

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>392. Plenartagung vom 17. und 18. Juli 2002</b>	
2002/C 241/01	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zum europäischen Vertragsrecht“ (KOM(2001) 398 endg.) .....	1
2002/C 241/02	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Annahme eines Aktionsprogramms für das Zollwesen in der Gemeinschaft („Zoll 2007“)“ (KOM(2002) 26 endg. — 2002/0029 (COD)) .....	8
2002/C 241/03	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Forschungsbedarf im Hinblick auf eine sichere und nachhaltige Energieversorgung“ .....	13

Preis: 30,00 EUR

DE

(Fortsetzung umseitig)

2002/C 241/04	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu: <ul style="list-style-type: none"> <li>— dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum“, (KOM(2001) 123 endg. — 2001/0060 (COD))</li> <li>— dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum“,</li> <li>— dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Ordnung und Nutzung des Luftraums im einheitlichen europäischen Luftraum“, und</li> <li>— dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Operabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes“ (KOM(2001) 564 endg. — 2001/0235 (COD) — 2001/0236 (COD) — 2001/0237 (COD))</li> </ul>	24
2002/C 241/05	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Betreuungsleistungen für Fluggäste im Falle der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen“ (KOM(2001) 784 endg. — 2001/0305 (COD))	29
2002/C 241/06	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Luftfahrzeugen aus Drittländern, die Flughäfen in der Gemeinschaft anfliegen“ (KOM(2002) 8 endg. — 2002/0014 (COD))	33
2002/C 241/07	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gewährung von Finanzhilfen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Umweltfreundlichkeit des Güterverkehrssystems“ (KOM(2002) 54 endg. — 2002/0038 (COD))	37
2002/C 241/08	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Kontrolle hoch radioaktiver umschlossener Strahlenquellen“ (KOM(2002) 130 endg.)	46
2002/C 241/09	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien“ (KOM(2001) 803 endg. — 2001/0026 (ACC))	50
2002/C 241/10	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 zum Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel“ (KOM(2002) 139 endg. — 2002/0066 (CNS))	57



<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2002/C 241/11	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die grenzüberschreitende Verbringung genetisch veränderter Organismen“ (KOM(2002) 85 endg. — 2002/0046 (COD)) .....	62
2002/C 241/12	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 69/208/EWG über den Verkehr mit Saatgut von Öl- und Faserpflanzen“ (KOM(2002) 232 endg. — 2002/0105 (CNS)) ..	64
2002/C 241/13	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Zukunft der Kohäsionspolitik mit Blick auf die EU-Erweiterung und den Übergang zur wissensbasierten Wirtschaft“ .....	66
2002/C 241/14	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Direktbesteuerung von Unternehmen“ .....	75
2002/C 241/15	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme im Binnenmarkt (FISCALIS 2007)“ (KOM(2002) 10 endg. — 2002/0015 (COD)) .....	81
2002/C 241/16	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG bezüglich der Sonderregelung für Reisebüros“ (KOM(2002) 64 endg. — 2002/0041 (CNS)) .....	83
2002/C 241/17	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Gesellschaftliche Integration von Menschen mit Behinderungen“ .....	89
2002/C 241/18	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses Nr. 253/2000/EG über die Durchführung der zweiten Phase des Gemeinschaftlichen Aktionsprogramms im Bereich der allgemeinen Bildung SOKRATES“ (KOM(2002) 193 endg. — 2002/0101 (COD)) .....	97
2002/C 241/19	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission — Anpassung an den Wandel von Arbeitswelt und Gesellschaft: eine neue Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2002-2006“ (KOM(2002) 118 endg.) .....	100
2002/C 241/20	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: „Anzeiger über die Umsetzung der sozialpolitischen Agenda““ (KOM(2002) 89 endg.) .....	104



<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2002/C 241/21	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung“ (KOM (2002) 225 endg. — 1999/0258 (CNS)) .....	108
2002/C 241/22	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Rumänien auf dem Weg zum Beitritt“ .....	110
2002/C 241/23	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Leistungen der Daseinsvorsorge“ .....	119
2002/C 241/24	<p>Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Anpassung der Bestimmungen über die in Rechtsakten des Rates nach dem Zustimmungsverfahren vorgesehenen Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von Durchführungsbefugnissen“,</li> <li>— dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anpassung der Bestimmungen über die in nach dem in Artikel 251 des Vertrags festgelegten Verfahren erlassenen Rechtsakten des Europäischen Parlaments und des Rates vorgesehenen Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von Durchführungsbefugnissen“,</li> <li>— dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Anpassung der Bestimmungen über die in Rechtsakten des Rates nach dem Konsultationsverfahren (qualifizierte Mehrheit) vorgesehenen Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von Durchführungsbefugnissen“, und</li> <li>— dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Anpassung der Bestimmungen über die in Rechtsakten des Rates nach dem Konsultationsverfahren (Einstimmigkeit) vorgesehenen Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von Durchführungsbefugnissen“</li> </ul> <p>(KOM(2001) 789 endg. — 2001/0313 (AVC) — 2001/0314 (COD) — 2001/0315 (CNS) — 2001/0316 (CNS)) .....</p>	128
2002/C 241/25	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Grünbuch über die Revision der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates“ (KOM(2001) 745 endg.) ...	130
2002/C 241/26	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Anwendung der Rechtsvorschriften über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz auf Selbständige“ (KOM(2002) 166 endg. — 2002/0079 (CNS)) .....	139
2002/C 241/27	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Entwurf einer Verordnung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Beschäftigungsbeihilfen“ .....	143





<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2002/C 241/28	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung Nr. 1254/96/EG über eine Reihe von Leitlinien betreffend die transeuropäischen Netze im Energiebereich“ (KOM(2001) 775 endg. — 2001/0311 (COD)) ..	146
2002/C 241/29	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Thema „Strategie für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU“ .....	151
2002/C 241/30	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Geänderten Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Regeln für die Beteiligung von Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen zur Durchführung des Rahmenprogramms der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) (2002-2006)“ (KOM(2001) 823 endg./2 — 2001/0327 (CNS)) .....	160
2002/C 241/31	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Umwelthaftung betreffend die Vermeidung von Umweltschäden und die Sanierung der Umwelt“ (KOM(2002) 17 endg. — 2001/0021 (COD)) .....	162
2002/C 241/32	Stellungnahme des Wirtschafts und Sozialausschusses zu dem „Weißbuch ‚Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft‘“ (KOM(2001) 370 endg.) .....	168
2002/C 241/33	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Slowenien auf dem Weg zum Beitritt“ .....	175
2002/C 241/34	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: ‚Überprüfung der Binnenmarktstrategie im Jahr 2002 — Zeit, die Versprechen einzulösen‘“ (KOM(2002) 171 endg.) .....	180

## II

(Vorbereitende Rechtsakte)

## WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

### Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zum europäischen Vertragsrecht“

(KOM(2001) 398 endg.)

(2002/C 241/01)

Die Kommission beschloss am 11. Juli 2001, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 26. Juni 2002 an (Berichterstatter: Herr Retureau).

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 114 gegen 3 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

#### 1. Auf dem Weg zu einem globalisierten Recht?

1.1. Das internationale Handelsrecht ist in den Kontext der Globalisierung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs eingebettet und hat die Regelung der Vertragsbeziehungen der Parteien eines internationalen Handels- bzw. Finanzgeschäfts oder einer grenzüberschreitenden Dienstleistung zum Ziel. Die Handelsverträge unterliegen diesem internationalen Recht und gegebenenfalls diesbezüglichen spezifischen Übereinkommen, wenn sie eines oder mehrere Elemente mit Auslandsberührung aufweisen. Das Übereinkommen von Rom über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht von 1980<sup>(1)</sup>, das beispielsweise die Kollisionsnormen vereinheitlicht, gilt in sämtlichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

1.2. Dieses noch unvollständige Recht ist das Ergebnis von zwischenstaatlichen Initiativen, die im Rahmen der Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (UNCITRAL), sowie privaten Initiativen von Praktikern aus Handel und Rechtsberufen oder von Juristen aus der Wissenschaft und sonstigen Sachverständigen, die Analysen erstellen und wissenschaftlich fundierte Lösungen bzw. auf Freiwilligkeit beruhende Regeln und Grundsätze, Verhaltensleitlinien, vorschlagen.

1.3. Das internationale Handelsrecht war Gegenstand intensiver Forschungsarbeiten, insbesondere des Internationalen

Instituts für die Vereinheitlichung des Privatrechts (UNIDROIT, Rom) und auf europäischer Ebene einer Kommission für europäisches Vertragsrecht, die im Verlauf der beiden letzten Jahrzehnte eine Gesamtheit von Grundsätzen und Bestimmungen zur Vereinheitlichung der Rechtsgrundsätze und -praktiken der Mitgliedstaaten erarbeitet hat, insbesondere des „kontinentalen“ Rechts und des angelsächsischen gemeinen Rechts (common law), ferner einer Sachverständigenkommission (von der einige Mitglieder beiden Kommissionen angehören), die vom Europäischen Parlament mit der Erstellung einer vergleichenden Studie der nationalen Rechte beauftragt wurde, aus der die gemeinsamen Grundsätze des Vertragsrechts in Europa abgeleitet werden sollen.

1.4. Die von diesen Juristenkommissionen bzw. von Berufsorganisationen erarbeiteten leitenden Grundsätze können von den Vertragsparteien freiwillig angewandt werden. Sie bilden die Bausteine einer Art ergänzenden *lex mercatoria*, die für die Vertragsparteien und Gerichte von Nutzen sein kann. Aber in Europa stellt sich das Problem, inwieweit der nationale Richter diese privaten „Kodizes“ bei der Auslegung von Vertragsklauseln, der Feststellung des Willens der Vertragsparteien oder einer Streitbeilegung heranzieht, während andernorts das nichtstaatliche Recht berücksichtigt werden kann, wie im Rahmen des Übereinkommens von Mexiko (CIDIP).

1.5. Es besteht ein gewisser Widerspruch zwischen dem Grundsatz der Vertragsfreiheit und der Wahl des anwendbaren Rechts durch die Vertragsparteien und dem territorialen Recht,

<sup>(1)</sup> ABl. C 27 vom 26.1.1998.

das der staatliche Richter anwendet, sodass in Streitfällen gerne auf private Schiedsrichter zurückgegriffen wird; die Schiedsrichter sprechen Recht, doch ist für die zwangsweise Durchsetzung der Schiedsrichterentscheidungen der Rückgriff auf einen nationalen Richter erforderlich, der eine Art Vollzug (Exequatur) gewährleistet; in anderen, in der Praxis ziemlich seltenen Fällen kann der nationale Richter noch eine Kontrollbefugnis über Schiedsrichterentscheidungen ausüben, die einer Berufung vergleichbar ist; auch hier besteht ein Widerspruch. Eine Lösung könnte darin bestehen, es den nationalen Richtern zu erlauben, ein europäisches Einheitskorpus von Grundsätzen und Regeln zu verwenden, wenn dies dem Willen der Vertragsparteien entspricht, um die Vertragsklauseln auszulegen bzw. sich hilfsweise zu unklaren bzw. von den Parteien nicht vorausgesehenen Fragen zu äußern.

1.6. Zu erwähnen ist, dass in diesem Bereich wichtige internationale Übereinkommen bestehen, die von den Arbeiten von UNIDROIT angestoßen wurden und insbesondere unter Federführung von UNCITRAL erarbeitet wurden.

1.7. Das Übereinkommen von Wien von 1980 über den internationalen Warenkauf, das von einer großen Anzahl von Staaten und von sämtlichen Mitgliedstaaten außer dem Vereinigten Königreich, Portugal und Irland ratifiziert wurde, ist ein sehr umfassendes Bezugsdokument, das hilfsweise und anstelle der nationalen Rechte herangezogen werden kann, falls es die Vertragsparteien zur Regelung ihrer Beziehungen wählen; es findet im weltweiten Warenverkehr breite Anwendung.

1.8. In diesem Übereinkommen wird jedoch in Bezug auf das Zustandekommen des Vertrags die Vorvertragsphase nicht berücksichtigt, und die Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen ratifizieren, können die Verbindlichkeit bestimmter Teile des Übereinkommens ausschließen (Abschluss des Vertrags, Vertragswirkungen). Das Kernstück des Übereinkommens bilden die wechselseitigen Verpflichtungen der Parteien, die Gewerbetreibende sein müssen, was die Tragweite einschränkt. Insbesondere Verbraucherverträge sind also nicht erfasst.

1.9. Der Warenkaufvertrag ist einer der wichtigen Verträge im internationalen Handel; im Allgemeinen ist er jedoch mit einem oder mehreren Beförderungsverträgen — die meisten Transporte erfolgen auf dem Seeweg — und Transportversicherungsverträgen usw. verbunden.

1.10. Die Dienstleistungen, insbesondere die Finanzdienstleistungen, die Investitionen und Versicherungen waren bisher nicht Gegenstand ratifizierter und geltender Übereinkommen der Vereinten Nationen, obwohl von der UNCITRAL Initiativen ausgingen, es besteht in diesen Bereichen jedoch ein umfangreiches soft law (unverbindliches Recht). Zu diesen Fragen werden auch Regeln der WTO und eine Rechtsprechung ihres Streitbeilegungsorgans (ORD) entwickelt, die sich jedoch nur an die Staaten und nicht unmittelbar an Privatpersonen richten.

