, Abfall aus der Lebensmittelindustrie und Mischschlamm aus Kläranlagen), um die Vergleichbarkeit der Qualität von Abfällen unterschiedlicher Herkunft zu erleichtern. Die EUA sollte zusammen mit nationalen Behörden eine wichtige Funktion für die Entwicklung eines EU-weiten Überwachungssystems und die Erhebung von Daten übernehmen.

## 11. Wirtschaftliche Aspekte

11.1. Umweltkosten entstehen, wenn die Kosten der Schädigung der Umwelt, der Schadensvorbeugung und der Schadensbehebung von der Gesellschaft internalisiert werden. Ein Umweltschaden wird häufig im Verhältnis zu den Wiederherstellungskosten bewertet, z. B. den Kosten für Bodensanierung oder Wiederherstellung der biologischen Vielfalt. Man kann davon ausgehen, dass viele Emissionen in die Umwelt möglicherweise Langzeitwirkungen haben, doch werden Emissionen häufig so lange hingegenommen, bis ein Schaden nachgewiesen werden kann. In einer solchen Situation wird das Vorsorgeprinzip angewandt. Zur Unterstützung dieses Prinzips sind eindeutige Rechtsvorschriften erforderlich.

11.2. Menschliche Tätigkeiten sind oft mit stabilen Einrichtungen für die Energieversorgung, Verkehrs- und Abwassersystemen verbunden. Diese Systeme schnell zu ändern ist teuer, da ihre wirtschaftliche Lebensdauer sehr lang sein kann, und um die gesellschaftliche Entwicklung meistern zu können, müssen gesellschaftliche Visionen langfristig und ihre Ziele in einer schrittweisen Entwicklung leicht zu messen sein.

11.3. Kurzfristig muss in Bezug auf den anfallenden Schlamm etwas getan werden. Die Verwendung in der Landwirtschaft gehört zu den Lösungen, bei denen die niedrigsten Kosten entstehen. Alternativen sind die Erzeugung von Erde, Verbringung auf Deponien, Verbrennung oder eine chemische Behandlung wie Hydrolyse oder Fraktionierung. Außer für die Herstellung von Erde und die Verbringung auf Deponien setzen die Alternativen ziemlich große Investitionen voraus, und die Kosten pro Tonne können die der billigeren Alternativen um das 3-fache übersteigen. Die Verwendung in der Landwirtschaft setzt jedoch voraus, dass die Schadstoffe sehr stark verringert werden und der Schlamm einer hygienischen Aufbereitung unterzogen wird. Auch dies bringt für die Gesellschaft Kosten mit sich.

11.4. Langfristig ist es möglich, Abflusssysteme zu bauen, die die den Hauptteil der Nährstoffe enthaltenden Anteile (oder Ströme) nicht mit denen vermischen, die Schwermetalle und umweltschädliche organische Stoffe enthalten. Solche Systeme können für den Einsatz bei Neu- und Umbauten entwickelt werden. Um die Kosten niedrig zu halten, ist es von Vorteil, wenn ein neues System die vorhandene Struktur der Abwassersysteme und Kläranlagen weitgehend übernehmen kann. Derartige Trennsysteme werden in einigen Mitgliedstaaten für menschliches Urin und Toilettenspülwasser entwickelt.

11.5. Es lässt sich auch feststellen, dass eine nachhaltige Abfallbehandlung stets die Minimierung der Abfallmengen und die Trennung des entstehenden Abfalls zur Wiederverwendung ohne Umweltschädigung voraussetzt. Eine derartige Veränderung des Abwassersystems wird Geld kosten, langfristig verursachen Trennsysteme jedoch wahrscheinlich die niedrigsten Kosten.

<sup>(1)</sup> KOM(2000) 92 endg.

11.6. Da das Ziel der EU die Schaffung einer nachhaltigen Gesellschaft ist, müssen die Entscheidungsträger in den Städten und Regionen Pläne sowohl für die kurzfristige Beseitigung des gegenwärtig erzeugten Schlammes als auch für eine langfristige Veränderung der Abwassersysteme zugunsten der Rückführung der Nährstoffe in Schwarzwasserqualität (Toiletenspülwasser) in die Landwirtschaft oder die produktive Forstwirtschaft entwickeln. (Schwarzwasser besteht aus menschlichen Exkrementen, Papier und Wasser. Dem Abfall werden keine Schadstoffe hinzugefügt).

11.7. Der Ausschuss ist der Überzeugung, dass der ökologischen Nachhaltigkeit ein höherer Stellenwert eingeräumt werden muss, als dies heute der Fall ist, und dass die Gesellschaft die Kosten für eine ökologische Umstellung tragen muss. Investitionen in die Entwicklung sollten durch die Kommission erleichtert werden. Markt und Gesellschaft müssen die Umweltkosten internalisieren<sup>(1)</sup>.

## 12. Zusammenfassung

12.1. Pflanzennährstoffe gelangen mit den Lebensmitteln aus der Landwirtschaft in die Städte. In Lebensmittelabfällen und im Toiletenspülwasser bleiben Nährstoffe zurück, die ohne zusätzliche Schadstoffe in die Landwirtschaft zurückgeführt werden können, um diese und die Gesellschaft nachhaltig zu gestalten.

12.2. Eine Verdoppelung des Gehalts der meisten Schwermetalle im Boden im Laufe der nächsten 10 000 Jahre könnte vertretbar sein. Dies bedeutet, dass Schlamm verwendet werden kann, falls die Menge hinzugefügter Metalle in den nächsten 10-20 Jahren 10-15 % nicht überschreitet und innerhalb einer Generation auf nahe Null gesenkt wird. Langfristige Zielvorgabe für umweltschädliche organische Stoffe ist, diese überhaupt nicht zuzuführen. Bereits jetzt werden ein Modell für die Risikobewertung sowie Methoden für die Analyse der Wirkung wichtiger Chemikalien in biologischen Systemen benötigt. Die Ansteckungsgefahren in der Landwirtschaft oder zwischen Menschen dürfen durch die Verwendung des Abfalls in der Landwirtschaft nicht steigen.

12.3. Wichtige Nährstoffe im Abwasser, wie Stickstoff und Kalium, werden beinahe nicht genutzt. 90 % des Phosphorgehalts werden jedoch im Schlamm gewonnen. Nicht nur die Qualität des Schlammes, sondern auch die Eignung des bestehenden Abflusssystems zur Reinigung des Abwassers werden in der Gesellschaft bezweifelt und damit auch die Eignung des Systems, zu einer nachhaltigen Gesellschaft beizutragen.

(1) Der Begriff „Internalisierung“ wird i. d. R. für die bewusste Einbeziehung von Umweltkosten in eine Kalkulation oder einen Preis verwendet. Die Kosten von Umweltschäden sollten leicht zu erkennen sein. „Assimilierung“ bezieht sich mehr auf die Absorbierung der Kosten, die ohnehin früher oder später stattfindet — häufig zu spät und zu hohen Kosten.

12.4. Daher wird die Verwendung von Schlamm in der Landwirtschaft in den meisten Ländern in Frage gestellt. Die Schlammherzeuger und die Behörden haben häufig wenig Verständnis für dieses Problem. Um dies zu ändern, müssen offene Fragen ermittelt und vernünftige Ziele und Aktionen festgelegt werden.

12.5. Die Verbraucher in der EU haben das Recht, sichere Lebensmittel zu fordern und zu beeinflussen, welche Produktionsmethoden und -mittel in der Landwirtschaft eingesetzt werden.

12.6. Viele gesellschaftliche Gruppen einschließlich der chemischen Industrie, der Verbraucher, Schlammherzeuger, Bauunternehmen, Planer und Entscheidungsträger tragen Verantwortung für eine Entwicklung der Gesellschaft, die die Zurückführung der Nährstoffe ermöglicht. Die Landwirtschaft ist für die Erhaltung der Bodenqualität und in höchstem Maße dafür verantwortlich, was auf die Felder ausgebracht wird.

12.7. Die aus der Nutzung oder Beseitigung von Schlamm für die Umwelt entstehenden Kosten sollten in die Kosten für den Wasserverbrauch und für umweltschädliche Produkte einbezogen werden.

12.8. Der WSA ist der Ansicht, dass in der Landwirtschaft langfristig nur Nährstoffe aus organischem Abfall, der nicht mit anderem, den Schwermetallgehalt erhöhendem oder umweltschädliche organische Stoffe zuführenden verunreinigtem Abfall vermischt wurde, verwendet werden sollten.

12.9. Dies macht die Verwendung von Schlamm als Düngemittel in der Landwirtschaft ganz eindeutig zweifelhaft und in den meisten Fällen ungeeignet, es sei denn, der Schlamm und das System der Schlammproduktion werden erheblich verbessert.

## 13. Empfehlungen

13.1. In der geänderten Richtlinie sollte deutlich gemacht werden, dass das übergeordnete langfristige Ziel die Rückführung schadstofffreier Nährstoffe aus dem Abwasser der Gesellschaft in die Landwirtschaft ist.

13.2. Es sollte deutlich werden, dass bei der Beurteilung von Anschlüssen an das Abwassersystem sowie bei der Erzeugung und Verwendung von Klärschlamm das Vorsorgeprinzip und das Verursacherprinzip anzuwenden sind.

13.3. Die geänderte Schlammrichtlinie sollte eine ganzheitliche Betrachtung sämtlichen flüssigen Abfalls aus Kläranlagen und sonstigen Abfallquellen städtischer Gebiete enthalten. Die Richtlinie sollte möglichst sämtliches Abwasser und alle Abflüsse erfassen, die nicht unter die in Vorbereitung befindliche Wasserrahmenrichtlinie<sup>(2)</sup> fallen.

(2) KOM(97) 49 endg.

13.4. Es gibt zwar ein Wasserschutzrecht, doch fehlt es gegenwärtig an gemeinschaftlichen Mindestanforderungen zum Bodenschutz. Der Ausschuss bittet die Kommission, eine derartige Rechtssetzung in die Wege zu leiten.

13.5. Behörden und Anwendern sollte über den Ursprung, die zugeführten Stoffe und die Prozesse, die der Abfall durchläuft, Rechenschaft abgelegt werden.

13.6. Die Angabe des Anteils eines bestimmten Metalls im Verhältnis zum Phosphoranteil, z. B. mg Kadmium/kg P, ist eine Ergänzung zur Maßeinheit mg/kg. Diese Messgröße gleicht die Beschränkungen der Messgröße mg/kg aus.