1.11. Lizenzen und Technologietransfer, die bei einigen internationalen Verträgen eine Rolle spielen, unterliegen im Wesentlichen den Übereinkommen der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) über geistiges Eigentum und dem Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) der WTO.

1.12. Ein internationales Handelsgesetzbuch von universaler Anwendung, das die verschiedenen Rechtsordnungen und Kulturen überwölbt, ist noch Wunschdenken. Dass im Übrigen noch ein weiter Weg zurückzulegen ist, wird aus Anhang II zu der Mitteilung ersichtlich. In diesem Anhang sind die — niedrigen — Ratifikationsquoten zu den internationalen Vereinbarungen zu Fragen des materiellen Vertragsrechts angegeben.

1.12.1. Es lässt sich jedoch nicht leugnen, dass die internationalen Marktteilnehmer Bedarf an einem universal anwendbaren, stabilen, vorhersehbaren Rahmen haben, der die Sicherheit und Lauterkeit der Geschäfte sowie die Einhaltung der diesbezüglichen Bestimmungen und Grundsätze des internationalen „ordre public“<sup>(1)</sup> gewährleistet, die in den großen internationalen Übereinkommen und im Wohnheitsrecht (allgemeine Rechtsgrundsätze: Verfahrensgarantien, Grundsatz von Treu und Glauben in den Verträgen, Beachtung der Menschenrechte und Mindestarbeitsnormen) verankert sind. Ein derartiges jus commune wäre die folgerichtige Lösung für die Internationalisierung des Wirtschaftslebens und der einschlägigen Verträge.

1.13. Eine Harmonisierung auf bestimmten regionalen oder subregionalen Ebenen dürfte leichter zu erreichen sein als Alternative oder Etappe auf dem Weg zu einem Wirtschaftsrecht im Zeichen der Globalisierung, dem es an einem souveränen Gesetzgeber bzw. einem den staatlichen Gerichten vergleichbaren Richter mangelt, obwohl das Bestehen der WTO und ihres Streitbeilegungsorgans sowie das Bestehen eines internationalen Mechanismus, des internationalen Schiedsgerichts der internationalen Handelskammer, diese Lücke tendenziell ausfüllen.

1.14. Der Ausschuss möchte bemerken, dass Fragen des Vertragsrechts in den Bewerberländern und etwaige Inkompatibilitätsprobleme in der Mitteilung nicht behandelt werden. Die Rechtslage in den Bewerberländern sollte in dem Grünbuch (bzw. Weißbuch), das die Kommission ausarbeitet, erörtert werden.

## 2. Harmonisierung des Vertragsrechts in Europa

### 2.1. Allgemeine Überlegungen

2.1.1. Die Harmonisierung des Vertragsrechts in der Europäischen Gemeinschaft ist aufgrund des Bestehens des Binnenmarktes noch wünschenswerter; seit einigen zwanzig Jahren

<sup>(1)</sup> Anm. d. Übers.: Vorbehaltsklausel im Interesse der Wahrung der guten Sitten und Grundauffassungen eines Staates.

bemühen sich herausragende Juristen ein europäisches Vertragsrecht festzulegen, das die „kontinentalen“ Rechte mit dem herkömmlicherweise common law genannten englischen Recht in Einklang bringt, das aber wegen der direkten Anwendbarkeit des europäischen Rechts, der Reformen und der jüngst erlassenen statute laws, insbesondere im Zivilverfahrensrecht und bei den Menschenrechten, eher das Recht von England und Wales bzw. der Einfachheit halber das englische Recht genannt werden sollte. Es bestehen einige Unterschiede in Nordirland und vor allem in Schottland, das über ein anderes Recht und ein anderes Rechtssystem (das allerdings der Oberhoheit der Richter des House of Lords unterliegt) und ein autonomes Parlament mit bestimmten Gesetzgebungsbefugnissen verfügt. Irland verfügt ebenfalls über ein eigenes „common law“-System, das im Rahmen einer Verfassung zur Geltung kommt.

2.1.2. Wie in den Vereinigten Staaten von Amerika, wo es ein einheitliches Handelsgesetzbuch (CCC) gibt, das für die Vertragsparteien und Gerichte als Bezugsdokument dient, wo aber jeder Staat ein eigenes Recht hat, gibt es auch im Vereinigten Königreich rechtliche Unterschiede. In diesen beiden Fällen erscheint also die Rechtseinheit nicht als absolute Voraussetzung für einen Binnenmarkt. Eine derartige Situation besteht gegenwärtig auch im Binnenmarkt, aber ohne einheitliches Gesetzbuch, dessen Rolle künftig von einer gemeinschaftlichen Gesetzgebung übernommen werden könnte, die das Ergebnis der Arbeiten der Kommission ist, die sich dabei auf die Arbeiten der Kommission für europäisches Vertragsrecht und weiterer in diesem Bereich tätiger Kommissionen stützt, was die grenzüberschreitenden Verträge betrifft, die in dem vom Gemeinschaftsrecht beherrschten Wirtschaftsraum abgeschlossen werden.

2.1.3. Mit der Einführung der einheitlichen Währung in den meisten Mitgliedstaaten und seinem Binnenmarkt bildet der Wirtschaftsraum der Gemeinschaft in der Tat ein geeignetes Gebiet für die Schaffung eines einheitlichen Vertragsrechts. Aber die Kommission hat Zweifel — und den Ausschuss um Stellungnahme zu dieser Frage gebeten —, ob eine europäische Initiative in diesem wesentlichen Bereich des internationalen Handelsrechts möglich und angezeigt ist, die gegebenenfalls der Kohärenz halber noch auf ein europäisches Vertragsschuldrecht ausgeweitet werden müsste (mit möglichen Elementen einer über die Vertragshaftung hinausgehenden zivil- und strafrechtlichen Haftung bei bestimmten Fällen der Nichterfüllung oder Schlechterfüllung des Vertrags bzw. bei dem „ordre public“ zuwiderlaufenden Vertragsklauseln).

2.1.4. Unter Berücksichtigung der Rechtslage in den einzelnen Mitgliedstaaten einschließlich der Bewerberländer, sollte die Kommission ermutigt werden, ein einheitliches Recht zu schaffen, das auf alle Vertragsarten und alle Vertragsparteien einschließlich der Endverbraucher anwendbar ist. Ein europäisches Vertragsrecht wäre wegen der grenzüberschreitenden Verträge voll und ganz gerechtfertigt.

2.1.5. Es könnte zugleich angebracht sein, sich als Ausgangspunkt der Ergänzung des bestehenden universalen Rechts und des europäischen Rechts zu widmen und dabei die von den Parteien bei internationalen Verträgen weithin angewandten Praktiken und benutzten Musterverträge zu berücksichtigen, insofern als sich der innereuropäische Handel und der außereuropäische Handel weithin auf gemeinsame Regeln und Vertragsgrundsätze stützen, die von zahlreichen in diesen beiden Bereichen tätigen Unternehmen angewandt werden.

## 2.2. *Vorhandene Elemente eines europäischen Vertragsrechts*

2.2.1. Es ist darauf hinzuweisen, dass im Privatrecht ein bereits umfänglicher Acquis communautaire (gemeinschaftlicher Besitzstand) besteht, der auf eine Harmonisierung einzelstaatlicher Vertragsregelungen ausgerichtet ist, die je nach Fall mehr oder weniger unmittelbar erfolgt; dieser Acquis ist in Anhang I zu der Mitteilung aufgeführt und Anhang III enthält Grundzüge des gemeinschaftlichen Besitzstands und der einschlägigen verbindlichen internationalen Verträge.

2.2.1.1. Man könnte sich fragen, ob die Gemeinschaft über die Zuständigkeiten verfügt, die ihr die Befugnis verleihen, ein europäisches Vertragsrecht auszuarbeiten (verstanden im weiteren Sinn von Verbraucherrecht, Recht der Handelsverträge sowie Schuldrecht und der diesbezüglichen Haftung). Aber ihre Verpflichtungen zum Verbraucherschutz und ihre Zuständigkeiten für die Vollendung des Binnenmarktes geben ihr zweifellos eine solide Basis, um Initiativen im Bereich der grenzüberschreitenden Verträge vorzuschlagen.

2.2.2. Das europäische Verbraucherrecht ist besonders weit entwickelt in Bezug auf die Verträge über Waren und Dienstleistungen im weiten Sinn, die oft vom Angebot bis zur zivilrechtlichen Vertragshaftung reichen. Die dem Verkäufer obliegende Informationspflicht (Kennzeichnung, Information) und die Produkthaftpflicht sind in Einzelheiten geregelt. Der Verbraucherschutz ist nunmehr Gegenstand eines umfangreichen Rechtskorpus, wenn auch in einigen Bereichen noch unvollständig (z. B. Verbraucherkredit und Immobilienkredit).

2.2.3. Die Vertragsbeziehungen zwischen Gewerbebetreibenden sind in verschiedenen nationalen Rechten und im europäischen Recht in einigen spezifischen Bereichen unter dem Blickpunkt des Schutzes der schwächeren Partei oder der wirtschaftlich vom „Herren“ des Vertrags abhängigen Partei geregelt. Wie im Verbraucherrecht geht es darum, einen verstärkten Schutz für eine als schwächer angesehene Partei zu gewährleisten, um die für die Ausübung der Vertragsfreiheit, die ein universales Prinzip des Vertragsrechts in den liberalen Volkswirtschaften darstellt, unerlässliche Gleichheit zwischen den Vertragspartnern herzustellen.



### 2.3. Mit der Abfassung von Rechtsvorschriften verbundene Probleme

2.3.1. Derartige Probleme sind sowohl auf Ebene der Gemeinschaft als auch der Mitgliedstaaten gang und gäbe. Die Rechtstexte können das Ergebnis eines politischen Konsens sein, ihre ursprüngliche Konsistenz kann durch verschiedene Änderungsanträge aus dem Lot geraten und ihre Formulierung nicht immer hinreichend klar und deutlich sein.

2.3.2. Auf europäischer Ebene lässt das Wesen der Richtlinien, in denen zu erreichende Ziele festgelegt werden, breiten Raum für die Verwendung nationaler Rechtsbegriffe und -konzepte, die manchmal in den verschiedenen Rechtssystemen unterschiedliche Bedeutung haben. Die Texte werden in verschiedene und aus verschiedenen Sprachen übersetzt, die Vehikel für ihre eigene Rechtskultur sind, Kompromisse führen manchmal zu verschwommenen Ausdrücken, die in den nationalen Rechtsordnungen gemäß einer variablen Geometrie auslegbar sind, was der angestrebten Harmonisierung zuwider läuft.

2.3.3. Die Spezifität der meisten Gemeinschaftstexte kann gegebenenfalls die Harmonie des innerstaatlichen Rechts des einzelnen Mitgliedstaats stören, wenn die durch die Umsetzung hineingetragenen Änderungen zu einer Überlagerung durch schlecht koordinierte sektorbezogene Vorschriften in einem Rechtsgebiet führen. Bei der Fassung des nationalen Rechts können dieselben Probleme wie beim Gemeinschaftsrecht auftreten (Änderungen, Kompromisse, verschwommene Formulierungen, die dem Scharfsinn des Lesers und der Auslegung bzw. dem Ermessen des Richters anheim gestellt sind).

2.3.4. Die mühevolle Suche nach der unerlässlichen Kohärenz bleibt somit den Lehrkommentaren, den pädagogischen Bemühungen von Universitätsprofessoren oder den Sammlungen von Leitfäden überlassen, wie sie von UNIDROIT und weiteren Ad-hoc-Kommissionen ausgearbeitet wurden, und in der Praxis vor allem der Rechtsprechung, die sich gegebenenfalls an den rechtswissenschaftlichen Arbeiten inspirieren kann.

2.3.5. Sobald eine gewisse kritische Masse an Rechtsvorschriften erlassen ist, wäre es wünschenswert, dass die in den parlamentarischen Institutionen mit der Rechtsetzung befassten Kommissionen die Kohärenz einer Rechtsmaterie überprüfen, insbesondere mit dem Blick auf eine Neuordnung, Kodifizierung bzw. Vereinfachung und Harmonisierung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsvorschriften, wobei auf eine klare Fassung Wert zu legen ist, damit das Recht den Bürgern wirklich zugänglich gemacht wird, die durch die Regel „nemo censitur ...“ (niemand kann sich auf Rechtsunkenntnis berufen) gebunden sind, ein Grundsatz, der angesichts der Flut von Rechtstexten eine wirkliche Rechtsfiktion geworden ist; jährlich werden Zehntausende von Seiten

in den verschiedenen Amtsblättern veröffentlicht, und die auf diese Weise veröffentlichten Texte können auch die Form sehr zahlreicher Änderungen zu früher erlassenen Rechtstexten annehmen, die viel besser in eine neue konsolidierte Fassung gegossen worden wären, die ein leichteres Verständnis des neuen Rechts ermöglicht hätte. Der Ausschuss hat bereits wiederholt für eine Vereinfachung der Rechtstexte im Interesse der Rechtsanwender plädiert <sup>(1)</sup>.

2.3.6. Empfehlungen bzw. eine gegenseitige Unterrichtung über bewährte Praktiken könnten ebenfalls zu einer besseren Fassung von Rechtstexten beitragen.

2.3.7. Im Vertragsrecht sind die Parteien für die Klarheit bzw. Verschwommenheit der Vertragsklauseln verantwortlich, zumindest was die nichtzwingenden Klauseln betrifft. Bei Formularverträgen ist zumindest eine der Parteien verantwortlich. Durch die Richtlinie über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen <sup>(2)</sup> wurden bestimmte kritikwürdige Praktiken insbesondere bei Formularverträgen abgestellt. Diese Verträge sind manchmal schlecht abgefasst und hantieren mit für die andere Partei schwer verständlichen Begriffen, und einige wichtige Klauseln erscheinen manchmal im Kleindruck, so dass spezifische Formvorschriften erforderlich sind, um die schwächere Partei zu schützen.

### 2.4. Analogien und Unterschiede bei den Instrumenten und zwischen den Institutionen

Diese Überlegungen sollen ergänzende Denkanstöße und Handlungsvorschläge liefern, damit einige rechtliche Schwierigkeiten überwunden werden können. Sie sollten Gegenstand konsistenter Entwicklungen sein, beispielsweise anlässlich des angekündigten Erscheinens eines Weißbuches oder eines Grünbuches durch die Kommission bzw. eines späteren Rechtsetzungsvorschlags.

#### a) Vereinheitlichung

- Verträge (Einheitsklauseln: Bereiche, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen);
- Verordnungen;
- Entscheidungen;
- Europäischer Gerichtshof (Urteile und Antworten auf Vorabentscheidungsfragen);
- Musterverträge und -klauseln.

<sup>(1)</sup> Abl. C 48 vom 21.2.2002; Abl. C 125 vom 27.5.2002; CES 634/2002 fin.

<sup>(2)</sup> Abl. C 116 vom 20.4.2001.

## b) Harmonisierung

- Verträge (Harmonisierungsklauseln: Bereiche mit konkurrierenden Zuständigkeiten und hauptsächlich zwischenstaatliche bzw. nationale Bereiche);
  - Richtlinien mit direkter oder indirekter Auswirkung auf das Vertragsrecht (z. B. Richtlinien über die Haftung für fehlerhafte Produkte oder über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen);
  - Empfehlungen, Entschlüsseungen;
  - Einführung externer rechtlicher Konzepte ins innerstaatliche Recht (horizontaler Transfer) mit der Gefahr, dass die Umsetzung unvollständig erfolgt oder Begriffe nicht richtig verstanden werden, die dann dem nationalen Recht aufgefropft und nicht wirklich integriert werden;
  - internationale Übereinkommen (vertikaler Transfer);
  - internationale bzw. regionale Vorschläge zur Vereinheitlichung: UNIDROIT, Kommission für europäisches Vertragsrecht, die den Parteien und Gerichten sowie Schiedsgerichten kohärente Bezugsregeln anbieten;
  - Rechtsprechung internationaler Gerichte (wenige Lösungen betreffen das Privatrecht, im Wesentlichen handelt es sich um ein zwischenstaatliches Recht) und Rechtsprechung europäischer Gerichte (Gericht erster Instanz, Europäischer Gerichtshof und Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte);
  - juristische Literatur, europäische Kolloquien von Juristen, Fortbildung der Angehörigen von Rechtsberufen und des Handels;
  - internationale Schiedsgerichte (Verzeichnis der internationalen Handelskammer, private Kanzleien von Sachverständigen); Probleme der Tragweite der schiedsrichterlichen Rechtsprechung und Problem der Zugänglichkeit, da es nicht veröffentlicht wird (es kann auch vertraulich bleiben, wenn dies dem Willen der Parteien entspricht) und in der Rechtswissenschaft nicht behandelt wird;
  - „Soft law“ (unverbindliches Recht) (Rechtsprechung der Kontrollorgane internationaler Organisationen, Leitfäden, Grundsatzsammlungen internationaler und regionaler Berufs- bzw. zwischenstaatlicher Institutionen, die Vertragsinhalte, die Streitbeilegung usw. beeinflussen).
- (historisch, kulturell bedingter) rechtlicher Pluralismus und Unterschiedlichkeit der nationalen Rechtskonzepte und der Konzepte des Vertragsrechts; Unterschiede in Bezug auf das internationale Privatrecht;
  - zunehmende Unterschiede bei den Rechtsgeschäften, insbesondere in Bezug auf Verträge (Warenverkauf und dematerialisierte Dienstleistungen über Internet, elektronische Unterschrift, Miteigentum, Factoring usw.);
  - Ausbildung und Einstellung von Richtern, unterschiedliche Lehrpläne, Erfahrungen sowie fallbezogene gerichtliche Zuständigkeiten (bei Verträgen über öffentliche Aufträge können Straf-, Zivil- und Handelsgerichte, in einigen Ländern sogar Verwaltungsgerichte zuständig sein);
  - Universitätsausbildung: Unterrichtung über andere Rechtssysteme, Stellung der Rechtsvergleichung und des internationalen und europäischen Privatrechts im gemeinsamen Kern der Lehrpläne; dieser Aspekt ist von grundlegender Bedeutung, um die Harmonisierung zu fördern bzw. sie zu behindern, wenn diese Themen im Lehrplan fehlen oder vernachlässigt werden;
  - Abfassung europäischer Rechtstexte: der Wortlaut muss in allen Sprachen klar verständlich sein, trotz der Schwierigkeiten, die dadurch entstehen können, dass die verwendeten Begriffe und die Realitäten, die sie in den verschiedenen nationalen Rechtssystemen abbilden, unterschiedlich wahrgenommen werden. Es besteht die Gefahr, dass bei der Umsetzung des Rechts und seiner praktischen Anwendung unterschiedliche Auslegungen zum Zuge kommen; dem Europäischen Gerichtshof kommt daher bei der Auslegung und Vereinheitlichung des Rechts eine entscheidende Rolle zu, wenn auch seinem Tätigwerden ggf. eine Periode der Rechtsunsicherheit vorangehen kann.
  - Abfassung des nationalen Rechts, das insbesondere bei der Umsetzung von Richtlinien im Verhältnis zu der vom europäischen Gesetzgeber ursprünglich gewollten Bedeutung einen abweichenden Sinn annehmen kann. Die Umsetzung kann einen möglichen Bruch der internen rechtlichen Harmonie des teilweise von dem abgeleiteten Recht betroffenen Rechtsgebiets auslösen, ja einen Dualismus oder divergierende Lösungen schaffen, wenn der nationale Gesetzgeber die Umsetzung restriktiv sieht und nicht die Notwendigkeit berücksichtigt, auf die rechtliche Ausgewogenheit zwischen den durch die Umsetzung abgeänderten und den unveränderten internen Bestimmungen zu achten. Das innerstaatliche Recht kann dadurch komplexer werden und an Konsistenz verlieren.

## c) Differenzierung und Divergenzen

- Verträge: auf bestimmte spezifische Bereiche begrenzte Zuständigkeiten (Wettbewerb, Verbrauch usw.);

2.5. Der Ausschuss äußert seine Besorgnis über die anhaltende und beinahe exponentielle Inflation der Rechtstexte und ihre zuweilen nicht notwendige Komplexität, Stein des

Anstoßes für Angehörige der Rechtsberufe, Unternehmen, für die diese Inflation beträchtliche Kosten verursachen kann, und Bürger, die das geltende Recht nur bruchstückhaft kennen.

2.6. Mit den detaillierten gesetzgeberischen Eingriffen in das Vertragsrecht, vor allem beim Verbraucher- und Arbeitsrecht, wird neben der Ergänzung der *ordre public*-Klauseln, die den Verträgen gemeinsam und zwischen den Mitgliedstaaten ziemlich ähnlich sind, das Ziel verfolgt, die Einhaltung des Gleichheitsgrundsatzes zwischen den Parteien zu gewährleisten. Diese Auslegung kann auch auf andere Vertragsarten Anwendung finden, wo eine Partei sich im Verhältnis zur anderen (dem Herrn des Vertrags) in einer schwächeren Ausgangsposition oder in Unterordnung befindet, wie beispielsweise bei der Unterauftragsvergabe, dem Franchising oder dem Alleinvertrieb.

2.7. Der Gleichheitsgrundsatz ist ein tragendes Rechtsprinzip im Primärrecht, der zum Erlass zahlreicher Antidiskriminierungsgesetze geführt hat, und hatte beträchtlichen Einfluss auf die allmähliche Herausbildung eines europäischen Vertragsrechts. Der Grundsatz durchzieht das gesamte abgeleitete Recht und kann eine zusätzliche Rechtfertigung für gesetzgeberische Initiativen der Gemeinschaft bilden.

2.8. Die Vorstellung, dass sich die Verbraucher im Verhältnis zu den Verkäufern, den Herren des Vertrags, in einer schwächeren Position befinden und daher angemessen geschützt werden müssen, durchzieht sehr zu Recht wie ein roter Leitfaden die gesamten Rechtstexte der Gemeinschaft im Bereich des europäischen Verbraucherrechts.

### 3. Zusätzliche Überlegungen und Empfehlungen

3.1. Als Folge der Globalisierung ist die Entwicklung hin zu einem „soft law“ und zu im Wesentlichen privaten Mechanismen der Streitbeilegung zu beobachten, vor allem zwischen Unternehmen, aber manchmal auch zwischen Unternehmen und Staaten bei internationalen Wirtschaftsverträgen. Das Übereinkommen von Wien von 1980 über den internationalen Warenkauf (CISG) liefert einen ergänzenden Rahmen für eine Rechtswirklichkeit, die vom „Willen der Parteien“ dominiert wird (der in der Praxis das Marktkräfteverhältnis widerspiegeln kann).

3.2. Die rechtsgestaltenden Vertragsparteien können — innerhalb der Grenzen der relativen Wirkung der Verträge wohlgemerkt — auch den Richter wählen (im Allgemeinen ein quasi-gerichtlicher Schiedsrichter, der eine Rechtsprechungsbezugnis hat, und weniger oft einen der nationalen Gerichtsbarkeit angehörenden Richter, der die Entscheidung vollstreckbar machen und möglicherweise mit Zwangsmitteln durchsetzen kann). Von diesen Tendenzen, die weitgehend in nicht zwingender Weise von der internationalen Handelskammer kanalisiert werden, sind in erster Linie transnationale Unternehmen

im Rahmen der neuen internationalen Arbeitsteilung und der Entwicklung des Handelsverkehrs, aber immer häufiger auch mittlere Unternehmen in bestimmten Wirtschaftssektoren betroffen (internationale Finanzen, Dienstleistungen im Kontext der neuen Technologien, internationale Makler, internationale Consultingfirmen usw.).

3.3. Die moralischen und sozialen Werte eines bestimmten Landes haben nicht länger ihren Platz im Referenzrecht oder im hilfsweise anwendbaren Recht. Sie treten hinter den stärker universalen, aber weniger an eine bestimmte Kultur oder Gesellschaft gebundenen Grundsätzen von Treu und Glauben und der Zusammenarbeit in der Erfüllung von Verträgen zurück, die nur die Parteien in einer stärker individualistischen und autonomen Sichtweise angehen. Die von der Ad-hoc-Kommission ausgearbeiteten europäischen Grundsätze des Vertragsrechts nehmen nicht auf einen durchaus bestehenden europäischen wirtschaftlichen und sozialen „ordre public“ Bezug und sind rechtlich nicht in einem souveränen Rahmen verwurzelt, der auf der Ebene Europas nur ansatzweise existiert.

3.3.1. Das künftige europäische Vertragsrecht sollte sich bemühen, diese Klippen zu umschiffen, und vorwärts gerichtet sein, dabei jedoch fest in den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Rechtsgrundsätzen des Privatrechts, im europäischen wirtschaftlichen und sozialen „ordre public“ und dem europäischen Sozialmodell verwurzelt bleiben und sich an die nationalen Richter wenden, die für die Überprüfung der Verträge und die Streitbeilegung auf der Grundlage des europäischen Vertragsrechts zuständig sein sollten.

3.4. KMU sind immer besser mit Musterverträgen und dem internationalen Handelsrecht vertraut und setzen sie zunehmend bei ihren grenzüberschreitenden Aktivitäten ein. Überflüssige Eingriffe in diese Beziehungen sollten vermieden werden, es sei denn, um etwaige Missbräuche abzustellen, und es sollten nicht allzu viele europäische Sondertatbestände geschaffen werden, die ein Hindernis in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen europäischen und außereuropäischen Unternehmen darstellen könnten.

3.5. Die Ausarbeitung eines einheitlichen allgemeinen europäischen Vertragsrechts, beispielsweise in Form einer Verordnung, eine Lösung, die der Ausschuss für die beste hält, um Unterschiede zu vermeiden, könnte längere Fristen und ergänzende Studien erforderlich machen, sollte sich aber auf die bereits von den obengenannten Kommissionen und Institutionen durchgeführten Arbeiten und auf die geltenden internationalen Regeln und Praktiken stützen.

3.6. In einer ersten — mittelfristigen — Etappe könnten die Parteien, wenn sie dies wünschen, das europäische Recht als Recht für ihren Vertrag wählen. In einer späteren — langfristigeren — Etappe und nach einer etwaigen Neubewertung und Veränderungen sollte das europäische Vertragsrecht das gemeine Recht werden, die Parteien könnten jedoch ein anderes Recht wählen, damit dem Grundsatz der Vertragsfreiheit Genüge getan ist.

3.7. Ein europäisches Vertragsrecht sollte die Vorvertragsphase, das Zustandekommen des Vertrags, die Bedingungen für seine Gültigkeit, die Erfüllung bzw. Nichterfüllung von Verpflichtungen, die Zahlungsweisen usw. regeln. Es würde einen Referenzrahmen für spätere gesetzgeberische Vorschläge bilden, die auf die eine oder andere Weise Vertragsfragen berühren. Das Vorhandensein eines solchen Rechts könnte neben dem Zugewinn an Rechtssicherheit einige Transaktionskosten verringern.