13.7. In der Richtlinie sollte auch die Haftung für Umweltschäden bei der Abfallverwendung geregelt werden.

13.8. Die einzelstaatlichen Stellen sollten regelmäßig über die Schlammverwendung und -qualität berichten und Rechenschaft über die Qualität anderer Abfallarten ablegen, damit die Behörden und Anwender leicht Vergleiche innerhalb eines Mitgliedstaats und zwischen den Staaten durchführen können. Der EUA fällt dabei natürlicherweise die Rolle zu, die von den Mitgliedstaaten zu liefernden Informationen zusammenzustellen.

13.9. Es müssen Systeme der Zurückverfolgung des Schlammensatzes, zuverlässige Untersuchungsmethoden und Systeme zur ständigen Überwachung entwickelt werden. Außerdem sollten regelmäßig Berichte über den Umgang der

Mitgliedstaaten mit den Gefahren der Verwendung organischen Abfalls erstellt und veröffentlicht werden.

13.10. Der WSA betont die Bedeutung einer engen Bindung des Abfallausschusses an die wissenschaftlichen Gremien der Kommission, um eine objektive Gefahrenbeurteilung zu gewährleisten.

13.11. Da Ziel der EU die Schaffung einer nachhaltigen Gesellschaft ist, muss der ökologischen Nachhaltigkeit ein höherer Stellenwert eingeräumt werden, als dies heute der Fall ist; außerdem müssen Investitionen in neue Technologien gefördert werden, mit denen die Auswirkungen der Behandlung organischen Abfalls auf die Umwelt im Allgemeinen reduziert und schadstofffreie Nährstoffe im Besonderen wiederverwendet werden können.

13.12. Die geänderte Schlammrichtlinie sollte festlegen, dass das in Schlamm enthaltene Metall nur dann verwendet werden kann, wenn die Menge hinzugefügter Metalle in den nächsten 10-20 Jahren 10-15 % nicht überschreitet und innerhalb einer Generation auf nahe Null reduziert wird. Umweltschädliche organische Stoffe sind langfristig vollständig zu vermeiden. Bereits jetzt werden ein Modell für die Risikobewertung und Methoden für die Analyse der Wirkung wichtiger Chemikalien in biologischen Systemen benötigt. Die Ansteckungsgefahren in der Landwirtschaft oder zwischen Menschen dürfen durch die Verwendung des Abfalls in der Landwirtschaft nicht steigen.

13.13. Die Kommission ist eingeladen, den WSA bei der weiteren Arbeit an der Schlammrichtlinie und anderen Vorschriften über die Erzeugung und Behandlung organischen Abfalls um Rat zu fragen.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

### Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:

- dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Reis“, und
- dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1251/1999 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen zur Einbeziehung von Reis“

(2001/C 14/27)

Der Rat beschloss am 19. Juni 2000, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 36 und 37 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 6. Oktober 2000 an. Berichterstatterin war Frau Santiago.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 mit 42 gegen 12 Stimmen bei 8 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Das Gleichgewicht des europäischen Reismarktes ist ernsthaft gestört. Dies stellt die Kommission in ihrem Verordnungsvorschlag für diesen Sektor fest und führt als Ursachen für diese Störung des Marktgleichgewichts die Zunahme der Einfuhren, die steigende Produktion und die Beschränkung der subventionierten Ausfuhren im Rahmen des GATT an. Die Kommission betont außerdem, dass durch eine Reform der gemeinsamen Marktorganisation für Reis sowie eine gleichzeitige Rückführung der Produktion eine rasche Lösung für dieses Problem gefunden werden muss.

1.2. Die Kommission schlägt daher folgendes vor:

- Reis in die Kulturpflanzenregelung einzubeziehen;
- die Intervention (und damit den Interventionspreis) für Reis abzuschaffen;
- wenn möglich zu dem in der Uruguay-Runde vereinbarten System fester Einfuhrzölle zurückzukehren;
- den Preisverfall für die Erzeuger durch die Anhebung der Flächenzahlung für Reis von derzeit 52,65 EUR/t auf 63 EUR/t auszugleichen;
- eine Regelung für die Flächenstillegung wie für Getreide einzuführen;
- die Verwendung von zertifiziertem Saatgut zwingend vorzuschreiben.

1.3. Die Kommission geht davon aus, dass es ihr mit diesen Mitteln gelingen wird, das Gleichgewicht auf dem Markt wiederherzustellen, Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Weltmarkt zu gewährleisten und das Haushaltsloch zu stopfen, das durch die umfangreichen Interventionsankäufe von Reis in den letzten Jahren gerissen wurde.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Reis ist eine durch Flutung der Felder bewässerte Kulturpflanze, die Wasser in großen Mengen benötigt, da dieses bei ihrer Entwicklung eine wichtige wärmeregulierende Rolle spielt, und die daher während der gesamten Wachstumsperiode im Wasser stehen muss. Es ist von Vorteil, wenn der Wasserpegel nicht zu hoch ist, um die Sonnenstrahlen möglichst gleichmäßig durchdringen zu lassen. Dies erfordert eine millimetergenaue Einebnung, die vor der Aussaat mit Hilfe der Lasernivellierung exakt durchgeführt wird. Die Regulierung des Wasserpegels innerhalb der Felder ist für die gute Entwicklung der Pflanzen und die Schädlingsbekämpfung von entscheidender Bedeutung, weshalb ein gut ausgebautes Netz von Bewässerungskanälen, Entwässerungsgräben, Erdämmen (Trenndämmen) zwischen den Feldern und Zufahrtsdämmen (Fahrwegen) zu den Feldern notwendig ist.

2.1.1. Die Reisfelder werden auf den Nullpegel eingeebnet, damit möglichst viel Wasser gespeichert werden kann. Wenn diese Felder für den Anbau anderer Pflanzen genutzt werden sollen, muss ein leichtes Gefälle hergestellt oder das Gelände mit Furchen und Pflanzhügeln durchzogen werden, um eine gewisse Oberflächenentwässerung zu erzielen. Eine derartige Umstellung, die aufgrund der notwendigen Erdbewegungen stets aufwendig ist, könnte in den nicht traditionellen Reisanbaugebieten eine Alternativlösung darstellen.

2.1.2. Die meisten der traditionellen Reisanbauflächen sind flache Sumpfbereiche mit unzureichender Untergrund- und Oberflächenentwässerung, oder Schwemmgebiete an Flussufern, bei denen die Böden aus Meeressedimenten bestehen und das Grundwasser einen hohen Salzgehalt aufweist. Wegen des Problems der Vernässung der Böden (im erstgenannten Fall) und des Salzgehalts des Grundwassers (im zweiten Fall) kann auf diesen Flächen nichts anderes als Reis angebaut werden. Die hohen Wasserstände sind sogar unverzichtbar, um den Anstieg des Grundwasserspiegels und damit die Einlagerung von Natrium in die Lehmoleküle zu verhindern, durch die der Lehm dispergiert, d. h. die Bindigkeit und Textur des Bodens verloren geht und dieser für jegliche Form des Anbaus unbrauchbar wird.

2.1.3. Die Furcht der Kommission vor einer Zunahme der Reisanbauflächen ist unbegründet, da aufgrund der besonderen Voraussetzungen, die diese Form des Anbaus erfordert, sich die nutzbare Fläche praktisch selbst Grenzen steckt. Eine weitere Beschränkung ist durch die Spezialmaschinen vorgegeben, aufgrund deren in vielen Regionen auch die Umstellung der Flächen auf andere Anbauformen nicht möglich ist.

2.2. Der Reisanbau spielt für den Umweltschutz in den Erzeugergebieten eine wichtige Rolle. Da er an ganz spezifische edaphische und klimatische Bedingungen angepasst ist, steht er in vollkommenem Einklang mit der Natur und der Umwelt. Das reiche Ökosystem der Reisfelder ist sowohl aus landschaftlicher Sicht als auch aus Gründen der Wildbewirtschaftung von unbestreitbarem Wert, da es Wasservögeln einen geeigneten Lebensraum für die Vermehrung bietet. Reisfelder sind ganz besondere Ökosysteme, wie sie bei keiner anderen Anbauform entstehen. Die Flutung der Felder mit Süßwasser ermöglicht die Entwicklung kleiner Spezies wie z. B. von Flusskrebse, die eine reichhaltige Fauna vor allem von Zugvögeln wie z. B. Enten, Schwänen, Störchen und Schnepfen mit sich bringt.

2.3. Zwar erfolgt der Anbau heutzutage fast völlig maschinell, aber aufgrund der notwendigen Spezialisierung und des Arbeitsaufwands für die Be- und Entwässerung der Felder erfordert diese Anbauform im Vergleich zu den anderen Getreidearten die meiste Arbeitskraft pro Hektar.

2.4. Der Reisanbau ist in bestimmten Regionen Südeuropas von entscheidender Bedeutung für die Flächennutzung, die Raumplanung und das soziale Gleichgewicht in den ländlichen Gebieten. Die Kommission selbst stellt in einem ihrer Dokumente<sup>(1)</sup> folgendes fest: „In Italien und Frankreich besitzen 33,8 % bzw. 47,8 % der Bauern mehr als 30 ha Reisland. In Spanien, Portugal und Griechenland besitzen nur 6,9 %, 9,9 % bzw. 1 % der Bauern jeweils mehr als 30 ha. In diesen Mitgliedstaaten erfolgt der Reisanbau in kleinem Maßstab, etwa 77 % bis 85 % der Bauern verfügen über weniger als 10 ha Anbaufläche. Die Reisbauern neigen zu starker Spezialisierung, da etwa 65 % der Reiserzeuger über 50 % ihres Landes für den Reisanbau nutzen. Diese Erzeuger bearbeiten mehr als 78 % der gesamten Reisanbaufläche. Das bedeutet, dass ein Großteil der kleinen Erzeuger in Bezug auf ihr Einkommen aus der Landwirtschaft fast ausschließlich vom Reis abhängt.“

2.4.1. Neuere Daten (Eurostat 1997) belegen, dass z. B. mehr als die Hälfte der Betriebe in Griechenland und Portugal weniger als 5 ha und in Spanien weniger als 10 ha besitzen.

2.5. In der Gemeinschaft wird vor allem die (mittelkörnige) Subspezies Japonica angebaut, die hauptsächlich in den südeuropäischen Mitgliedstaaten — Spanien, Italien, Frankreich, Griechenland und Portugal — nachgefragt wird, die auch gleichzeitig die Erzeugerstaaten sind.