3.8. Der Vorschlag für ein europäisches Vertragsrecht sollte zwar eine Grundlage von Rechtsgrundsätzen und Regeln bilden, die auf alle Verträge anwendbar sind, es sollte aber auch spezifische bzw. ausführlichere Bestimmungen für bestimmte Verträge bzw. den Verbraucherschutz enthalten.

3.9. Die einzelstaatlichen Gerichte sollten Rechtsstreitigkeiten auf der Grundlage dieses Rechts entscheiden, falls sich die Parteien in ihren vertraglichen Verpflichtungen dem neuen europäischen Recht unterworfen haben.

3.10. Sehr kleine Unternehmen und Handwerksbetriebe, vor allem wenn sie in einem fast ausschließlich auf ein lokales

oder regionales Gebiet begrenzten Markt tätig sind, verfügen nicht über die erforderlichen Finanzmittel und Spezialkenntnisse, wenn sie gelegentlich grenzüberschreitende Verträge abschließen müssen. Ein europäisches Recht würde es ihnen ermöglichen, ihre Wirtschaftsbeziehungen im Binnenmarkt mit größerer Rechtssicherheit abzuwickeln.

3.11. Für die Verbraucher würde die Wahl des europäischen Vertragsrechts anstelle ihres nationalen Rechts eine wichtige Garantie für Rechtssicherheit in ihren persönlichen grenzüberschreitenden Geschäften darstellen, wo ihr nationales Recht nicht zwangsläufig anwendbar wäre.

3.12. Zwar schließt sich der Ausschuss voll und ganz dem Vorgehen der Kommission an, was die Ausklammerung des Familien- und Arbeitsrechts betrifft, die eng mit den rechtlichen Traditionen, der Geschichte und der Sozialstruktur der Gesellschaft jedes einzelnen Mitgliedstaates verknüpft sind, er vertritt jedoch die Auffassung, dass die grenzüberschreitenden Arbeitsverträge nicht völlig aus den Überlegungen ausgeschlossen werden sollten, denn sie werfen beträchtliche Probleme an Gesetzes- und/oder Zuständigkeitskonflikten auf. Falls sie es für angezeigt halten, könnten sich die europäischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen mit der Frage befassen und diesbezüglich Vorschläge unterbreiten.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

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

---



**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Annahme eines Aktionsprogramms für das Zollwesen in der Gemeinschaft („ZOLL 2007“)**

(KOM(2002) 26 endg. — 2002/0029 (COD))

(2002/C 241/02)

Der Rat beschloss am 21. März 2002 gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags, den Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 26. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Simpson.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung (Sitzung vom 17. Juli 2002) einstimmig folgende Stellungnahme.

### ZUSAMMENFASSUNG

(a) Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt diese Initiative der Kommission, die Arbeit der Zolldienste im Rahmen von „ZOLL 2007“ auszudehnen und zu verbessern. Die Ziele sind konventionell und die zu ihrer Verwirklichung vorgeschlagene Vorgehensweise ist angemessen.

(b) Der Ausschuss ist sich jedoch bewusst, dass noch zahlreiche kritische Probleme zu lösen sind, wenn es darum geht, effiziente und wirksame Zolldienste zu gewährleisten, den Umfang des nicht erfassten Handels zu verringern und den erforderlichen Grad an Mitarbeit seitens der Mitgliedstaaten und Zusammenarbeit zwischen ihnen zu erreichen.

(c) Dem Ausschuss liegt besonders daran, dass dieses Programm als Chance genutzt wird, die Zollsysteme in den Bewerberstaaten voranzubringen und zu verbessern. Für jeden einzelnen Bewerberstaat sowie die Gemeinschaft als Ganzes ist es wichtig, dass das Zollwesen im gesamten Gebiet der erweiterten Gemeinschaft koordiniert wird.

(d) Das vorgeschlagene Maßnahmenpaket ist umfassend und notwendig.

(e) In „ZOLL 2007“ wird der Schwerpunkt folgerichtig auf eine koordinierte und wirksame Zollpolitik gelegt, die die Gefahr einer unsachgemäßen Umsetzung minimiert sowie die Kompetenzen und den Einsatz von Mitarbeitern maximiert. Bei diesen Prioritäten werden die Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten und der legale Handel vom Rückgang der Betrugsfälle und Steuerhinterziehungen profitieren. Die Kernziele einer verbesserten Zollpolitik bestehen jedoch in der Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen für die Wirtschaft, der Beschäftigungsförderung und der Unterstützung des legalen Handels.

(f) Es besteht Einigkeit über das Erfordernis, politische Maßnahmen, Standards, gemeinsame Kommunikationstechnologien, Durchführung der Vorschriften und Ausbildung für die Zolldienste gemeinschaftsweit zu koordinieren.

(g) Da es sich hier um ein Fünf-Jahres-Programm handelt, muss es die Möglichkeit geben, die anfänglichen Fortschritte zu überwachen und erforderlichenfalls korrigierend einzugreifen.

(h) In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sollte eine umfassende Bewertung durchgeführt werden, die sich auf vor Programmbeginn festgelegte objektive Kriterien und Indikatoren stützt. Der Ausschuss hofft, dass die Kommission für die vorgeschlagenen Maßnahmen auf der Grundlage der von den verbesserten Methoden zur Handhabung des Zollsystems erwarteten Ergebnisse Leistungsindikatoren entwickelt.

(i) Der Ausschuss begrüßt die Bereitschaft der Kommission, eine Reihe sorgfältig ausgewählter Wirkungsindikatoren zu erarbeiten, um festzustellen, ob die Programmziele erreicht wurden.

### 1. Einleitung

1.1. Die Kommission hat eine Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat veröffentlicht, in der sie es als opportun ansieht, für weitere fünf Jahre — von 2002 bis 2007 — ein neues Aktionsprogramm für das Zollwesen in der Gemeinschaft aufzulegen.

1.2. Dieser Vorschlag würde zur Verlängerung und Erweiterung des laufenden Programms „ZOLL 2002“<sup>(1)</sup> führen, das seinerseits eine zweijährige Verlängerung des früheren, 1996 gestarteten Programms „ZOLL 2000“<sup>(2)</sup> darstellt.

<sup>(1)</sup> ABl. L 13 vom 19.1.2000.

<sup>(2)</sup> ABl. L 33 vom 4.2.1997.

1.3. Das vorausgehende Programm „ZOLL 2000“ wurde in einer früheren Mitteilung der Kommission <sup>(1)</sup> ex post überprüft.

1.4. Vor Kurzem legte die Kommission ex ante einen Zwischenbericht zur Umsetzung des Programms „ZOLL 2002“ vor <sup>(2)</sup>.

1.5. Diese Überprüfungen der Maßnahmen und Ergebnisse des früheren und des laufenden Zollprogramms ergaben, dass die Programme sowohl zur weiteren Stärkung der Gemeinschaftspolitik als auch zur Erhöhung der Effizienz und Wirksamkeit der Zolldienste in der gesamten Gemeinschaft beitragen.

1.6. Im März 1999 verabschiedete der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss eine Stellungnahme <sup>(3)</sup> zum Zwischenbericht über das Aktionsprogramm „ZOLL 2000“ <sup>(4)</sup>. Der Ausschuss unterstützte die Grundsätze und die geplanten operationellen Maßnahmen weitgehend.

## 2. Das Programm „ZOLL 2002“ und das vorgeschlagene Programm „ZOLL 2007“

### „ZOLL 2002“

2.1. Das derzeitige Zollprogramm „ZOLL 2002“ kombiniert verschiedene Aktionen zur Erhöhung der Effizienz der Zolldienste in der gesamten Gemeinschaft.

2.2. Zu den wichtigsten Merkmalen zählen:

- die Einsetzung einer Gruppe für Zollpolitik und eines Ausschusses „ZOLL 2002“, die aus Beamten der Kommission und der Mitgliedstaaten bestehen und gemeinsame Problemlösungsansätze festlegen sowie Maßnahmen zur Umsetzung des Programms ergreifen sollen;
- verbesserte Methoden zur Bewertung des Risikomanagements und Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung;
- die Genehmigung von Investitionen im Rahmen des Programms zur Wartung und Aufrüstung der bestehenden und zur Entwicklung neuer EDV-Systeme, um den veränderten Anforderungen im Zollwesen zu genügen;
- die Nutzung der erhöhten EDV-Kapazität zur Unterstützung neuer EDV-Plattformen wie die Plattform Gemeinsames Kommunikationsnetz/Gemeinsame System-schnittstelle (CCN/CSI);

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 51 endg. vom 8.2.2001.

<sup>(2)</sup> SEK(2001) 1329 vom 31.7.2001.

<sup>(3)</sup> ABl. C 138 vom 18.5.1999.

<sup>(4)</sup> ABl. C 396 vom 19.12.1998.

- die Erweiterung dieser Plattformen um das Neue EDV-gestützte Versandverfahren (NCTS) und das Datenverbreitungssystem (DDS), das den Zugang zu Informationen über Gemeinschaftszölle (TARIC) und -kontingente ermöglicht. Diese Datenbanken werden inzwischen 2,5 Mio. Mal pro Monat konsultiert;
- die verbesserte Anwendung gemeinschaftsweiter Standards im Zollwesen;
- eine bessere Zusammenarbeit, um die Einfuhr nachgeahmter Waren zu verhindern;
- die Standardisierung verschiedener Aktivitäten zur Unterstützung der Zolldienste, die beispielsweise Zolllabors, Produktsicherheit, chemische Ausgangsstoffe und den Einsatz von Röntgenscannern betreffen;
- externe Aktivitäten zur Unterstützung der Bewerberstaaten;
- der Austausch von Beamten und die engere Zusammenarbeit zwischen Zollbehörden wie im Projekt RALFH für die fünf größten Seehäfen (Rotterdam, Antwerpen, Le Havre, Felixstowe, Hamburg) sowie der Einsatz von Containerscannern.

### „ZOLL 2007“

2.3. Das vorgeschlagene Programm „ZOLL 2007“ wird auf den bestehenden Programmen aufbauen, und zusätzlich sind die Erweiterung einiger Aspekte und die Hinzufügung verschiedener neuer Merkmale vorgesehen.

2.4. Bei der Beschreibung des Rahmens für das neue Programm hat die Kommission die wichtigsten politischen Ziele zur Rechtfertigung der Vorschläge dargelegt:

- Förderung der Beschäftigung durch ein wettbewerbsfähigeres Wirtschaftsumfeld, in dem für die Einhaltung der Rechtsbestimmungen geringere Kosten anfallen;
- Vorbereitung auf die Erweiterung und anschließend auf die volle Integration der neuen Mitgliedstaaten, so dass alle Zollverwaltungen in der erweiterten Gemeinschaft als eine einzige Verwaltung handeln können;
- Verbesserung des Schutzes, den der Zoll den Verbrauchern und den finanziellen Interessen der Gemeinschaft bietet <sup>(5)</sup>.

<sup>(5)</sup> KOM(2002) 26 endg., Begründung, Absatz 3.

2.5. Das Kernziel besteht darin, sicherzustellen, dass die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft im Bereich der Zollpolitik in allen Mitgliedstaaten konsequent und professionell angewandt werden. „Die Maßnahmen des Zolls ... [müssen] den Bedürfnissen des gemeinschaftlichen Binnenmarktes entsprechen“ (Art. 3 Abs. 1 Buchstabe (a), in der vom Rat geänderten Form). Die Maßnahmen des Zolls müssen nicht nur bedarfsgerecht sein, sondern es ist auch wichtig, dass sie von jedem Mitgliedstaat konsequenter durchgeführt werden.

2.6. Der Schwerpunkt des Programms „ZOLL 2007“ soll auf folgenden Aspekten liegen: einer verbesserten EDV, der Versandverfahrensreform, einer besseren Risikoanalyse und besseren Kontrollen in den Bereichen, in denen kriminelle Handlungen am wahrscheinlichsten sind, einer besseren Grundlage für die Betrugsbekämpfung sowie genauer festgelegten Normen für die Bewerberstaaten im Heranführungszeitraum.

2.7. Obwohl das vorrangige Ziel in einer erhöhten Effizienz der Zolldienste der Mitgliedstaaten besteht, würde sich als Nebenwirkung der Verbesserungen ein Schutz der Einnahmen als „Eigenmittel“ der Gemeinschaft ergeben, was in Art. 3 Abs. 1 Buchstabe (d) in der vom Rat geänderten Form bestätigt wird. Dies dürfte auch zu höheren Standards bei der Handhabung und Durchsetzung der zolltechnischen Anforderungen an in die Gemeinschaft eingeführte Waren beitragen.

2.8. Als entscheidendes Element sieht das Programm beschleunigte Schritte in Richtung e-Zoll vor, mit allen Konsequenzen für die Effizienz und einer Entwicklung hin zu papierlosen Systemen.

2.9. Zudem würde das Programm die praktische Unterstützung und Schulung der entsprechenden Mitarbeiter in allen Fragen der gemeinschaftlichen Zollbestimmungen beinhalten.

2.10. Diese Maßnahmen sollen u. a. dazu führen, dass die Kosten für die Einhaltung der Rechtsvorschriften im Zollwesen sinken, was wiederum dazu beitrüge, dass kein Missverhältnis zwischen Zollkosten und Gesamtnutzen entsteht. Als zusätzlicher Vorteil dürften diese Maßnahmen eine weitere Standardisierung der insbesondere bei der Zollanmeldung geforderten Angaben sicherstellen.

2.11. Die gesamte Haushaltsbelastung wird für die fünf Jahre auf 133 Mio. EUR geschätzt. Davon sind 18,8 Mio. EUR für gemeinsame Maßnahmen vorgesehen, mit einem gesondert aufgeführten Betrag für Benchmarking-Maßnahmen. Weitere 79 Mio. EUR fließen in Investitionen und Verbesserungen im EDV-Bereich. Dazu kommen 22,7 Mio. EUR für die Unterstützung der Bewerberstaaten bei Investitionen in die Verknüpfung ihrer Systeme mit denen der Gemeinschaft. Die verbleibenden 12,5 Mio. EUR fallen unter sonstige Maßnahmen.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt diese Initiative der Kommission, die Arbeit der Zolldienste im Rahmen von „ZOLL 2007“ auszudehnen und zu verbessern. Die Ziele sind konventionell und die zu ihrer Verwirklichung vorgeschlagene Vorgehensweise ist angemessen.

3.1.1. Der Ausschuss ist sich jedoch bewusst, dass noch zahlreiche kritische Probleme zu lösen sind, wenn es darum geht, effiziente und wirksame Zolldienste zu gewährleisten, den Umfang des nicht erfassten Handels zu verringern und den erforderlichen Grad an Mitarbeit seitens der Mitgliedstaaten und Zusammenarbeit zwischen ihnen zu erreichen.

3.2. Um den Binnenmarkt erfolgreich weiterentwickeln zu können, müssen die Regierungen und Unternehmen in der Gemeinschaft einer hochqualifizierten Verwaltung der Zolldienste sicher sein. Jeder Mitgliedstaat hängt von den Anstrengungen der anderen ab, die Zollanforderungen an den Außengrenzen durchzusetzen und zu kontrollieren sowie den Binnenhandel zu überwachen.

3.3. Erfolgreiche Zolldienste werden zu einheitlichen, konsequenten und hohen Standards in der gesamten Gemeinschaft führen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind Gemeinschaftsmaßnahmen wie die in „ZOLL 2007“ vorgesehenen erforderlich.

3.4. Es müssen verbesserte Zolldienste entwickelt werden, die den gegensätzlichen Zwängen Rechnung tragen, übertriebene Bürokratie zu vermeiden und wirksame Umsetzungsverfahren sicherzustellen.

3.5. Deshalb wird der Schwerpunkt in „ZOLL 2007“ folgerichtig auf eine koordinierte und wirksame Zollpolitik gelegt, die die Gefahr einer unsachgemäßen Umsetzung minimiert sowie die Kompetenzen und den Einsatz von Mitarbeitern maximiert. Bei diesen Prioritäten werden die Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten und der legale Handel vom Rückgang der Betrugsfälle und Steuerhinterziehungen profitieren.

3.6. Es besteht Einigkeit über das Erfordernis, politische Maßnahmen, Standards, gemeinsame Kommunikationstechnologien, Durchführung der Vorschriften und Ausbildung für die Zolldienste gemeinschaftsweit zu koordinieren. Da die Zolldienste jedoch in jedem Mitgliedstaat in umfassendere Erfordernisse der nationalen Verwaltung eingebunden sind (wozu beispielsweise gewisse Aufgaben im Mehrwertsteuer- und Verbrauchsteuerbereich sowie bei der Unterbindung des Handels mit bestimmten Drogen gehören), bleiben sie Teil der ihrem jeweiligen Mitgliedstaat gegenüber verantwortlichen öffentlichen Verwaltung. Die Gemeinschaft hat jetzt die Aufgabe, für angemessene und wirksame Zusammenarbeit zu sorgen.

3.6.1. Nach Ansicht des Ausschusses sollte die Kommission bei der Überwachung der Kontrollstandards in den Mitgliedstaaten eine proaktivere Rolle spielen. Dies könnte zum Teil durch die Schaffung eines Systems von für das gesamte Gemeinschaftsgebiet zuständigen Zollinspektoren erreicht werden. Diese Empfehlung wäre besonders für die Unterstützung der Beitrittsstaaten bei der Einführung der erforderlichen Kontrollstandards und der nötigen Überwachung an den (neuen) erweiterten Grenzen der Gemeinschaft relevant.

3.6.2. Das durch das Projekt RALFH (siehe Ziffer 2.2) gegebene Beispiel für vorbildliche Verfahrensweisen sollte ausgebaut werden, indem Orte mit gemeinsamen Kontrollproblemen oder vergleichbaren Handelsverkehrsabläufen (z. B. Mittelmeerhäfen) gruppiert werden, um ihre Kontroll- und Aufklärungstätigkeit zu verbessern. Dies sollte mit dem Beamtenaustausch zwischen Zollbehörden gekoppelt werden (siehe Ziffer 4.10).

3.7. Diese Aufgabe umfasst natürlich insbesondere die Auswirkungen von „ZOLL 2007“ auf die Bewerberstaaten, die ihren Beitritt zur Gemeinschaft aushandeln.

3.8. Der Ausschuss begrüßt die von der Kommission unternommenen Schritte zur Entwicklung einer wirksamen Vereinbarung mit den Mitgliedstaaten und den Bewerberstaaten, damit letztere maximalen Nutzen aus dem Programm ziehen können und bei der Einrichtung effizienterer Zolldienste unterstützt werden.

3.9. In der Diskussion über den Entscheidungsentwurf hat der Rat Artikel 3, in dem die Gesamtziele dargelegt sind, geändert. Der Ausschuss bemerkt, dass in der revidierten Fassung gefordert wird, die Zollpolitik „in einer Partnerschaft zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten“ ständig den neuen Entwicklungen anzupassen. Das ist eine wichtige Klarstellung und Hervorhebung.

3.10. Bereits in der Vergangenheit hat der Ausschuss auf die Probleme der Steuerhinterziehung hingewiesen<sup>(1)</sup>. Er erwartete, dass sich das Programm „ZOLL 2007“ auf die Zurückdrängung von Betrug und Steuerhinterziehung konzentrieren würde. Der Ausschuss ist enttäuscht, dass dieses Ziel nicht intensiver verfolgt wird. Eine Verpflichtung, Informationen in größerem Umfang zu teilen, bei Ermittlungen zusammenzuarbeiten und bei der Entdeckung verdächtiger Personen oder Unternehmen wirksame Maßnahmen zu ergreifen, könnte überzeugend demonstrieren, dass „ZOLL 2007“ positive Ergebnisse zeitigen soll.

3.11. Der Ausschuss befürwortet zwar die Ziele und die Methodik von „ZOLL 2007“, weist jedoch darauf hin, dass sich aus der vorliegenden Mitteilung nicht das Kosten-Nutzen-Verhältnis der derzeitigen und vorgeschlagenen Maßnahmen

ableiten lässt. Der Ausschuss würde es begrüßen, wenn die Kommission ihm bestätigen könnte, dass dieses Verhältnis bei der Ausarbeitung des Programms bewertet wurde. Informationen dieser Art sind im Zwischenbericht über das Programm „ZOLL 2002“ zu finden<sup>(2)</sup>.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1. Das Programm sollte ergänzt werden durch einen operativen Plan, der die erforderlichen Maßnahmen skizziert und die erwarteten Ergebnisse dann als spezifische Zielsetzungen und Termine festlegt. Das wird dem Programm eine Dynamik verleihen, die die Umstellung vorantreibt und erleichtert. Der Ausschuss wurde darüber unterrichtet, dass ein genauer Aktionsplan für die Umsetzung des Programms „Zoll 2002“ vorbereitet wurde, und regt eine ähnliche Verpflichtung für „Zoll 2007“ an.

4.2. Da es sich hier um ein Fünf-Jahres-Programm handelt, muss es die Möglichkeit geben, die anfänglichen Fortschritte zu überwachen und erforderlichenfalls korrigierend einzugreifen. Für die durch Bewertungsberichte abzudeckenden Zeiträume sollten in dem Programm vorab Termine festgelegt werden, wobei der jeweilige Bericht spätestens 6 Monate nach Ende des entsprechenden Zeitraums vorliegen muss. Es werden Berichte für das erste Jahr (2003) und den Zeitraum 2003-2005 vorgeschlagen. Dies soll sicherstellen, dass die Ergebnisse am Aktionsplan gemessen werden.

4.3. Die Bewertung sollte in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten durchgeführt werden und sich auf vor Programmbeginn festgelegte objektive Kriterien und Indikatoren stützen.

4.4. Der Ausschuss weist insbesondere darauf hin, dass im Programmwurf auf keinerlei quantifizierte Leistungsindikatoren des derzeitigen Programms verwiesen wird und keine spezifischen Maßnahmen für das neue Programm vorgeschlagen werden, obwohl der Nutzen einer Bewertung der Ergebnisse mit Hilfe entsprechender Leistungsindikatoren betont wird. Der Ausschuss hofft, dass die Kommission das Programm in diesem Punkt konkreter gestaltet, indem sie für die vorgeschlagenen Maßnahmen Leistungsindikatoren entwickelt. Diese würden sich auf die Ergebnisse stützen, die von den verbesserten Methoden zur Handhabung des Zollsystems an den Außengrenzen der Gemeinschaft sowie zur Überwachung der innergemeinschaftlichen Bewegungen von Waren, die der zollamtlichen Überwachung unterliegen, erwartet werden. Der Ausschuss begrüßt die Absicht der Kommission, zu diesem Zweck eine Reihe von Wirkungsfaktoren vorzubereiten.

(1) Abl. C 268 vom 19.9.2000.

(2) SEK(2001) 1329 vom 31.7.2001.



4.4.1. Für einen erfolgreichen Verlauf des Programms ist eine engere Zusammenarbeit mit und aus den Mitgliedstaaten erforderlich. Die Mitgliedstaaten müssen für bessere Leistungen die nötigen Mittel zur Verfügung stellen und akzeptieren, dass die Gemeinschaft als Ganzes vom Engagement der einzelnen Mitgliedstaaten abhängt.

4.5. In Abschnitt 3 der einleitenden Bemerkungen des Vorschlags, der die Bewertung von „ZOLL 2002“ betrifft, ist von besseren Ergebnissen aufgrund eines Beamtenaustauschs die Rede, aber diese werden nicht quantifiziert. Im Zwischenbericht über das Programm „ZOLL 2002“<sup>(1)</sup> finden sich genauere Informationen. Dieser verweist auf eine Studie, in der die Notwendigkeit spezifischerer Ziele und ständiger Überwachung hervorgehoben wird (siehe Ziffer 3.1.A).

4.6. In Abschnitt 4A des Vorschlags für „ZOLL 2007“ wird auf Verbesserungen in stark gefährdeten Schlüsselbereichen hingewiesen, aber diese werden weder quantifiziert, noch zu spezifischen Zielen für den Zeitraum 2003-2007 in Beziehung gesetzt. Der Ausschuss schlägt vor, diese genauer darzulegen, auch wenn es einsichtig ist, dass die angewandte Taktik vertraulich bleiben muss.

4.7. Abschnitt 4D enthält verschiedene Kostenschätzungen. Es ist nicht deutlich, ob mit dem unter den IT-Maßnahmen genannten Betrag die der Kommission entstehenden Kosten gemeint sind oder ob mit diesem Betrag die Kosten aller Mitglieds- und Bewerberstaaten gedeckt werden sollen. Ist Ersteres der Fall, so sollte eine Schätzung der den Mitgliedstaaten entstehenden Kosten angegeben werden.

#### 4.8. Entscheidungsentwurf: Kapitel 1. Geltungsbereich und Ziele

4.8.1. Artikel 4: Im ursprünglichen Entwurf wurde dieser Artikel mit „Spezifische Ziele“ bezeichnet. Inzwischen wurde er vom Rat revidiert und als „Prioritäten des Programms“ bezeichnet, während Artikel 3 mit „Ziele“ betitelt wurde. Dadurch wird die Intention des Dokuments deutlicher. Die Liste der Prioritäten wurde grundlegend geändert, um einen zweckmäßigeren Rahmen zu erhalten. Die überarbeitete Fassung des Rates ist als Anhang 1 beigefügt.

4.8.2. Soll das Programm den größtmöglichen Nutzen bringen, so müssen die Ziele in Artikel 4 Buchstabe (b) „die bestmöglichen Arbeitsmethoden zu identifizieren, weiterzuentwickeln und anzuwenden“ und (c) „ein System zur Leistungsmessung in den Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten [...] aufzustellen“ gleich zu Beginn des Fünf-Jahres-Programms angegangen oder sogar vor Ende 2002 erreicht werden.

4.8.3. Buchstabe (g) — vormals (e) — wurde umformuliert, um zu verdeutlichen, wie wichtig es ist, die potentiellen Vorteile elektronischer Kommunikation in und zwischen den Zollbehörden hervorzuheben sowie die Bestrebung, papierlose Zollverfahren mit einem besseren und gesicherten Zugang für die Nutzer zu entwickeln, noch stärker herauszustreichen.