2.5.1. Dagegen wird in den nördlichen Mitgliedstaaten hauptsächlich (langkörniger) Indica-Reis nachgefragt, der aus Drittländern eingeführt und in den letzten Jahren auch in Europa produziert wird und dessen Produktion von 27 000 t im Wirtschaftsjahr 1988/1989 auf 120 000 t im Wirtschaftsjahr 1999/2000 angestiegen ist, ein Niveau, mit dem rund 55 % des Verbrauchs dieser Reissorte in der Gemeinschaft gedeckt werden kann<sup>(2)</sup>.

2.5.2. Reis ist ein gesundes Nahrungsmittel, das komplexe Kohlenhydrate oder genauer gesagt Stärke enthält. Reis ist reich an Proteinen und wird mit acht essentiellen Aminosäuren als das Getreide mit der höchsten Eiweißqualität eingestuft. Reis enthält praktisch kein Fett, kein Cholesterin und kein Gluten.

2.5.3. Der wichtigste Unterschied zwischen den beiden in der EU verwendeten Reissorten — Indica und Japonica — liegt in der jeweils vorkommenden Stärkeart. Beim Indica-Reis besteht die Stärke aus Amylose, einem Polysaccharid mit linearer Makromolekülstruktur, aufgrund deren Wasser nur schwer absorbiert wird. Dieser Reis ist leicht zuzubereiten, da er beim Kochen normalerweise sehr locker bleibt, aber er nimmt den Geschmack des Gerichts nicht gut an. Der Japonica-Reis besteht im wesentlichen aus Amylopektin, einem Polysaccharid mit verzweigter Makromolekülstruktur, der auf zu viel Wasser empfindlich reagiert, dafür aber den Geschmack der Gerichte gut annimmt. Diese Reissorte erfordert eine aufwendigere Zubereitung, und es gibt eine Vielzahl von Gerichten, bei denen der Reis mit Fleisch, Fisch, Gemüse, Meeresfrüchten und manchmal auch aus einer Kombination dieser Zutaten gekocht wird. Es gibt eine enorme Vielfalt köstlicher, aus ernährungswissenschaftlicher Sicht sehr ausgewogener und gesunder Zubereitungsarten, die den derzeitigen Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen der Verbraucher voll und ganz gerecht werden.

2.6. Bis 1996 war der Reismarkt in der Gemeinschaft ohne Intervention stabil, und die Marktpreise lagen dicht beim Interventionspreis.

2.6.1. Der überschüssige Japonica-Reis wurde im Rahmen von Ausfuhrerstattungsregelungen in Drittländer exportiert, und für den hauptsächlich von den nördlichen Mitgliedstaaten eingeführten Indica-Reis galten veränderliche Zölle, bei deren Berechnung der Wert von ungeschältem Reis zugrundegelegt wurde.

2.7. Die Verhandlungen der Uruguay-Runde 1993/1994 hatten für den Sektor nachteilige Folgen, aber nicht so sehr deshalb, weil dem unausweichlichen Liberalisierungsdruck nachgegeben wurde, sondern wegen der Form der Beschränkungen, der die EU zustimmte.

2.8. Die veränderlichen Abschöpfungen wurden durch feste Zölle zu ersetzt, die bis zum Jahr 2000 um insgesamt 36 % gesenkt werden sollten, und den europäischen Erzeugern wurde eine Flächenbeihilfe gewährt, durch die das Sinken der Marktpreise nur teilweise ausgeglichen wurde.

<sup>(1)</sup> KOM(95) 331 endg., S. 10 — ABl. C 21 vom 25.1.1996.

<sup>(2)</sup> KOM(2000) 278 endg.

2.8.1. In den GATT-Verhandlungen hatte das Desinteresse der Verhandlungsführer für Reis schwerwiegende Folgen, da sie ihn in Bezug auf die Zollsätze den anderen Getreidearten gleichsetzten und dabei übersahen, dass er im Gegensatz zu den anderen Getreidearten eine industrielle Vorbehandlung durchläuft, d. h. geschält und geschliffen wird.

2.8.2. Die USA machten sich diese Lücke in der Verhandlungsstrategie unverzüglich zunutze und forderten eine spezielle Einfuhrklausel, die „Headnote“ Nr. 7, ein System, bei dem die Zollsätze so berechnet werden, dass der Preis von eingeführtem Reis nach Zahlung der Zölle in keinem Fall einen bestimmten Prozentsatz über dem Reis-Interventionspreis der Gemeinschaft überschreitet. Dieser Prozentsatz beträgt:

- für Japonica-Reis: 188 % des Interventionspreises für Paddy-Reis,
- für Indica-Reis: 180 % des Interventionspreises für Paddy-Reis,
- ungeachtet des Preis-Qualitäts-Verhältnisses des betreffenden Reises.

2.8.3. Diese Vereinbarung hatte zur Folge, dass anschließend für Basmati-Reis, dessen Preis im Durchschnitt um 250 EUR/t über den Weltmarkt-Referenzpreisen lag, ein besonderer Abschlag eingeräumt werden musste. Da diese Reissorte derzeit zum Nullsatz oder quasi zum Nullsatz in die Gemeinschaft eingeführt wird, sind die Basmati-Einfuhren von rund 40 000 Tonnen im Wirtschaftsjahr 1994/1995 auf rund 100 000 Tonnen im Wirtschaftsjahr 1998/1999 gestiegen.

2.8.4. Außerdem ist noch der im Rahmen von Präferenzregelungen eingeführte Reis anzuführen — 160 000 Tonnen geschälter Reis aus den AKP/ÜLG, zu einem reduzierten Zollsatz für die AKP-Länder und zum Nullsatz für die ÜLG.

2.8.5. Aufgrund des Beitritts neuer Mitgliedstaaten mussten neue Zollkontingente für 63 000 t/Jahr geschliffenen Reis zum Nullsatz und für 20 000 t/Jahr geschälten Reis zu einem Zollsatz von 88 EUR/t eröffnet werden.

2.8.6. Insgesamt werden im Rahmen von Präferenzregelungen 200 000 Tonnen Reis, d. h. rund 40 % der derzeitigen Gesamteinfuhren, zum Nullsatz bzw. zu einem sehr niedrigen Zollsatz eingeführt. Für die verbleibenden 60 % werden lediglich rund 200 EUR/t statt der ursprünglich vereinbarten 264 EUR/t bezahlt, und wenn Basmati-Reis sowie der aus den AKP und ÜLG eingeführte Reis mit eingerechnet werden, liegen die derzeitigen Durchschnittszölle unter 110 EUR/t.

2.9. Durch diese Lage der Dinge in Verbindung mit der Herabsetzung der Ausfuhrerstattungen, die die Ausfuhr von Japonica-Reis beeinträchtigt, wurde das Gleichgewicht auf dem gemeinschaftlichen Reisemarkt insofern gestört, als die Einfuhren stark stiegen und die Preise auf dem Binnenmarkt unter die Interventionspreise sanken. Die logische Folge waren Interventionen, die in diesem Sektor nie zuvor da gewesen

Ausmaße erreicht haben, weshalb eine Änderung der gemeinsamen Marktorganisation für Reis unvermeidlich wurde. Es kann mit Recht behauptet werden, dass Europa als der große Verlierer dasteht, während die nichteuropäischen Erzeuger nur Vorteile hatten.

2.10. Es muss darauf hingewiesen werden, dass die europäische Reiserzeugung im weltweiten Vergleich zwar unbedeutend (0,4 % des weltweiten Gesamtvolumens), aber dennoch ein international begehrter Markt ist.

2.11. Auf der anderen Seite haben die USA, eines der wichtigsten Exportländer, eine Politik der Erzeugerbeihilfen betrieben, um den Verfall der Preise auf dem Weltmarkt auszugleichen, was zu einer Zunahme der Anbauflächen wie auch der Erträge geführt hat.

2.12. Die USA spielen bei der Preisfestsetzung und Preisentwicklung eine führende Rolle. Reis ist eines der Erzeugnisse, die an der Chicagoer Börse gehandelt werden, und die Schwankungen des internationalen Reispreises werden sehr stark durch Spekulationen beeinflusst, die möglicherweise in keinem Zusammenhang mit der Situation des Reismarktes in Europa stehen.

2.13. Da Reis einen niedrigeren Stellenwert als die anderen Getreidearten hat, wird er häufig als Tauschobjekt benutzt, um vorteilhaftere internationale Handelsabkommen für diejenigen Getreidearten abzuschließen, die für die Europäische Union in politischer und sozialer Hinsicht wichtiger sind.

### 3. Besondere Bemerkungen

3.1. In der gemeinschaftlichen Rechtsetzung wurde der besonderen Situation des Reismarktes bereits in den 60er Jahren, als die gemeinsamen Marktorganisationen (damals noch „Marktordnungen“) entstanden, Rechnung getragen, und so wurde im Jahre 1967 der einheitliche Markt für Reis geschaffen. Die Festlegung einer gesonderten GMO „Reis“ neben der GMO „Getreide“ war natürlich notwendig, um den besonderen Gegebenheiten des Reissektors in bezug sowohl auf die Anbauverfahren als auch die Produktion und den Verbrauch Rechnung zu tragen. Diese besonderen Gegebenheiten bestehen weiterhin, und es hat keinen Sinn, sie ignorieren zu wollen.

3.2. Es darf nicht vergessen werden, dass die GMO für beide Sektoren denselben Grundprinzipien folgen (Interventionspreis, Regelungen für den Handel mit Drittstaaten, einheitlicher Markt und Handelsfreiheit, Gemeinschaftspräferenz und Streben nach einem angemessenen Lebensstandard für die Erzeuger). Die Einbeziehung von Reis in die Kulturpflanzenregelung würde logischerweise bedeuten, dass die Intervention beibehalten und nicht — wie von der Kommission vorgeschlagen — abgeschafft werden muss.

3.3. Der Reisanbau kann mit dem Anbau der anderen Getreidearten nicht verglichen werden, da die Erträge zwar größer, die Erzeugungskosten aber erheblich höher sind. Seine Einbeziehung in die allgemeine Kulturpflanzenregelung hat — insbesondere aufgrund der diskriminierenden Behandlung, die ihm zuteil wird — extrem nachteilige Auswirkungen auf den Sektor.

3.4. Die Abschaffung der Interventionsregelung (die für die übrigen Getreidearten beibehalten wird) macht die Landwirte voll und ganz von den Preisen und Kriterien abhängig, die die Industrie festsetzt, zumal der Interventionspreis stets als Richtpreis für den Markt diene. Die Kommission selbst räumte in ihrem Vorschlag<sup>(1)</sup> folgendes ein: „Obwohl die Intervention kaum in Anspruch genommen wird, spielt sie eine wichtige Rolle bei der Festlegung der Marktpreise.“ An dieser regulierenden Rolle für die Marktpreise hat sich nichts geändert, und die Inanspruchnahme der Intervention, die in den letzten Jahren zu verzeichnen war, ist das Ergebnis einer schlechten Handelspolitik, bei der die Interessen der Erzeuger vernachlässigt wurden, wofür diese jetzt ungerechterweise die Zeche bezahlen müssen.