4.8.4. Unter dem ehemaligen Buchstaben (j) war die vorgeschlagene Formulierung „Ausbildungsinfrastruktur mit Management“ unklar. Die Mitgliedstaaten haben ihre eigenen Ausbildungseinrichtungen und -programme, die erforderlichenfalls koordiniert und im Rahmen von Vereinbarungen zur Zusammenarbeit und zum Austausch geteilt werden müssen. In der geänderten Formulierung — jetzt Buchstabe (k) — wird der Schwerpunkt auf gemeinsame Ausbildungsmaßnahmen im Rahmen der Programmaktivitäten gelegt. Damit wird der Kommission deutlicher die Verantwortung übertragen, bei der Entwicklung eines geeigneten gemeinsamen Organisationsrahmens für Ausbildungsmaßnahmen federführend zu sein.

4.8.4.1. Folgerichtig wird damit auf den möglichen Nutzen der Einrichtung eines offiziellen Ausbildungszentrums verwiesen, in dem die Kommission ausgewählte Beamte aus den Mitgliedstaaten schulen kann.

4.9. Artikel 7 „Benchmarking“: Dies sollte eine prioritäre Maßnahme sein. Die angegebene Definition sollte strikt beachtet werden und unspezifische oder sonst wie „schwammige“ Maßnahmen sind zu vermeiden.

4.10. Artikel 8 „Beamtenaustausch“: Dies kann ein sehr sinnvolles Instrument für die Sicherstellung einer engeren Zusammenarbeit, besserer Leistungen und geringerer Kosten für die Einhaltung der Rechtsbestimmungen darstellen. Die Bestimmungen der Absätze 1 und 2 werden vermutlich nicht auf ungeteilte Zustimmung stoßen. Artikel 8 Abs. 2 könnte wie folgt umformuliert werden: Um aus einem Austausch den größtmöglichen Nutzen zu ziehen, sollten die Beamten über die erforderlichen Sprachkenntnisse verfügen und soweit möglich in der Zollverwaltung des Gastlandes das gesamte Spektrum relevanter Aufgaben ausüben dürfen. Es obliegt den Gastverwaltungen, sicherzustellen, dass keine rechtlichen Schwierigkeiten entstehen und Umsetzungsmaßnahmen, Ermittlungen und geheime Operationen in keiner Weise gefährdet werden.

4.11. Artikel 9 „Seminare, Workshops und Projektgruppen“: Dies sollte in jedem Programm ein sehr nützlicher Teil sein, der jedoch sorgfältig zu kontrollieren ist. Die potentiellen Teilnehmer müssen durch ihre Erfahrung und Zuständigkeiten unbedingt angemessen qualifiziert sein. Empfehlungen solcher Gruppen sollten klar und präzise sein. Die für die Veranstaltungen zuständige Direktion der Kommission sollte dafür sorgen, dass deren Kosten ausgehend von einem positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis kalkuliert werden und eine entsprechende Überprüfung erfolgt.

<sup>(1)</sup> SEK(2001) 1329.

4.12. Artikel 11 „Monitoringmaßnahmen“: Dieser Vorschlag, spezifische Bereiche des gemeinschaftlichen Zollrechts zum Gegenstand eines Monitorings zu machen, sollte genauer und strikter ausgestaltet und mit den Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten vor Programmbeginn abgesprochen werden.

4.13. Die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, einen Teil der Kosten zu tragen, könnten für die verschiedenen vorgeschlagenen Maßnahmen genauer festgelegt werden.

4.14. Entscheidend für den Erfolg des Programms und die Verbesserung der Standards für wirksame Zolldienste sind verschiedene Arbeitsvereinbarungen und Methoden, die jeden einzelnen Mitgliedstaat einbinden und von der Kommission überwacht werden. Dazu sollten Vereinbarungen über strengere Kontrollen, eine gemeinsame Überwachungs- und Stichprobenpolitik sowie ein Gleichgewicht zwischen neuen Techniken und auf geeigneter Ebene eingesetzten Beamten gehören.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

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

---

### **Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Forschungsbedarf im Hinblick auf eine sichere und nachhaltige Energieversorgung“**

(2002/C 241/03)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. März 2002, gemäß Artikel 23 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 26. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Wolf.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 117 Ja-Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

#### **1. Präambel**

1.1. Der Europäische Rat von Göteborg<sup>(1)</sup> hat eine Strategie für nachhaltige Entwicklung vereinbart, mit der das politische Engagement der Union für wirtschaftliche und soziale Erneuerung ergänzt wird, und die der Lissabonner Strategie eine dritte, die Umweltdimension, hinzufügt. Der Europäische Rat von Barcelona<sup>(2)</sup> hat das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung bestätigt und festgestellt, dass wirtschaftliche, soziale und ökologische Erwägungen im Rahmen der politischen Entscheidungsprozesse gleiche Beachtung finden müssen.

1.2. Damit ist auch ein Bezug auf die im Grünbuch<sup>(3)</sup> der Kommission enthaltenen Warnungen zur Versorgungssicherheit der EU mit Energie hergestellt; dort wird insbesondere auf

die beunruhigend große und bis zum Jahre 2030 auf knapp 70 % anwachsende Importabhängigkeit Europas für die benötigten Primärenergieträger hingewiesen.

1.3. Im Hinblick auf eine wirksame Überprüfung der Strategie für nachhaltige Entwicklung hat der Europäische Rat von Göteborg den Rat ersucht, den Bereichen Energie, Verkehr und Umwelt im Sechsten Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung gebührend Rechnung zu tragen. Der Europäische Rat von Göteborg hat zudem festgestellt, dass nachhaltige Entwicklung globale Lösungen erfordert. Die Union wird versuchen, auf dem Weltgipfel in Johannesburg für nachhaltige Entwicklung zu einem globalen Übereinkommen zu kommen.

1.4. Diesen Überlegungen folgend stellt der Ausschuss fest, dass die Notwendigkeit einer gesicherten, preisgünstigen, umweltfreundlichen und nachhaltigen Versorgung mit nutzbarer Energie im Schnittpunkt der Zielsetzungen von Lissabon, Göteborg und Barcelona steht. Allerdings ist keineswegs sichergestellt, dass sich diese Notwendigkeit erfüllen lässt: es

---

(1) Europäischer Rat Göteborg Juni 2001, Schlussfolgerungen des Vorsitzes — SN 200/1/01 REV 1.

(2) Europäischer Rat Barcelona März 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes — SN 100/02 ADD 1.

(3) Grünbuch KOM(2000) 769 endg.

besteht ein Energieproblem, das dringend in Angriff genommen werden muss. Der Schlüssel zu möglichen Lösungen kann vor allem aus intensiver Forschung und Entwicklung kommen.

1.5. Darum hat der Ausschuss, in Ergänzung seiner Stellungnahmen zum Grünbuch<sup>(1)</sup> und zum Sechsten Rahmenprogramm<sup>(2)</sup>, die vorliegende Stellungnahme verabschiedet, in welcher er empfiehlt, dass die Kommission eine Strategie für eine integrierte europäische Energieforschung erarbeitet, aus der sich ein zukünftiges Europäisches Energieforschungsprogramm ableitet. Dieses sollte, soweit möglich, bereits während der Laufzeit des Sechsten Rahmenprogramms in Kraft gesetzt werden, spätestens jedoch in der darauf folgenden Periode.

1.6. Der Europäische Rat von Barcelona „stellte fest, dass die Gesamtausgaben für F&E und für Innovationen in der Union erhöht werden sollten, so dass sie 2010 ein Niveau von nahezu 3 % des BIP erreichen. Diese Neuinvestitionen sollen zu zwei Drittel von der Privatwirtschaft finanziert werden“. Nach Meinung des Ausschusses sollten daraus auch die für ein umfassendes Energieforschungsprogramm zusätzlich erforderlichen Mittel zur Verfügung stehen. (Siehe außerdem Punkt 2.4.3).

## 2. Ausgangslage und bisherige Stellungnahmen des Ausschusses

### 2.1. Das Energieproblem

2.1.1. Nutzbare Energie ist die Grundlage unserer heutigen Industriegesellschaft. Erst ihre ausreichende Verfügbarkeit führte zum gegenwärtigen Lebensstandard: Lebenserwartung, Nahrungsversorgung, soziale Sicherheit und persönlicher Freiraum haben ein nie zuvor gekanntes Niveau erreicht. Ohne Energie gibt es keinen Wohlstand und keine Dynamik. Dank der Leistungsfähigkeit von Wirtschaft und Technik und Dank konsistenter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen — im Gegensatz z. B. zu Kalifornien — war es bisher möglich, dem Verbraucher in der EU eine weitgehend ausreichende und zuverlässige Energieversorgung zu ökonomisch akzeptablen Bedingungen zur Verfügung zu stellen.

2.1.2. Doch es gibt kein Schlaraffenland. Bereitstellung und Nutzung von Energie sind mit Umweltbelastungen, Risiken, Ressourcenerschöpfung sowie problematischen außenpolitischen Abhängigkeiten und Unwägbarkeiten verbunden. Erschwerend kommt hinzu, dass die Nachfrage nach nutzbarer Energie längerfristig dramatisch ansteigen wird, da sich der Welt-Energieverbrauch, bedingt durch Bevölkerungswachstum und den Nachholbedarf der weniger entwickelten Länder, bis zum Jahr 2060 voraussichtlich verdoppeln oder gar verdreifachen wird.

2.1.3. Fossile Brennstoffe, nämlich Kohle, Erdgas und Erdöl, leisten mit rund 79 % den weitaus größten Beitrag zum Primärenergieverbrauch in der EU. Ihre Vorräte sind — bei unterschiedlicher Reichweite — begrenzt, und ihre Verbrennung ist mit dem Ausstoß klima- und umweltrelevanter Emissionen (insbesondere Kohlendioxid) verbunden. Diese Emissionen sollen durch die im Kyoto-Protokoll getroffenen Vereinbarungen in Zukunft nicht nur in ihrem Anstieg begrenzt, sondern sogar gesenkt werden.

2.1.4. Kernspaltung trägt mit rund 15 % zum Primärenergieverbrauch bei und erzeugt keine klimarelevanten Gase. Wegen der Sorge vor radioaktiver Verseuchung bei Betriebsunfällen und bei der Endlagerung ist ihre Verwendung jedoch umstritten und die einzelnen Mitgliedsländer haben hierzu unterschiedliche Einstellungen.

2.1.5. Der Beitrag der erneuerbaren Energieträger liegt bei rund 6 %, wobei Wasserkraft den größten Anteil hat. Bei den anderen erneuerbaren Energieträgern (der größte Anteil stammt dort aus der Verbrennung von Biomasse und Müll) liegen die Probleme vorwiegend bei dem naturgegeben schwankendem Angebot, der mangelnden Speicherfähigkeit — Ausnahme Biomasse und Müll — und der geringen primären Energiedichte, welche noch zu sehr hohen Kosten führt.

2.1.6. Keine der Optionen und Techniken, die einen Beitrag zur zukünftigen Energieversorgung leisten können, ist perfekt und für alle Bedürfnisse ausreichend. Eine langfristig verfügbare, umweltschonende und ökonomisch kompatible Energieversorgung ist weder in Europa noch global sichergestellt. Zudem könnte ein Zielkonflikt entstehen zwischen dem wettbewerbsbestimmten Bedarf an einer besonders preisgünstigen Energieversorgung und der Entwicklung neuer Techniken sowie der langfristigen Vorsorge samt den erforderlichen Forschungsaufgaben. Daher darf die Strategie zur Lösung des Problems nicht auf Teilaspekte verengt werden. Man muss das Energieproblem in seinem vollen Umfang und in seiner langfristigen, globalen Perspektive diskutieren und auf breiter Front in Angriff nehmen. Die Lösung des Energieproblems ist Schlüsselement und maßgeblicher Prüfstein einer globalen Partnerschaft für Nachhaltigkeit.

2.1.7. Die obigen Aussagen werden jedoch in der Wahrnehmung durch die Bürger und in der öffentlichen Diskussion nicht ausreichend widerspiegelt. Vielmehr gibt es eine zwischen Über- und Unterschätzung von Risiken und Chancen aufgespannte Bandbreite von Meinungsäußerungen, zeitweise modifiziert durch Meldungen über Ölkrisen, Klimaereignisse, Versorgungsgespässe (Kalifornien) oder Atommüll-Transporte. Das Meinungsspektrum reicht von der Ansicht, es gäbe gar kein Energieproblem, bisher wäre es immer gut gegangen und man würde bei Bedarf jeweils neue Lagerstätten erschließen (da schon seit vielen Jahren z. B. Waldsterben vorhergesagt

<sup>(1)</sup> ABl. C 221 vom 7.8.2001.

<sup>(2)</sup> ABl. C 260 vom 17.9.2001.

würde oder behauptet würde, dass die Öl- und Gas-Vorräte nur noch 40 Jahre reichen), bis zu dem Glauben, der gesamte Weltenergiebedarf ließe sich leicht durch erneuerbare Energieträger befriedigen, wenn nur alle Forschungsmittel darauf konzentrieren würden. Daher muss das Energieproblem wesentlicher Bestandteil der notwendigen Debatte<sup>(1)</sup> zwischen Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Bürgern werden, einschließlich Schulbildung, Medienauftrag und professioneller Ausbildung.

## 2.2. Grünbuch der Kommission

2.2.1. Die Kommission hat in ihrem Grünbuch<sup>(2)</sup> eine bemerkenswert deutliche Darstellung und Analyse der Problemlage durchgeführt. Darin hat die Kommission insbesondere auf die beunruhigend große und bis zum Jahre 2030 auf knapp 70 % anwachsende Importabhängigkeit Europas für die benötigten Primärenergieträger hingewiesen, die Gefahr aufgezeigt, dass die Kyoto-Verpflichtungen unerfüllbar werden könnten, sowie die Rolle der Kernenergie für die Erfüllung der Kyoto-Verpflichtungen hervorgehoben.

2.2.2. Dazu hat der Ausschuss eine ausführliche und insgesamt außerordentlich positive Stellungnahme<sup>(3)</sup> erarbeitet. Er hat unter anderem darauf hingewiesen, dass die Untersuchung der Kommission globaler ausfallen und der Zeitraum der Untersuchung ausgedehnt werden sollte, da sich die Probleme in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts weiter zuspitzen werden. Insbesondere hat er die Bedeutung von Forschung und Entwicklung zur Lösung des Problems hervorgehoben.

2.2.3. Der beratende Ausschuss der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl EGKS<sup>(4)</sup> weist auf das Einsparpotential in den Bereichen Verkehr, Privathaushalte und Tertiärsektor hin sowie auf die mit der Nutzung von Kohle verbundenen Entwicklungspotentiale.

## 2.3. Energieforschung — bisherige Behandlung

2.3.1. Auf Ebene der EU ist die Energieforschung Bestandteil des derzeit noch laufenden fünften Rahmenprogramms im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration sowie des Rahmenprogramms der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM). Darin werden für Energieforschung jährlich rund 510 Mio. EUR aufgewandt; das sind weniger als ein Tausendstel der Ausgaben für Primärenergie innerhalb der EU.

2.3.2. Zur Vorbereitung des sechsten Rahmenprogramms hat die Kommission im Februar 2001<sup>(5)</sup> einen „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das mehrjährige Rahmenprogramm 2002-2006 der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration als Beitrag zur Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums“ und einen „Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das mehrjährige Rahmenprogramm 2002-2006 der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) im Bereich der Forschung und Ausbildung als Beitrag zur Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums“ unterbreitet.

2.3.3. Zudem hat die Kommission im Januar 2002 (geänderte) Vorschläge<sup>(6)</sup> für die „Spezifischen Programme des sechsten Rahmenprogramms 2002-2006 der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration“ sowie über die „Spezifischen Programme des sechsten Rahmenprogramms 2002-2006 der Europäischen Atomgemeinschaft im Bereich der Forschung und Ausbildung“ unterbreitet.

2.3.4. In allen unter Punkt 2.3 obengenannten Dokumenten sind Forschungs- und Entwicklungsarbeiten zum Thema der Energie enthalten. Das Programm der Europäischen Atomgemeinschaft ist sogar ausschließlich diesem Fragenkreis gewidmet.

2.3.5. Außerdem wird von der öffentlichen Hand geförderte Energieforschung in den Mitgliedstaaten als Bestandteil der nationalen Forschungsprogramme durchgeführt.

2.3.6. Zudem sei darauf hingewiesen und betont, dass ein ganz wesentlicher Teil aller technologischen Entwicklung und der damit verbundenen Forschung von der Industrie — weitgehend mit eigenen Mitteln — durchgeführt wird. Dies betrifft unter anderem die Öl- und Gasförderunternehmen samt Transport und Aufbereitung, die Kohlewirtschaft, die Anlagenbauer, die Energieversorgungsunternehmen, die Automobilindustrie, die Flugzeugindustrie, deren Zulieferer, KMUs und viele andere, einschließlich der damit befassten Banken.

2.3.7. Der Ausschuss hat im Juli 2001 eine ausführliche Stellungnahme<sup>(7)</sup> zum obengenannten ersten (2.3.2) Vorschlag der Kommission<sup>(5)</sup> verabschiedet. Darin hat er u. a. folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- eine Erhöhung des FTED-Gesamthaushalts der Gemeinschaft um ca. 50 % als mittelfristiges politisches Ziel für die Zeit nach dem sechsten Forschungs-Rahmenprogramm (RP) sowie einen Aufruf an die Mitgliedstaaten und die Wirtschaft, diesem Beispiel zu folgen;

(1) Siehe dazu die Initiativstellungnahme des Ausschusses CES 724/2001 vom Mai 2001 „Wissenschaft, Gesellschaft und Bürger in Europa“, ABl. C 221 vom 7.8.2001.

(2) Grünbuch KOM(2000) 769 endg.

(3) ABl. C 221 vom 7.8.2001.

(4) Bulletin EU 6-2001.

(5) KOM(2001) 94 endg.

(6) KOM(2002) 43 endg.

(7) ABl. C 260 vom 17.9.2001.



- Aufnahme eines spezifischen Schwerpunkts „ENERGIE UND VERKEHR“ in die thematischen Aufgabenbereiche, um das Energie- und Verkehrsproblem zu betonen und stärker in den Blickpunkt zu rücken sowie dabei insbesondere erneuerbare Energien (einschließlich Speicherung und Verteilung) und Energiesparen (1 500 Mio. EUR) im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung hervorzuheben;
- eine entsprechende Stärkung des EURATOM-Programms mit den Zielen sichererer Atomenergie — einschließlich Erzeugung, Transport und Lagerung von radioaktiven Abfällen — und verstärkter Förderung der Kernfusionsoption (Kernspaltung 350 Mio. EUR, Kernfusion 950 Mio. EUR);

2.3.8. Im Mai 2002 verabschiedete der Ausschuss eine Stellungnahme<sup>(1)</sup> zum o. g. zweiten (2.3.3) Dokument<sup>(2)</sup> der Kommission, in welchem er die auf Energieforschung bezogenen wesentlichen Elemente seiner vorangegangenen Stellungnahme — angepasst an die zwischenzeitlichen Ratsentscheidungen und Stellungnahmen des Parlaments im wesentlichen beibehalten hat.

2.3.9. Speziell in Bezug auf das Ziel einer globalen Nachhaltigkeit hat der Ausschuss in seiner Stellungnahme zur Vorbereitung des Weltgipfels (in Johannesburg) für nachhaltige Entwicklung auf die große Bedeutung intensiver Forschung auf dem Gebiet Energie und Verkehr hingewiesen<sup>(3)</sup>.

2.3.10. Ebenso wird vom Ausschuss eine Stellungnahme zum Programm der Kommission „Intelligente Energie für Europa“<sup>(4)</sup> vorbereitet.

#### 2.4. *Motivation der hier vorliegenden Stellungnahme*

2.4.1. In den unter 2.3.7 und 2.3.8 erwähnten Stellungnahmen des Ausschusses nimmt das Thema Energieforschung innerhalb des sehr umfangreichen inhaltlichen und prozeduralen Gesamt-Regelwerks des Sechsten Rahmenprogramms FTED nur einen relativ kleinen Teil ein. Darum hielt es der Ausschuss nicht für angebracht, im Rahmen seiner obengenannten Stellungnahmen zum Sechsten Rahmenprogramm als Ganzem dem Thema Energieforschung jenen Umfang, jenes Gewicht und jenes Maß an Detaillierung einzuräumen, die ihm von der Sache her zustehen sollten.

2.4.2. Das Thema Energieforschung nimmt aber auch deswegen eine Sonderstellung ein, weil es als einziges Element der „Thematischen Aktionen“ des Sechsten Rahmenprogramms in zwei verschiedene Vertragswerke aufgespalten ist, nämlich

einerseits in das mehrjährige Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration (FTED) und andererseits in das mehrjährige Programm der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) im Bereich der Forschung und Ausbildung.

2.4.3. Ein besonderer, neuer Aspekt entsteht zudem durch das Auslaufen des Vertrags zur Europäischen Kohle- und Stahl Gemeinschaft EKSG im Juli 2002, wodurch die Kommission einen gemeinsamen Forschungs-Fond für den Sektor Kohle und Stahl übernehmen wird<sup>(5)</sup>. Dieser sollte nach Meinung des Ausschusses insbesondere Energiefragen zu Gute kommen.

2.4.4. Des Weiteren wird das vorliegende Thema durch verschiedene Förderprogramme der Kommission innerhalb des Ersten Rahmenprogramms für Maßnahmen im Energiesektor berührt, die außerhalb des Rahmenprogramms Forschung und Entwicklung durchgeführt werden.

2.4.5. Die Anstrengungen der EU auf dem Gebiet der Energieforschung sind also noch ziemlich zergliedert: — Sechstes Rahmenprogramm FTED und EURATOM, Maßnahmen im Energiesektor, zudem<sup>(6)</sup> EUREKA, COST, CERN, JRC etc. Hier besteht nach Meinung des Ausschusses eine wichtige Aufgabe für die Kommission, zusammen mit den Trägern und Partnern dieser verschiedenen Programme und Institutionen zu einer gemeinsamen und geschlossenen Strategie Energieforschung im Rahmen des Europäischen Forschungsraums zu gelangen. (Siehe auch 3.6).

2.4.6. Angesichts dieser Sachlage hat sich der Ausschuss daher entschlossen, dem Thema Energieforschung als Ganzem die vorliegende, seine unter 2.3.7 und 2.3.8 genannten Stellungnahmen ergänzende, eigene Stellungnahme zu widmen. Auf diese Weise wird der Ausschuss auch seiner Meinung gerecht, dass das Thema Energieforschung ein deutlich größeres Gewicht, eine erhöhte Sichtbarkeit sowie eine einheitliche und geschlossene Darstellung erhalten sollte, welche zudem der Dringlichkeit des Problems entspricht.

### 3. **Eine Strategie für ein zukünftiges Europäisches Energieforschungs-Programm**

3.1. Energieforschung ist das strategische Element und die notwendige Grundlage jeder langfristig erfolgreichen Energiepolitik. Das Energieproblem erfordert ein Höchstmaß an wissenschaftlicher Forschung und technologischer Entwicklung. Die Investitionen in Forschung und Entwicklung sind die Gegengabe der heutigen an künftige Generationen für den gegenwärtigen Verbrauch an Energieressourcen und für die Belastung der Atmosphäre mit Treibhausgasen.

(1) CES 693/2002.

(2) KOM(2002) 43 endg.

(3) CES 692/2002.

(4) KOM(2002) 162 endg. vom 9.4.2002.

(5) Doc. Council 5650/02 + ADD 1 (Council 28.2.2002 provisional version 6533/02 (Presse 43-G) Seite VII EN.

(6) Einige der hier genannten Organisationen oder Programme greifen über den EU-Rahmen hinaus.

3.2. Die Akteure von Forschung und Entwicklung sind Wissenschaft und Industrie. Innerhalb der EU sind die benötigte Kompetenz und die wissenschaftliche Qualität für Spitzenleistungen vorhanden, verbunden mit Ausbildungsstätten für zukünftig erforderliche Fachkräfte, um die dafür benötigte Forschungsstrategie im Bündnis von Wissenschaft und Industrie zum Erfolg zu führen.

3.3. Diese Strategie bedarf der Unterstützung der Mitgliedstaaten und der EU, insbesondere in den Langfrist- und Risikoaspekten von Forschung und Entwicklung. Es wäre eine gefährliche Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der europäischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen, wenn diese Unterstützung deutlich hinter dem zurückbliebe, was in konkurrierenden Wirtschaftsräumen an öffentlichen Mitteln dafür aufgewandt wird.

3.4. Wirtschaft, Wissenschaft und Politik haben sich also der gemeinsamen Aufgabe zu stellen, die Energieversorgung der Gemeinschaft und ihrer Bürger nachhaltig zu sichern, die dafür benötigte Strategie zu entwickeln und die erforderlichen Mittel bereitzustellen.

3.5. Dies betrifft in besonderem Maße den Aufgabenbereich der EU, für den Energieversorgung, transeuropäische Energienetze etc. typische Merkmale eines gemeinsamen Europäischen Binnenmarkts sind.

3.6. Daher kommt dem Europäischen Forschungsraum und den diesem zur Verfügung stehenden Instrumenten eine herausragende Bedeutung zu. Der Ausschuss appelliert aber auch an die Regierungen, die Industrie und die Forschungseinrichtungen der Mitgliedstaaten, an einer derartigen europäischen Strategie und dem daraus zu entwickelnden Energieforschungs-Programm mitzuwirken und sich so (wie bei der Fusionsforschung bereits erreicht) in ein europäisches Energieforschungsprogramm zu integrieren.

3.7. Der Ausschuss ist sich bewusst und erkennt voll an, dass sich ein beachtlicher Teil dieser und der noch folgenden Empfehlungen bereits im Vorschlag der Kommission zum sechsten Rahmenprogramm plus EURATOM-Programm und in anderen Programmen der Kommission widerspiegelt, allerdings unvollständig und in ziemlich zergliederter Form (siehe auch 2.4.5). In der Europäischen Union besteht jedoch ein klarer Bedarf an einer ausgewogenen, thematisch hinreichend diversifizierten und langfristig verlässlichen Gesamtstrategie, welche sich aus einer weitreichenden Analyse einerseits der ökologischen und ökonomischen Erfordernisse und andererseits der möglichen Lösungsoptionen und deren Entwicklungspotentials ableitet. Unbeschadet seiner Verankerung in unterschiedlichen Vertragswerken sollte daraus ein geschlossenes und konsistentes europäisches Energieforschungsprogramm folgen, das die zu seiner Durchführung erforderlichen Mittel und deren Zuordnung deutlich aufzeigt, das

den Bürgern verständlich gemacht und das gegenüber den politischen Entscheidungsträgern nachdrücklich vertreten und langfristig durchgehalten wird.