3.5. Durch die Abschaffung der Intervention werden die Erzeugerpreise nach Aussage der Kommission um 10 bis 11 % sinken. Einer von Fachleuten in diesem Bereich durchgeführten Marktstudie<sup>(2)</sup> zufolge wird jedoch ein Rückgang der Reispreise in der Gemeinschaft in einer Größenordnung von 25 bis 30 % erwartet. Die von der Kommission vorgeschlagene Anhebung der Flächenbeihilfe um 10,35 EUR/ha entspricht daher einem Ausgleich von rund 12 %. Demgegenüber wird für die übrigen Getreidearten ein Ausgleich von 50 % für den Verfall der Preise im Rahmen der Agenda 2000 gewährt.

3.6. Was die Beihilfe für Reis angeht, die genau so hoch sein soll wie die in der Agenda 2000 vorgesehene Beihilfe für die anderen Getreidearten, ist der Kommissionsvorschlag hinsichtlich der für Reis zugrundezulegenden Durchschnittserträge nicht eindeutig, da Artikel 1 Absatz 5 des neuen Vorschlags (zur Änderung von Artikel 4 Absatz 2) für den Fall, dass Mais — wie dies in den reisproduzierenden Mitgliedstaaten geschieht — getrennt ausgewiesen wird, ausdrücklich folgendes festlegt: „... so wird für Mais der Maisertrag und für Getreide, Ölsaaten, Reis, Leinsamen sowie Faserflachs und -hanf der Ertrag für anderes Getreide als Mais zugrundegelegt“<sup>(3)</sup>

3.6.1. Die Vertreter der Kommission versichern jedoch, dass dies nicht die Absicht der Kommission sei, sondern dass sie die Durchschnittserträge und die Anbauflächen in den einzelnen Ländern konstant halten wolle. Es muss daher zunächst klargestellt werden, wie das Dokument zu verstehen ist, da die Position der Kommission nicht korrekt zum Ausdruck kommt.

(1) KOM(95) 331 endg.

(2) Briefing note „EU rice policy reform proposals: budgetary and policy implication“ von Graham Brooks — 29.8.2000 (liegt nur in Englisch vor).

(3) Verordnung (EG) Nr. 1251/1999.

3.7. Hervorzuheben ist, dass die Sonderregelung, die für Mais als Bewässerungskultur gilt, mit der allergrößten Berechtigung auch auf Reis angewandt werden müsste, dessen Erzeugungskosten höher sind und der für die soziale Lage, den Umweltschutz und die Landschaftspflege in den betreffenden Gebieten eine wichtige und unersetzliche Rolle spielt.

3.8. Wie die anderen Kulturpflanzen fällt nun auch Reis unter die Stilllegungsverpflichtung. Dabei hat die Kommission außer Acht gelassen, wie schwer sich die Reisanbaumethoden mit einer Herausnahme von Flächen aus dieser Bewirtschaftungsart vereinbaren lassen (Wasserkreislauf und seine Kosten, Anordnung der Flächen usw.). Hinzu kommt, dass der Stilllegungsausgleich, der dem Kommissionsvorschlag zufolge nicht höher sein soll als bei den anderen Getreidearten, nicht einmal die Kosten des Wassers und der für die Stilllegung erforderlichen Erdbewegungen deckt.

3.9. Die Verpflichtung zur Verwendung von zertifiziertem Saatgut führt zu einem unnötigen Kostenanstieg, der lediglich den Saatgutanbietern zugute kommt. Die Reisbauern verwenden stets einen Teil zertifiziertes Saatgut und einen Teil von ihnen selbst ausgewähltes Saatgut aus eigener Erzeugung. Die auszubringende Saatgutmenge schwankt von Wirtschaftsjahr zu Wirtschaftsjahr, da die Aussaatdichte von der Temperatur abhängt, die zu Beginn und während der gesamten Saatzeit herrscht.

3.10. Die Vorstellung, dass die Förderung der privaten Lagerhaltung eine Alternative zur (abgeschafften) Interventionsregelung darstellt, ist völlig unrealistisch; außerdem ist dies eine vage und sehr allgemein gehaltene fakultative Bestimmung, die unter dem Titel „Allgemeine Bestimmungen“, aber keinesfalls unter dem Titel „Binnenmarkt“ wie bei den anderen GMO aufgeführt werden sollte. Darüber hinaus sieht die Kommission in ihrem Finanzbogen keinen Posten für die private Lagerhaltung vor.

#### 4. Schlussfolgerungen

4.1. Der Ausschuss stimmt der Kommission zu, dass das Gleichgewicht des Reismarkts gestört ist und die Interventionsbestände zu hohe Kosten verursachen, ist jedoch der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen das Marktgleichgewicht nicht wiederherstellen, sondern statt dessen der Reiserzeugung in der Union die Überlebensgrundlagen entziehen werden.

4.2. Das gedankliche Grundmuster des Vorschlags baut auf einem Erfolg von Handelsverhandlungen auf, deren Ausgang mehr als zweifelhaft ist. Die Kommission unterbreitet Änderungsvorschläge, die extrem negative Folgen für den Sektor haben, ohne dass die Verwirklichung der Voraussetzungen, auf die sie ihre gesamte Argumentation zugunsten der vorgeschlagenen Maßnahmen stützt, gewährleistet ist.

4.3. Der Ausschuss ist mit der Abschaffung der Intervention nicht einverstanden und wirft die Frage auf, ob die Kommission nicht möglicherweise die Absicht hat, diese Maßnahme zunächst versuchsweise in einem Sektor mit geringerer Durchsetzungskraft anzuwenden, um sie dann anschließend unter Berufung auf diesen Präzedenzfall auf die anderen Getreidearten auszuweiten.

4.4. Der Ausschuss ersucht die Kommission eindringlich, inhaltlich und quantitativ klarzustellen, was sie unter der Förderung der privaten Lagerhaltung im Falle einer Krise in diesem Sektor versteht. Es handelt sich um eine sehr vage fakultative Bestimmung, für die im Finanzbogen des Vorschlags kein Haushaltsposten vorgesehen ist.

4.5. Der Ausschuss weist darauf hin, dass selbst wenn die anstehenden Verhandlungen mit den Relexportländern von Erfolg gekrönt wären, dies nur Auswirkungen auf 60 % der derzeitigen Einfuhren hätte. Bei den restlichen Einfuhren handelt es sich um von vornherein festgelegte Kontingente, die zum Nullsatz bzw. fast zum Nullsatz eingeführt werden, weshalb der Ausschuss bezweifelt, dass eine dermaßen drastische und für den Sektor nachteilige Reform vor den WTO-

Verhandlungen sinnvoll ist. Es wäre folgerichtiger, zu korrekten Zöllen zurückzukehren, den Markt zu analysieren und erst dann, sofern notwendig, eine ausgewogene und für den Sektor gerechte Reform ins Auge zu fassen.

4.6. Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass die Kommission angesichts der besonderen Rolle, die der Reisanbau in der EU für die soziale Lage und den Umweltschutz spielt, die Möglichkeit unmittelbarer Erzeugerbeihilfen eingehender prüfen sollte.

4.7. Der Ausschuss weist die Kommission darauf hin, dass der Reisanbau für die Erhaltung der Ökosysteme von Feuchtgebieten und Naturparks in Südeuropa, die Flächennutzung in den betreffenden Gebieten sowie für die Erhaltung der besonderen Flora und Fauna von Reisfeldern wichtig und unersetzlich ist.

4.8. Die Kommission kann nicht einfach die für sämtliche GMO geltenden Grundprinzipien ändern, da dies massive Ungleichheiten zwischen den Erzeugern zur Folge hätte. Die Haushaltsengpässe dürfen nicht zu Lasten einiger weniger gehen, da alle zur Erhaltung der Strukturen des ländlichen Raums beitragen und Teil des europäischen Agrarmodells sind.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

## ANHANG

**zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses****Abgelehnte Änderungsanträge**

Im Verlauf der Beratungen wurden folgende Änderungsanträge, die mit mehr als einem Viertel der abgegebenen Stimmen unterstützt wurden, abgelehnt.

**Ziffer 4.2**

Neuer zweiter Satz:

„Der Ausschuss erkennt die ernsthaften Folgen für die Entwicklungsländer an, insbesondere hinsichtlich des wichtigen Handels mit Basmati-Reis aus Indien und Pakistan. Vermehrte diesbezügliche Beschränkungen im Zusammenhang mit den Beratungen über eine neue WTO-Agrarvereinbarung sind schlecht zu rechtfertigen.“

*Abstimmungsergebnis*

Ja-Stimmen: 20, Nein-Stimmen: 33, Stimmenthaltungen: 5.

**Ziffer 4.5**

Letzten Satz streichen.

*Begründung*

Es werden erhebliche Erhöhungen der Zölle und Verbraucherpreise vorgeschlagen.

Stattdessen könnte ein möglicher Handelsstreit vermieden werden, indem der Reismarkt durch eine Verringerung des Interventionspreises um ca. 25 % (und eine Verschärfung der Interventionskriterien) reformiert wird. Dies wird zu Preissenkungen führen, so dass ein Überschuss an Japonica exportiert werden kann, ohne dass Ausfuhrerstattungen erforderlich wären. Durch die Beibehaltung der Intervention und des Sicherheitsnetzes für Landwirte steht der Vorschlag mit der WTO in Einklang und erfordert keine Ausgleichszahlungen an Drittstaaten.

*Abstimmungsergebnis*

Ja-Stimmen: 19, Nein-Stimmen: 41, Stimmenthaltungen: 2.

---

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2200/96 über die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse, der Verordnung (EG) Nr. 2201/96 über die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse und der Verordnung (EG) Nr. 2202/96 zur Einführung einer Beihilferegulung für Erzeuger bestimmter Zitrusfrüchte“**

(2001/C 14/28)

Die Kommission beschloss am 17. Juli 2000, 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 Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 6. Oktober 2000 an. Berichterstatter war Herr de las Heras Cabañas.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 376. Plenartagung am 19. Oktober 2000 mit 36 gegen 3 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

### 1.1. Der Vorschlag der Kommission

Durch den Kommissionsvorschlag sollen folgende Änderungen an den geltenden Regelungen der Gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse vorgenommen werden:

- Aufgabe der geltenden Bestimmungen für zur Verarbeitung bestimmte Tomaten (Paradeiser), Pfirsiche und Birnen, die einen durch den Verarbeiter an den Erzeuger zu zahlenden Mindestpreis und eine Ausgleichsbeihilfe für den Verarbeiter vorsehen, und Ersetzung durch eine über die Erzeugerorganisationen zu leistende Beihilfe an den Erzeuger für die an den Verarbeiter gelieferten Mengen an Ausgangserzeugnissen.
- Anwendung von Schwellen für zur Verarbeitung bestimmte Tomaten anstelle von Erzeugungsquoten.
- Unterteilung der Schwellen in einzelstaatliche Schwellen für zur Verarbeitung bestimmte Pfirsiche, Birnen und Zitrusfrüchte.
- Unbefristete Festsetzung der Beihilfe durch den Rat. Bei Tomaten werden alle gegenwärtigen Beihilfen unabhängig vom Verwendungszweck zu einer einzigen vereinfacht.
- Anhebung der Schwellen für zur Verarbeitung bestimmte Tomaten, Birnen und bestimmte Zitrusfrüchte um 10 % und Senkung der Beihilfe für Tomaten und Birnen um den gleichen Prozentsatz.

- Verringerung der Höchstmenge jeder Zitrusfrucht, die vom Markt zurückgenommen werden kann. Für das Wirtschaftsjahr 2001/2002 bleibt der Höchstsatz bei 10 % der vermarkteten Menge und wird danach auf 5 % der verarbeiteten Erzeugung herabgesetzt.

- Abschaffung der „Deckelung“ für die finanzielle Unterstützung der Betriebsfonds der Erzeugerorganisationen, durch die das Beihilfegesamtvolumen auf höchstens 2,5 % des Gesamtwertes der vermarkteten Erzeugung sämtlicher Erzeugerorganisationen begrenzt wird.

- Senkung des Höchstsatzes der Beihilfe zum Betriebsfonds der einzelnen Erzeugerorganisationen von 4,5 % auf 3 % des Wertes der vermarkteten Erzeugung.

- Einführung der Möglichkeit von Ausschreibungsverfahren neben den gegenwärtig bestehenden Systemen zur Verwaltung der Ausfuhrerstattungen für Frischerzeugnisse.

### 1.2. Die Lage im Obst- und Gemüsebau

1.2.1. In der Europäischen Union gibt es 2,2 Mio. Betriebe, die Obst und Gemüse erzeugen, davon 750 000, die sich auf diese Anbauart spezialisiert haben. Sie machen 10 % der landwirtschaftlichen Betriebe der Gemeinschaft aus. Es handelt sich um Kleinbetriebe mit durchschnittlich weniger als 5 Hektar Anbaufläche, die insgesamt 4,8 Mio. Hektar Fläche umfassen, das sind weniger als 3 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) der Gemeinschaft.

1.2.2. Der Obst- und Gemüsebau ist sehr arbeitsintensiv und hat somit eine hohe Bedeutung für die Beschäftigung. Die spezialisierten Obst- und Gemüsebaubetriebe kommen auf knapp 500 000 landwirtschaftliche Arbeitseinheiten (LAE), das sind 12,5 % der gemeinschaftlichen LAE. In diesem Produktionszweig sind in der gesamten Gemeinschaft schätzungsweise 2 Millionen Menschen unmittelbar beschäftigt. In einigen Mitgliedstaaten, wie z. B. Spanien, stellt der Sektor sogar 50 % aller landwirtschaftlichen Arbeitsplätze.

### 1.2.3. Beschäftigung

1.2.3.1. Der Personalaufwand ist ein wesentliches Element der Produktionstätigkeit und schlägt sich stark in den Erzeugungskosten nieder. Trotz einer hohen Wertschöpfung je Flächeneinheit ist das Einkommen pro Arbeitseinheit niedriger als in der extensiven Bodenbewirtschaftung. Es besteht ein sehr hoher Bedarf an Saisonarbeitskräften, so dass der Sektor sowohl arbeitslosen EU-Bürgern als auch zugewanderten Menschen Beschäftigung bietet. In dieser Hinsicht ist es notwendig, auch mit anderen Politiken auf die Verbesserung der Aufnahmebedingungen der Immigranten hinzuwirken und Initiativen zu unterstützen, durch die die Mobilität der Saisonarbeitskräfte im Obst- und Gemüsebau gefördert werden soll, damit sie eine ganzjährige Beschäftigung finden.

1.2.3.2. Darüber hinaus hat die induzierte Beschäftigungswirksamkeit dieses Sektors große Bedeutung sowohl für die Nahrungsmittelerzeugungskette in den arbeitsintensiven Prozessen der Aufbereitung, Lagerung und Verarbeitung als auch für die mit der Produktion und der Vermarktung verbundenen Tätigkeiten. Die Aufbereitungszentren und die Obst und Gemüse verarbeitenden Betriebe sichern Wohlstand, Wertschöpfung, Beschäftigung und technisches Know-how in den ländlichen Gebieten. Im Fall der zur Verarbeitung bestimmten Tomaten besteht eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen der Erzeugung und der Industrie, da es sich um eine spezielle Jahreskultur handelt, die nur zur Weiterverarbeitung angebaut wird.

### 1.2.4. Umweltschutz

1.2.4.1. Einige Anbauarten dieses Sektors, wie z. B. Schalenfrüchte und Johannisbrot, sind aus Sicht der Umwelterhaltung bedeutsam, weil sie großflächig in Randgebieten arider Zonen angebaut werden, in denen sie ganz wesentlich zur Verhinderung der Erosion beitragen und in denen es keine tragfähigen Alternativen einer landwirtschaftlichen Diversifizierung gibt. Zudem war die GMO für Obst und Gemüse die erste Marktordnung im Rahmen der GAP, in deren Zielkatalog die Förderung umweltverträglicher Methoden aufgenommen wurde; auf diesem Gebiet wurden und werden erhebliche Fortschritte erzielt. Nichtsdestotrotz gibt es noch Umweltprobleme, weshalb es angezeigt ist, diesen Aktionsbereich im Rahmen der GMO verstärkt weiterzuführen.

### 1.2.5. Verbraucher

1.2.5.1. Der Konsum von Frischobst und Frischgemüse, der wegen seiner Vorteile für die Gesundheit zu fördern ist, bewegt sich in der EU auf einem relativ konstanten Niveau mit einer leichten Zunahme bei einigen Erzeugnissen auf Kosten anderer, während die Inlandserzeugung und die Einfuhren überproportional zunehmen, was zu einer höheren Marktsättigung und einem größeren Risiko von Marktverzerrungen führt. Dazu kommt, dass die Europäische Union mit einigen Obst- und Gemüseerzeugnissen unterversorgt ist und der gemeinschaftliche Markt wegen seines hohen Ankaufvermögens zum bevorzugten Ziel bestimmter Drittländer geworden und einer der am wenigsten gegen Einfuhren abgeschotteten Märkte gewesen ist. In diesem Zusammenhang ist auch festzustellen, dass der Konsum einiger Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse, insbesondere Verarbeitungstomaten und Obst- und Zitrusfruchtsäfte, nachhaltig zunimmt, bei Tomaten z. B. um rund 3 % jährlich.

1.2.5.2. Gleichzeitig wächst bei den Verbrauchern die Sorge um die Lebensmittelsicherheit, um die Gewährleistung preiswerter, gesunder Erzeugnisse und um ein breites Sortiment an Obst und Gemüse in allen möglichen Handelsformen. Gleiches gilt für die vom Verbraucher gewünschte Eigenschaft der umweltfreundlichen Erzeugung.

1.2.5.3. Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit, die Qualität der in den Verkauf gelangenden Obst- und Gemüseerzeugnisse zu erhöhen und besser über die organoleptischen Eigenschaften, den Nährwert, umweltfreundliche Produktionsmethoden und andere Aspekte zu informieren, damit der Verbraucher umfassendere Bewertungskriterien für seine Auswahl hat. Daher kommt der Abstimmung der Vorschriften über die Etikettierung von Lebensmitteln und der Vorschriften für neuartige Lebensmittel mit den Qualitätsnormen für Obst und Gemüse besondere Bedeutung zu.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Die Kommission hat den Bericht über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2200/96 für Ende 2000 angekündigt. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss fordert die Kommission auf, ausgehend von den bisherigen Erfahrungen und einer umfassenden Analyse der Zweckmäßigkeit aller Elemente der GMO weitere Vorschläge zu grundlegenden, in ihren aktuellen Vorschlägen noch nicht behandelten Aspekten auszuarbeiten.

2.2. Der Ausschuss hält die Vorschläge angesichts der Bedeutung der Beschäftigung in diesem Sektor, der ständigen Krisen, die er durchmacht, und des Verlusts der Gemeinschaftspräferenz aufgrund der von der EU abgeschlossenen bilateralen und Freihandelsabkommen für fragmentarisch und unzureichend. Sie lassen eine Reihe wichtiger Fragen offen, die der Ausschuss in den Schlussfolgerungen dieser Stellungnahme aufführt. Es sind daher Verbesserungen am Vorschlag vorzunehmen.

2.3. Der Ausschuss ist allerdings ebenso wie die Kommission der Ansicht, dass für einige Aspekte der GMO für Obst und Gemüse, die Gegenstand der aktuellen Vorschläge sind, ein dringender Änderungsbedarf besteht, damit sie bereits im kommenden Wirtschaftsjahr in Kraft treten können.

2.4. Darüber hinaus äußert der Ausschuss seine Besorgnis darüber, dass der Fortbestand der Stützungsregelungen für Verarbeitungserzeugnisse durch das Auslaufen der Friedensklausel im Jahr 2003 bedroht ist. Er fordert die Kommission und den Rat daher auf, sich in den WTO-Verhandlungen für den weiteren Bestand dieser Bestimmungen einzusetzen. Diese Stützungen sind für die dauerhafte Lebensfähigkeit der Verarbeitungsindustrie notwendig, deren Versorgung mit Ausgangserzeugnissen in guter Qualität und Quantität fristgerecht und unter wirtschaftlichen Bedingungen gesichert sein muss, die ihre Verarbeitungserzeugnisse auf den Märkten wettbewerbsfähig machen, den Landwirten ein angemessenes Einkommen garantieren und zudem mehr als 140 000 Arbeitsplätze sichern.

2.5. Die Gemeinschaftspräferenz hat in den letzten fünfzehn Jahren immer mehr an Wert verloren, da Obst- und Gemüseerzeugnisse, vor allem Verarbeitungserzeugnisse, in der Verhandlungsstrategie der EU für bi- und multilaterale Übereinkommen zur Errichtung einer Freihandelszone mit der EU als Tauschwährung betrachtet werden, was den unlauteren Wettbewerb mit Drittländern, die niedrigere Kosten haben und günstigere Preise anbieten können, verstärkt und die gemeinschaftliche Erzeugung einem immer schärferen Wettbewerbsdruck ausgesetzt hat. Außerdem ist auf das Ungleichgewicht hinzuweisen, das die wechselseitig in diesen Abkommen gewährten Zugeständnisse zwischen den Wirtschaftssektoren verursachen und das im Rahmen der GAP korrigiert werden muss.

2.6. Für den Ausschuss zeichnet sich immer deutlicher die Notwendigkeit ab, das Angebot über die Erzeugerorganisationen neu zu strukturieren, da sich die Erzeuger aufgrund der Fragmentierung des Angebots gegenüber einer zunehmenden Konzentration auf der Vertriebsseite in einer Position der Schwäche befinden, worauf der Ausschuss bereits in seiner Stellungnahme „Die Auswirkungen des Zwischenhandels — vom Produzenten zum Konsumenten — auf die Lebensmittelpreisbildung“ hingewiesen hat (siehe Ziffern 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4 und 3.2.1)<sup>(1)</sup>. Die damalige Analyse ergab auch, dass der Erzeugeranteil am Verbraucherpreis für Frischobst und

Frischgemüse kräftig gesunken ist und sich die Wertschöpfung mehr auf die Vermarktung konzentriert. Davon ist in erheblichem Maße auch die Verarbeitungsindustrie in ihrem Verhältnis zur Vermarktung betroffen. Außerdem wird auf die Gefahr hingewiesen, dass sich mit der zunehmenden innerbetrieblichen Konzentration der führenden Handelsorganisationen die Sortimentstiefe bei Obst und Gemüse verringern könnte — zum Nachteil der Erzeuger und der Verbraucher.

## 2.7. Die Anwendung der Gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse

2.7.1. In den drei Jahren der Anwendung der Gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse seit der Reform von 1996 konnten die von der Reform erwarteten wirtschaftlichen und organisatorischen Ziele nicht erreicht werden. Die Ergebnisse sind als unzulänglich zu bewerten, was insbesondere an der unzureichenden Finanzausstattung und der geringen Flexibilität einiger ihrer Mechanismen liegt.

2.7.2. Zur Unterstützung der Betriebsfonds der Erzeugerorganisationen ist festzustellen, dass sie wegen der für sie festgesetzten Haushaltsbeschränkungen, einer mangelnden Kenntnis über die Beihilfen und der Komplexität und des bürokratischen Aufwands bei der Verwaltung, Durchführung und Kontrolle der operativen Programme nur eine begrenzte Wirkung haben.

2.7.3. Die zur Förderung der Bildung von Erzeugerorganisationen gedachten Maßnahmen haben nicht ausgereicht, um die Konzentration des Angebots substantiell zu erhöhen, und sind noch weit von den in der Reform gesetzten Zielen entfernt. Die aufgestellten Anerkennungskriterien und das Gebilde der Vorab-Anerkennung von Erzeugerorganisationen haben Effekte hervorgerufen, die zu korrigieren sind, wie z. B. eine Unmenge zu kleiner Erzeugerorganisationen und die Gründung anderer auf Betreiben von Interessengruppen, die dem Erzeugungssektor fern stehen. Es wurde jedenfalls deutlich, dass die Maßnahmen einem großen Teil der Obst- und Gemüseerzeuger weder attraktiv noch zweckmäßig erschienen.

2.7.4. Der Ausschuss erkennt jedoch die positive Wirkung bestimmter Maßnahmen zur Förderung der Konzentration des Angebots im Sektor der Verarbeitungserzeugnisse an. Hier ist eine beträchtlich stärkere Beteiligung der Erzeugerorganisationen am Geschäft mit Ausgangserzeugnissen zur Belieferung der Verarbeitungsindustrie festzustellen.

<sup>(1)</sup> ABl. C 95 vom 30.3.1998, S. 36.

2.7.5. Bei den Marktinterventionen ist ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen, in erster Linie wegen der restriktiven, hemmenden Maßnahmen der letzten Reform der GMO Obst und Gemüse. Obwohl die Intervention auf keinen Fall eine normale Alternative zum Markt darstellen darf, ist doch deutlich geworden, dass die Rücknahmemechanismen nicht zur Bewältigung bestimmter Situationen, die eine schwere Krise darstellen, geeignet sind.

2.7.6. Bei den Verarbeitungserzeugnissen haben die unzureichende Wirkung der Schwellen und die Komplexität der Quoten die Anpassung an die Nachfrage erschwert, so dass die Gemeinschaftserzeugung in einigen Fällen, insbesondere bei Tomaten, Marktanteile verloren hat. Dies offenbarte sich darin, dass in den vergangenen Jahren die Garantiemengen für bestimmte Zitrusfrüchte, für Birnen und Tomaten immer wieder überschritten wurden.

2.7.7. Schließlich ist auf die schwierige Situation bei einigen Erzeugnissen hinzuweisen, die von großer örtlicher, sozialer und ökologischer Bedeutung sind, wie z. B. einige Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse sowie Schalenfrüchte und Johannisbrot. Hier sollten spezifische Maßnahmen zu ihrer Unterstützung ins Auge gefasst werden.

2.7.8. Hinzu kommt, dass die für den Schutz an den Grenzen vorgesehenen Mechanismen bei den meisten Erzeugnissen nicht richtig wirken. Es ist keineswegs gesagt, dass der Einfuhrpreis und die Kontrolle der Einfuhrmengen wirkungsvoll sind, und auch die Anwendung der speziellen Schutzklausel war unzureichend. Des weiteren sind die bestehenden Maßnahmen nicht dazu angetan, bei Importware die Einhaltung arbeits-, pflanzenschutz- und umweltschutzrechtlicher Vorschriften, die ähnlich sind wie für EU-Erzeugnisse, zu gewährleisten.

## 2.8. Die Finanzausstattung der GMO

2.8.1. Finanziell gesehen, nimmt die Kommission in ihrem Vorschlag eine wahrhafte Reform der Regelung vor. Die vorgeschlagenen Maßnahmen betreffen Rubriken, die im Haushalt der GMO für 2000 stattliche 65 % der Ausgaben des Sektors ausmachen.

2.8.2. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die GMO Obst und Gemüse nur einen geringen Anteil an den Haushaltsmitteln der Gemeinschaft für den EAGFL hat, der seit der Reform der GMO kontinuierlich zurückgeht (von 5 % im Jahr 1995 auf 3,2 % im Jahr 2000, für eine Enderzeugung, die wertmäßig 16 % der Gesamterzeugung der Gemeinschaft ausmacht).

2.8.3. Nach Auffassung des Ausschusses muss die Unterstützung der einzelnen Produktionszweige innerhalb der GAP neu austariert werden. Die ungleiche Behandlung einiger Sektoren, darunter auch des Obst- und Gemüsebaus, muss im Sinne einer entschiedenen, bedarfsgerechten Unterstützung korrigiert werden.

2.8.4. Der Ausschuss weist die schiefe Interpretation des Begriffs der Haushaltsneutralität, wie ihn die Kommission in ihrem Vorschlag benutzt, zurück, denn er nimmt die Höhe der für das Wirtschaftsjahr 2000/2001 veranschlagten Ausgaben als Referenz, die jedoch wegen verschiedener konjunktureller Faktoren und der ungenügenden Entwicklung der GMO auf einem niedrigen Niveau liegen. Die Haushaltsneutralität muss sich auf den gesamten, in der Reform der GMO und in der finanziellen Vorausschau der Agenda 2000 festgelegten Haushalt beziehen.

2.8.5. Die Reform der GMO Obst und Gemüse ist nicht mit Haushaltskürzungen und der Beschränkung auf Teilaspekte zu bewerkstelligen, wie es im Vorschlag geschieht. Der Sektor braucht eine ausreichende Finanzausstattung, damit die vorgesehenen Maßnahmen Wirkung zeigen.

2.8.6. Zur Wahrung der Haushaltsstabilität im Sektor Obst und Gemüse hält es der Ausschuss für angebracht, die Maßnahmen im Rahmen der GMO und die Maßnahmen für den Bananen-Sektor auf zwei eigene Haushaltslinien aufzuteilen, da es sich um zwei verschiedene Bereiche handelt, die nichts miteinander zu tun haben.

## 3. Besondere Bemerkungen

### 3.1. „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2200/96 über die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse“

3.1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hält es ebenso wie die Kommission für dringlich, die Obergrenze von 2,5 % des Beihilfegesamtbetrags für sämtliche Erzeugerorganisationen abzuschaffen, denn sie verkompliziert die Aufstellung und Durchführung der operationellen Programme der Erzeugerorganisationen und bringt ein Zufallselement in die Beihilfevergabe ein.

3.1.2. Dagegen ist der Ausschuss der Ansicht, dass ein einheitlicher Höchstsatz der Beihilfe zu den Betriebsfonds von 4,5 % des Wertes der vermarkteten Produktion der einzelnen Erzeugerorganisationen beizubehalten ist. Daneben wäre zu

prüfen, ob es zweckmäßig ist, den Aufbau neuer Erzeugerorganisationen in den Gebieten, in denen sie nicht vorhanden sind, verstärkt zu fördern und den Gemeinschaftsanteil am Betriebsfonds für Erzeugerorganisationen, die bestimmte Kriterien erfüllen (gemeinsame Aktionen im Rahmen von Vereinigungen von Erzeugerorganisationen, Zusammenschluss von Organisationen, Zusammenarbeit zwischen Organisationen aus verschiedenen Mitgliedstaaten, mitgliederstarke Organisationen in Gebieten, in denen stärkere Organisationsanstrengungen nötig sind), zu erhöhen. Dies würde einer Verbesserung des Organisationsgrades der Angebotsseite dienen.

3.1.2.1. Der Ausschuss stellt fest, dass in bestimmten Regionen der EU Ungleichgewichte in der Funktionsweise der Erzeugerorganisationen bestehen. Daher ist es unverzichtbar, ein spezifisches Gemeinschaftsprogramm durchzuführen, um den Unausgewogenheiten in der Entwicklung der Erzeugerorganisationen entgegenzuwirken. Ziel eines solchen spezifischen Gemeinschaftsprogramms wäre es, über einen begrenzten Zeitraum und entsprechend den Bedürfnissen der jeweiligen Regionen die Gründung bzw. den Zusammenschluss von Erzeugerorganisationen sowie gemeinsame Aktionen verschiedener Erzeugerorganisationen zu fördern und anhand objektiver — einschließlich wirtschaftlicher — gemeinschaftlicher Kriterien den Beitrag der Gemeinschaft zu den Betriebsfonds zu erhöhen.

3.1.3. Der Ausschuss ist gegen eine Absenkung dieser Obergrenze auf 3 % des Wertes der vermarkteten Produktion der einzelnen Erzeugerorganisationen, da dieses Instrument dadurch seine Wirkung, das Angebot gegenüber der Konzentration auf der Vermarktungsseite zu bündeln und an die Entwicklung der Nachfrage anzupassen, verlieren würde.

3.1.4. Der Ausschuss kann sich nicht mit dem Vorschlag einverstanden erklären, den zulässigen Höchstsatz für Rücknahmen von Zitrusfrüchten aus finanziellen Erwägungen zu senken. Er schlägt angesichts der schwankenden, nicht planbaren Erzeugung vor, die gegenwärtigen Höchstsätze beizubehalten, damit das Instrument der Intervention als Sicherungsnetz für die Erzeugereinkommen wirklich Halt gibt. Dabei ist zu bedenken, dass sich die Einsparung gegenüber dem Haushaltsansatz ergeben hat, weil die Rücknahmemengen zurückgegangen sind und die Systeme zur Verwaltung der Ausfuhrerstattungen nicht zur vollen Inanspruchnahme der verfügbaren Haushaltsmittel geführt haben.

3.1.5. Der Ausschuss hegt ernste Zweifel daran, ob das Zuteilungssystem für die Verwaltung der Erstattungen für Frischerzeugnisse für diesen Sektor vorgesehen werden sollte.

Seiner Ansicht nach ist die Vielzahl nebeneinander bestehender Verwaltungsmodi nicht sinnvoll. Er erklärt seine Präferenz für das A1- und das B-System; auf jeden Fall aber sollte es für jedes Erzeugnis nur ein einziges System geben.

3.1.6. Dem Ausschuss ist die Notwendigkeit bewusst, die Verwaltung der Ausfuhrerstattungen für frisches Obst und Gemüse zu vereinfachen. Er fordert die Kommission auf, die Verwaltung zu verbessern, damit die für diese Maßnahme verfügbaren Finanzmittel innerhalb der durch die WTO-Abkommen gesetzten Grenzen voll ausgeschöpft werden können.

3.2. *„Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2201/96 über die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse“*

3.2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss nimmt die Änderungen zur Kenntnis, die die Kommission an den Regelungen für verarbeitete Tomaten, Pfirsiche und Birnen vorschlägt und die die Aufgabe der geltenden Bestimmungen bedeuten, die einen an den Erzeuger zu zahlenden Mindestpreis und eine Ausgleichsbeihilfe für den Verarbeiter vorsehen.

3.2.2. Der Ausschuss möchte jedoch betonen, welche Bedeutung der Mindestpreis bisher für die Erzeuger als Referenzwert für die Vertragsverhandlungen mit der Verarbeitungsindustrie und als Garantie eines Mindesteinkommens gehabt hat.

3.2.3. Die vorgeschlagenen Änderungen stellen eine reale Bedrohung für den Erhalt der betroffenen Produktionszweige in den angestammten Erzeugungsgebieten dar. Die besondere Relevanz dieser Sektoren darf nicht außer Acht gelassen werden, denn sie sind eingebettet in ein agroindustrielles Geflecht, das für die Sicherung der Beschäftigung und den Verbleib der Bevölkerung in den Erzeugungsgebieten von grundlegender Bedeutung ist.

3.2.4. Für den Ausschuss liegt es auf der Hand, dass die Verringerung der Beihilfen für Tomaten, Pfirsiche und Birnen in den letzten Wirtschaftsjahren auf konjunkturelle Gründe zurückzuführen ist, wie den geänderten Wechselkurs des Euro gegenüber dem Dollar und die gestiegenen Preise für Ausgangserzeugnisse in konkurrierenden Drittländern, aber auch auf Beschlüsse, die die Kommission aus eigenem Ermessen gefasst hat, wie z. B. die Senkung der Mindestpreise zu dem Zweck, eine Destabilisierung der Märkte zu verhindern.

3.2.5. Im Vorschlag der Kommission ist das Fehlen wichtiger Maßnahmen zu konstatieren, durch die er an Zweckmäßigkeit gewinnen, zur Stabilisierung der Erzeugungen und der Erzeugereinkommen beitragen und eine ausreichende, regelmäßige Belieferung der Verarbeitungsindustrie und des Marktes sicherstellen würde. So wäre es z. B. sinnvoll, eine Begrenzung der Strafgeelder auf 20 % der Beihilfe einzuführen und Mehrjahresverträge für Tomaten, Pfirsiche und Birnen zu fördern.

3.2.6. Der Ausschuss begrüßt den Vorschlag, das Quotensystem in der Regelung für Verarbeitungserzeugnisse aus Tomaten durch ein System von Schwellen zu ersetzen. Er sieht ebenfalls die Notwendigkeit einer Revision, um das System flexibler zu machen und die Beziehungen zwischen Industrie und Erzeugern ins Gleichgewicht zu bringen.

3.2.7. Der Ausschuss hält es ebenso wie die Kommission für notwendig, die Garantiehöchstmengen für Tomaten zu erhöhen, um sie an die Marktentwicklung anzupassen. Er ist allerdings der Ansicht, dass die 10 %-ige Erhöhung erheblich hinter dem Bedarf des Sektors zurückbleibt, wenn dem Umstand Rechnung getragen wird, dass die Produktion von Verarbeitungserzeugnissen in den letzten Jahren — der Marktentwicklung und dem höheren Konsum folgend — um mehr als 10 % gestiegen ist.

3.2.8. Der Ausschuss befürchtet, dass sich ohne eine Erhöhung der Gemeinschaftsschwelle auf eine Menge, die sich an der in den letzten Wirtschaftsjahren tatsächlich verarbeiteten orientiert, sehr nachteilige Konsequenzen ergeben können, denn die Garantiemenge reicht nicht zur Deckung der Marktnachfrage. Es ist daher zu erwarten, dass sie weit überschritten wird und die daraus resultierende Verhängung von Strafgeeldern zu einer erheblichen Senkung der Beihilfe führt. Die Schwelle sollte regelmäßig im Hinblick auf ihre Anpassung an die Marktentwicklung geprüft werden.

3.2.9. Der Ausschuss bezweifelt sehr, dass es zur Erreichung von Haushaltsneutralität notwendig ist, die Beihilfe für Tomaten herabzusetzen, denn eine Erhöhung der Garantiemenge würde keine Überschreitung der in der Reform der GMO Obst und Gemüse genehmigten Haushaltsansätze für diese Maßnahme bedeuten.

3.2.10. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Verringerung der gegenwärtigen Verwendungsarten für zur Verarbeitung bestimmte Tomaten auf eine einzige zu weit geht und der Verwendungszweck „ganze geschälte Tomaten“ mit einer differenzierten Schwelle beizubehalten ist, um die Erzeugung dieser Art von Tomaten in den traditionellen Erzeugungsgebieten zu sichern.

3.2.11. Der Ausschuss fordert den Rat und die Kommission auf, die notwendigen Schritte einzuleiten, damit der zuständige Verwaltungsausschuss die Liste der Verarbeitungserzeugnisse aus Tomaten, für die ein Beihilfeanspruch besteht, regelmäßig aktualisiert, so dass die Betriebe flexibel und schnell auf die Nachfrageentwicklung und die Markteinführung neuer Produkte reagieren können. Die Kommission sollte nach Ansicht des Ausschusses Möglichkeiten zur Vereinfachung der Kontrollverfahren für Ausgangs- und Fertigerzeugnisse prüfen. Dies würde die Effizienz des Systems und damit die Kontrolle der Beihilfen verbessern, den Verwaltungs- und Kostenaufwand verringern und darüber hinaus zur Rechtssicherheit der Beteiligten und zur Sicherung der Qualität der in Verkehr gebrachten Produkte beitragen.

3.2.12. Der Ausschuss hält es zur Sicherung der Erzeugereinkommen für nötig, Korrekturen am gegenwärtigen Schema für Verarbeitungserzeugnisse aus Pfirsichen und Birnen vorzunehmen, denn wenn die Abwärtsentwicklung der Beihilfen so weitergeht, könnte es die Industrie vorziehen, die Preise direkt auszuhandeln, ohne die Beihilfe in Anspruch zu nehmen und den Mindestpreis einzuhalten. Das wäre der Tod des Systems, und die Erzeuger stünden im Regen.

3.2.13. Der Ausschuss begrüßt die Anhebung der Schwelle für Birnen, hält sie allerdings für unzureichend angesichts dessen, dass das gegenwärtige Verarbeitungsvolumen um 30 % über der Gemeinschaftsschwelle liegt, um der höheren Nachfrage nachzukommen.

3.2.14. Der Ausschuss warnt vor der Gefahr einer sicheren Überschreitung der für Birnen vorgeschlagenen Schwelle ab dem ersten Wirtschaftsjahr. Diese Situation kann, wenn auch in geringerem Umfang, auch bei Pfirsichen eintreten, wenn man sich die beträchtliche Zunahme der verarbeiteten Menge im letzten Wirtschaftsjahr gegenüber den beiden vorherigen vor Augen führt, in denen die gemeinschaftliche Erzeugung wegen ungünstiger Witterungsbedingungen schrumpfte.

3.2.15. Der Ausschuss ist besorgt, weil die für Pfirsiche und Birnen vorgeschlagenen Beihilfesätze zu niedrig sind und die Erzeuger in eine schwierige Lage bringen können, denn die Beihilfe für Pfirsiche wurde im Wirtschaftsjahr 2000/2001 gegenüber der für das Wirtschaftsjahr 1997/1998 aus konjunkturellen Gründen um 50 % gekürzt. Aus den gleichen Gründen wurde die Beihilfe für Birnen in diesem Zeitraum um 27 % herabgesetzt, weshalb der Ausschuss die Kürzung der Beihilfe um weitere 10 % aus Haushaltsgründen auch in diesem Fall für unangebracht hält.

3.2.16. In Anbetracht des zur Berechnung der Beihilfe verwendeten Systems erscheint es nicht logisch, als Referenzwert den Beihilfebetrags des Wirtschaftsjahres 2000/2001 anzusetzen. Der Ausschuss spricht sich dafür aus, als Referenzwert für Tomaten, Pfirsiche und Birnen den Beihilfebetrags des Wirtschaftsjahres 1996/1997 anzusetzen.

3.3. *„Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2202/96 zur Einführung einer Beihilferegelung für Erzeuger bestimmter Zitrusfrüchte“*

3.3.1. Nach Auffassung des Wirtschafts- und Sozialausschusses hat die neue Regelung in den drei Wirtschaftsjahren ihres Bestehens ihre Tauglichkeit unter Beweis gestellt. Dies gilt insbesondere für die Regionen, in denen die Produktion besser organisiert ist, während ihre Anwendung in anderen Regionen mit einem niedrigeren Organisationsgrad der Angebotsseite oder einer geringen Präsenz von Erzeugerorganisationen nicht so zufrieden stellend war. Der Ausschuss hält es daher für notwendig, in dieser Richtung weiterzugehen und mit geeigneten Maßnahmen die Konzentration des Angebots zu verstärken und die Effizienz der Erzeugerorganisationen in allen Zitrusanbaugebieten zu verbessern. Immerhin sind die verarbeiteten Mengen in allen Erzeugungsbereichen gleich geblieben oder haben sich erhöht, und die industrielle Struktur konnte erhalten werden.

3.3.2. Der Ausschuss stellt fest, dass in diesen drei Jahren kräftig über die festgelegten Schwellen hinaus produziert wurde, insbesondere bei Orangen und Zitronen, in geringerem Maße auch bei kleinen Zitrusfrüchten. Grund dafür ist die schlechte Anpassung dieser Schwellen an die Marktentwicklung. Außerdem sind die negativen Auswirkungen der Strafgeldverhängung auf die Erzeugereinkommen zu beklagen; eine solche Situation muss in Zukunft vermieden werden.

3.3.3. Der Ausschuss ist damit einverstanden, die Schwellen einiger zur Verarbeitung bestimmter Zitrusfrüchte zu erhöhen. Er hält die vorgeschlagenen Mengen jedoch für unzureichend, da sie nicht dem Verarbeitungsbedarf entsprechen, der zur Deckung der höheren Nachfrage und zum Ausgleich der gegenüber dem Konsum in der EU bestehenden Unterversorgung nötig ist, die derzeit durch höhere Importe gedeckt wird. Angesichts der gegenwärtigen Verarbeitungsmengen wäre eine Erhöhung der jetzigen Schwellen um 35 % sowie die Berücksichtigung von Pampelmusen notwendig, wenn der aktuelle Marktbedarf gedeckt und die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaftsindustrie gefördert werden soll.

3.3.4. Um die segmentverarbeitende Industrie zu erhalten, muss die Schwelle für Verarbeitungserzeugnisse aus kleinen Zitrusfrüchten weiterhin in die zwei bestehenden Verwendungszwecke — Saft und Segmente — unterteilt werden.

## 4. Schlussfolgerungen

### 4.1. Bemerkungen zu den Vorschlägen der Kommission

4.1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hätte es begrüßt, wenn die Kommission ihren Vorschlägen den Bericht über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2200/96 beigefügt hätte, und hält die Vorschläge der Kommission für fragmentarisch und unzureichend. Dessen ungeachtet erkennt er die Dringlichkeit einiger Maßnahmen an.

4.1.2. Der Ausschuss weist die restriktive Interpretation des Begriffs der Haushaltsneutralität, wie ihn die Kommission in ihrem Vorschlag benutzt, zurück. Der Sektor braucht eine ausreichende Finanzausstattung, damit die vorgesehenen Maßnahmen wirken. Seiner Ansicht nach bedarf es einer neuen finanziellen Austarierung unter den einzelnen Wirtschaftssektoren innerhalb der GAP, bei der der besonderen Situation, in der sich der Obst- und Gemüsebau aufgrund der Globalisierung der Märkte und seiner Bedeutung für die Beschäftigung befindet, Rechnung getragen wird.

4.1.3. Angesichts der Verringerung der Beihilfen für Tomaten, Pfirsiche und Birnen in den letzten Wirtschaftsjahren, die auf konjunkturelle Gründe und auf Ermessensentscheidungen der Kommission zurückzuführen ist, der Entwicklung der Märkte für diese Erzeugnisse, der Wettbewerbssituation der europäischen Verarbeitungsindustrie sowie der Entwicklung der GAP-Ausgaben für diese Sektoren sind nach Auffassung des Ausschusses folgende Erwägungen wichtig:

- Die Anwendung von Schwellen für zur Verarbeitung bestimmte Tomaten anstelle von Erzeugungsquoten ist sinnvoll.
- Als Referenzwert zur Festsetzung der Beihilfe für Tomaten, Pfirsiche und Birnen sollte der Beihilfebetrags des Wirtschaftsjahres 1996/1997 dienen.
- Die Senkung der Beihilfe für Tomaten und Birnen zur Erzielung von Haushaltsneutralität ist nicht gerechtfertigt.
- Die Garantiemenge für zur Verarbeitung bestimmte Tomaten muss auf die Höhe der tatsächlichen Verarbeitungsmengen angehoben und der Verwendungszweck „ganze geschälte Tomaten“ beibehalten werden.

— Die Schwelle für Birnen muss um 30 % und die für Pfirsiche um 10 % angehoben werden.

— Strafge­lder sollten auf 20 % der Beihilfe begrenzt und Mehrjahresverträge gefördert werden.

4.1.4. Es müssen Maßnahmen getroffen werden, um der höheren Nachfrage im Sektor der Zitrusfrüchte gerecht zu werden, die gegenüber dem Konsum in der EU bestehende und derzeit durch höhere Importe gedeckte Unterversorgung auszugleichen und die europäische Verarbeitungsindustrie zu erhalten. Berücksichtigt man außerdem das hohe Maß der Strafge­lder, die wegen des Anstiegs der Verarbeitungsmengen auf die Erzeuger zukommen, befürwortet der Ausschuss folgendes:

— Erhöhung der jetzigen Schwellen für zur Verarbeitung bestimmte Zitrusfrüchte um 35 %

— Beibehaltung der Unterteilung der Schwelle für Verarbeitungserzeugnisse aus kleinen Zitrusfrüchten in die zwei bisherigen Verwendungszwecke Saft und Segmente

— Begrenzung der Beihilfenkürzung wegen Schwellenüberschreitung auf 20 % des Beihilfebetrags

— Beibehaltung der gegenwärtigen Schwellen für vom Markt zurückgenommene Zitrusfruchtmengen.

4.1.5. Der Ausschuss stimmt mit der Kommission darin überein, dass die Begrenzung auf 2,5 % des Gesamtvolumens der Gemeinschaftshilfe für sämtliche Erzeugerorganisationen dringend abgeschafft werden muss. Seiner Auffassung nach muss die Obergrenze von 4,5 % des Wertes der vermarkteten Produktion der einzelnen Erzeugerorganisationen beibehalten werden. Er spricht sich gegen die Festsetzung dieser Obergrenze auf 3 % des Wertes der vermarkteten Produktion der einzelnen Erzeugerorganisationen aus, da dieses Instrument sonst an Wirkung verlieren würde.

4.1.6. Der Ausschuss weist die Kommission darauf hin, dass es bisher keine Initiativen zur Einführung von Systemen der Versicherung klimabedingter Risiken für diese Anbauarten unter Wahrung der bereits heute in einigen Mitgliedstaaten bestehenden Systeme gibt.

4.1.7. Der Ausschuss hält es für geboten und zweckmäßig, den Konsum von Obst und Gemüse wegen ihrer Vorteile für die Gesundheit der Verbraucher stärker zu fördern.

#### 4.2. *Bemerkungen zum Bericht der Kommission über die GMO Obst und Gemüse*

4.2.1. Im Lichte der Erfahrungen mit der Anwendung der GMO Obst und Gemüse empfiehlt der Ausschuss eine Prüfung u. a. folgender Aspekte:

a) Verbesserung der Kenntnisse über die Produktion und die Märkte. Dazu wäre die Einrichtung einer Marktbeobachtungsstelle sehr dienlich.

b) Verbesserung der Qualitätsnormen für Obst und Gemüse sowie deren Kontrolle und Einhaltung in der gesamten Vermarktungskette.

c) Entwicklung der Erzeugerorganisationen im Hinblick auf ihre Form, Größe und Angebotsbündelung und ihre regionale und sektorweise Entwicklung. Hindernisse, die ihrer Entwicklung und der Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit entgegenstehen. Anerkennung instrumentaler Organisationen oder von Organisationen ohne eigene Produktionsbasis. Vorab-Anerkennung von Erzeugervereinigungen. Förderung von Zusammenschlüssen von Erzeugerorganisationen und deren Vereinigungen.

d) Funktionsweise der Betriebsfonds und operationellen Programme der Erzeugerorganisationen und Komplementarität mit den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Bewertung des Maßes der Einhaltung der Ziele im Hinblick auf Qualitätsverbesserung, Umweltverträglichkeit und Lebensmittelsicherheit.

e) Möglichkeit einer Harmonisierung der Förderkriterien für Umweltschutzmaßnahmen im Rahmen der operationellen Programme.

f) Funktionsweise des Interventionssystems und Bewertung der Notwendigkeit, den Begriff der „schweren Krise“ weiter zu verwenden.

g) Handelsverkehr und Wahrung der Gemeinschaftspräferenz: Einfuhrpreis-Mechanismus (Bewertung der Anwendung der Zolläquivalente), Mengen- und Qualitätskontrolle, Einhaltung der Pflanzenschutzvorschriften, spezielle Schutzklausel, nicht-zolltarifliche Hemmnisse für gemeinschaftliche Ausfuhren.

h) Spezifische Maßnahmen für Erzeugnisse, die in einem scharfen internationalen Wettbewerb stehen. Langfristige Lösung der Problematik von Schalenfrüchten und Johannisbrot.

i) Unterstützung bestimmter Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse: Spargel-, Aprikosen- und Kirschkonserven.

- j) Klarstellung der Zuständigkeiten und der möglichen Konsequenzen der Nichteinhaltung der zwischen Erzeugerorganisationen und der Industrie geschlossenen Verarbeitungsverträge durch eine der Parteien sowie der Nichteinhaltung der zwischen einzelnen Erzeugern und der Erzeugerorganisation, bei der dieser seine beihilfefähig zur Verarbeitung bestimmte Erzeugung abliefern, getroffenen Vereinbarungen.

Brüssel, den 19. Oktober 2000.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Göke FRERICHS

---