3.8. Ein zusätzlicher Gesichtspunkt gilt dabei der Situation außerhalb der gegenwärtigen Grenzen der EU.

— Dies betrifft einerseits die Beitrittsstaaten und deren Energieversorgung dort. Hier geht es einerseits um die Sicherheit und die Umweltstandards der dort vorhandenen Techniken und ihrer Probleme. Hier geht es andererseits darum, die bereits bestehenden Einbindungen in ein gemeinsames Forschungsprogramm fort zu führen und zu vertiefen.

— Dies betrifft andererseits die an die Beitrittsstaaten angrenzenden Länder wie z. B. die Ukraine und Russland. Auch mit diesen Ländern müssen rechtzeitig — die bereits bestehenden Kooperationen (!) ausbauend — weitere Zusammenarbeiten auf dem Sektor Energieforschung aufgenommen und Übereinkünfte über Umweltstandards etc. getroffen werden.

— Nicht zuletzt jedoch betrifft dies den globalen Aspekt — und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung (Johannesburg) — welcher auch die Verpflichtung enthält, mit dem know-how Europas und mit seinen Technologien zur Lösung der globalen Probleme und jener der weniger entwickelten Länder beizutragen. Diese Verpflichtung umfasst nicht nur die Weitergabe wissenschaftlich-technischer Erkenntnisse, sondern sie bietet auch die Chance, führende Technologien exportieren zu können und so wiederum der Wettbewerbsfähigkeit und dem Wohlstand der EU zu dienen.

— Der globale Aspekt des Energieproblems ist ein zusätzlicher Ansporn, auf dem Gebiet der Energieforschung eine intensive internationale Zusammenarbeit zu suchen und zu fördern. Dazu bieten sich auch internationale Organisationen wie die Internationale Energie Agentur IEA und die Internationale Atomenergie Agentur IAEA als Katalysatoren und Instrument an.

3.9. Die Versorgung mit Energierohstoffen sowie die Entsorgung der Rückstände des Energieverbrauchs (genauer: des Energie-Umsatzes) bedürfen der Weiterentwicklung aller bekannten und denkbaren Energieträger, um deren jeweiliges Potential, nämlich zu einer sicheren, kostengünstigen und nachhaltigen Energieversorgung beizutragen, zu erforschen, zu verbessern und auszuschöpfen. Der dazu erforderliche Aufwand sollte an der globalen Wettbewerbssituation und an der Dringlichkeit der Umweltproblematik gemessen werden, aber auch am Umfang und an den Kosten des gesamten Energieverbrauchs, da Forschung und Entwicklung das Saatgut für die Zukunft sind.

(1) Abl. L 299 vom 28.11.2000, S. 14.

3.10. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich das Energieproblem aus heutiger Sicht in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts bedrohlich verschärfen wird, so dass Strategie, Untersuchungszeitraum und Entwicklungsperspektive über diesen Zielhorizont hinaus ausgerichtet werden müssen. Es gilt jedoch — wegen der Langfristigkeit der erforderlichen Entwicklungen und Lösungswege — schon jetzt mit Nachdruck zu handeln.

3.11. Der Ausschuss stellt mit Befriedigung fest, dass wesentliche Teile seiner Überlegungen auch von der die Kommission beratende Energy RTD Strategy Working Group E-WOG geteilt werden, und verweist in diesem Zusammenhang auf deren Arbeitspapier<sup>(1)</sup>.

#### 4. Gesichtspunkte einer gemeinsamen Forschungsstrategie

4.1. Eine rationale Forschungsstrategie setzt zunächst dort an, wo vorhandene Ressourcen am ehesten gespart oder neue Ressourcen erschlossen, der CO<sub>2</sub> — Ausstoß und sonstige schädliche Emissionen/Reststoffe gemindert, und das Energiepreisniveau niedrig gehalten werden können. Zugleich muss eine solche Strategie aber auch langfristige und globale Zielsetzungen entwickeln und entschlossen verfolgen.

4.2. Dabei müssen industrielle Forschung und Entwicklung vorwiegend auf solche Ziele gerichtet sein, welche die Chance für kurzfristige Ergebnisse, Produkte, Verfahren und Dienstleistungen bieten, somit also eine relativ rasche Amortisation der Forschungsinvestitionen erlauben und daher weitgehend von den Unternehmen selbst getragen werden können. Demgegenüber ist es Aufgabe der von der öffentlichen Hand getragenen Forschungseinrichtungen, sich bei den nötigen grundlegenden Entwicklungen zu engagieren und insbesondere solche Projekte voranzutreiben, deren Ziel erst längerfristig erreichbar wird. Insgesamt müssen Wirtschaft und Wissenschaft in Partnerschaften auf Gegenseitigkeit eng zusammenarbeiten, um über Grundlagenforschung und Demonstrationsprojekte schließlich zu marktfähigen Lösungen zu gelangen.

4.3. Während die mit dem europäischen Binnenmarkt einhergehenden Veränderungen (Liberalisierung)<sup>(2)</sup> in der Regel als Vorteil für eine sichere Energieversorgung angesehen werden, können diese Maßnahmen angesichts der weltweit verschärften Wettbewerbssituation bei einigen Industriezweigen zu Verschiebungen in den Anreizen und Verantwortlichkeiten für die längerfristige Vorsorge führen, und damit zumindest vorübergehend zu einer Reduktion der industrieseitigen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten.

4.4. Hier muss seitens der Politik erforderlichenfalls durch Regelungen oder Anreize an die Industrie dafür gesorgt werden, dass dies nicht geschieht. Vielmehr ist darauf hinzuwirken, dass die Ziele von Barcelona<sup>(3)</sup> auch seitens der Industrie erfüllt werden, dass also auch industrieseitig und aus eigenen Mitteln deutlich mehr in Forschung und Entwicklung investiert wird.

4.5. Unternehmen sollen sich verstärkt in Projekten engagieren, die gemeinsam mit Forschungseinrichtungen durchgeführt und von der öffentlichen Hand finanziert werden, um neue Ergebnisse der Energieforschung rascher aufzunehmen und in Produkte umzusetzen. Dabei kommt dem Engagement von Anlagebauern und -betreibern bei Errichtung und Betrieb von Demonstrations-Projekten eine ganz besondere Bedeutung zu.

4.6. Eine gemeinsame Forschungsstrategie setzt zudem voraus, dass sowohl die von der öffentlichen Hand getragenen Forschungseinrichtungen als auch die Industrieforschung über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Forschungs- und Entwicklungsarbeiten benötigen von der Idee über Laborversuch und Prototyp bis hin zur Demonstrationsanlage und schließlich zu einem marktfähigen Produkt viele Jahre, oft Jahrzehnte. Damit solche Entwicklungen eine Erfolgchance haben können, sind bei der Forschungsförderung auf nationaler und auf europäischer Ebene Stetigkeit und ein langer Atem erforderlich, auch um den an der Entwicklung beteiligten Personen, Firmen und Forschungseinrichtungen Planungssicherheit und den Mut zum Engagement zu geben.

4.7. Die Instrumente der Forschungsförderung seitens der EU sind dabei so auszuwählen und zu gestalten, dass sie den jeweiligen spezifischen Themen und deren unterschiedlichen Zeithorizonten optimal angepasst sind. Nach Meinung des Ausschusses bieten dafür die im 5. Rahmenprogramm plus EURATOM-Programm verwendeten Instrumente zusammen mit den im 6. Rahmenprogramm plus EURATOM-Programm vorgeschlagenen Instrumenten eine angemessene Palette von Möglichkeiten.

4.8. Ebenso ist eine weitere Bündelung der politischen und administrativen Zuständigkeiten für die erforderlichen Planungs- und Entscheidungsprozesse anzustreben, damit durch die nötigen Abstimmungs- und Einigungsprozeduren der Beteiligten (z. B. verschiedene Generaldirektionen der Europäischen Kommission, Ministerien, Mitgliedstaaten) nicht nur keine unangemessenen Verzögerungen oder gar Blockaden entstehen, sondern eine wohlkoordinierte, effiziente und geschlossene Vorgehensweise resultiert, die den Zielsetzungen des Europäischen Forschungsraums gerecht wird und seine Chancen ausschöpft.

(1) E-WOG Working Paper „Sustainable and Affordable Energy for the Future; Priorities for European Union Energy RTD: January 2001.“ EUR 19 790.

(2) Centre for European Policy Studies CEPS: „Security of Energy Supply“ Report of a CEPS Working Party, Nov. 2001, Page 22, ISBN 92-9079-358-9.

(3) Europäischer Rat Barcelona März 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes — SN 100/02 ADD 1.

## 5. Themen eines zukünftigen europäischen Energieforschungsprogramms

5.1. Es ist weder Absicht noch Aufgabe des Ausschusses, ein derartiges Energieforschungsprogramm inhaltlich selbst zu erarbeiten und vorzuschlagen. Vielmehr empfiehlt der Ausschuss, dass die Kommission diese Aufgabe in bewährter Weise übernimmt und dabei eng mit Industrie, Wissenschaft und den Regierungen der Mitgliedstaaten zusammenarbeitet.

5.2. Das so zu Stande gekommene europäische Energieforschungsprogramm könnte dann in die Planungen für die Phase nach dem sechsten FTED Rahmenprogramm einfließen, so weit irgend möglich allerdings auch schon innerhalb des sechsten Rahmenprogramms Berücksichtigung finden, wobei der vom EKGS zu übernehmende Fond sowie die in Barcelona beschlossene Erhöhung der Forschungsbudgets den erforderlichen zusätzlichen Spielraum eröffnet.

5.3. Da keine singuläre Lösung des Energieproblems in Sicht ist, kann dessen Lösung nur aus einer Weiterentwicklung und Exploration aller erfolgversprechenden Energieformen, Technologien und Optionen erwachsen.

5.4. Dabei kommt es darauf an, sowohl die bekannten und bewährten Techniken und Konzepte konsequent und erfinderisch (weiter) zu entwickeln, als auch neuen Ideen und Innovationen eine Chance einzuräumen.

5.5. Daraus ergeben sich aus jetziger Sicht wichtige Themen und Kriterien für eine adäquate Energieforschung. Sie betreffen unter anderem

### 5.5.1. die allgemeinen Kriterien

- Ressourcen
- Rückstände/Emissionen
- Verfügbarkeit
- Versorgungssicherheit
- Nachhaltigkeit
- Sicherheit/Risiken
- Zuverlässigkeit
- Sonstige Umweltaspekte
- Geopolitische Aspekte
- Kosten
- Akzeptanz

### 5.5.2. die technischen Kategorien

- Energiebereitstellung
- Energietransport, -wandlung, -speicherung und -nutzung
- Verfahrenstechnik
- Materialforschung und Materialentwicklung
- Systementwicklung und Systemforschung

### 5.5.3. die Benutzerkategorien

- Verkehr
- Industrie und Gewerbe,
- Bauen, Wohnen und Private Haushalte

### 5.5.4. die Primärenergieträger und deren Wandlungssysteme

- Kohle und Derivate
- Erdöl und Derivate
- Erdgas und Derivate
- Kernspaltung
- Kernfusion
- Wasserkraft und Gezeiten
- Biomasse und Derivate
- Windkraft
- Solarthermie
- Photovoltaik
- Geothermie

## 6. Themen — Beispiele

6.1. Vorab sei darauf hingewiesen und besonders hervorgehoben, dass bereits die bisherigen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten beachtliche Erfolge aufweisen. Diese reichen z. B. von der signifikanten Steigerung der Wirkungsgrade konventioneller Kraftwerke einschließlich Entschwefelung und Entstickung der Rauchgase, über die Entwicklung von Brennstoffzellen, von verbrauchsarmen Dieselmotoren, von Hochleistungs-Windrädern und deren großflächiger Markteinführung, von passiven Notkühlsystemen für Kernreaktoren, bis zu entscheidenden Fortschritten der Fusionsforschung. Diese und viele hier nicht erwähnte Beispiele zeigen, welche Leistungen Forscherdrang, Ingenieurkunst, Erfindergeist und



unternehmerisches — auch politisches — Engagement erbringen können, wenn dafür geeignete Rahmenbedingungen existieren. Sie zeigen auch, dass sich Weitsicht und der investierte Aufwand lohnen und zum Ziel führen können.

6.2. Davon ausgehend werden im folgenden beispielhaft und stichwortartig mögliche Themen für zukünftige Forschungs- und Entwicklungsarbeiten aufgelistet, ohne jedoch damit weitere, hier nicht genannte Gedanken und Konzepte auszuschließen.

#### 6.2.1. Energietransport, -wandlung und Nutzung

- Weiterentwicklung der Dampf- und insbesondere der Gasturbine als Schlüsseltechnik zur Steigerung der Wirkungsgrade (Materialien!)
- Effizienzsteigerung industrieller Technologien wie Stahlerzeugung, chemische Produktion, Nahrungsmittelindustrie
- Verbesserung der verbrennungsmotorischen Antriebssysteme einschließlich Hybridtechnologien
- leckagefreie Erdgasgewinnung und -transport
- Produktionstechnik für alternative Kraftstoffe (Methanol, Ethanol, synthetische Kohlenwasserstoffe, Wasserstoff) sowie Transport und Speicherung gasförmiger Kraftstoffe (Erdgas, Biogas, Wasserstoff)
- verbesserte Wärmetechnik und Wärmedämmung in der Gebäudetechnik sowie
- aktive und passive Solarenergienutzung in der Gebäudetechnik (einschließlich der für Architekten wichtigen künstlerisch/ästhetischen Anreize)
- Strom- und Wärmespeichertechniken
- Netzplanung und -steuerung
- Brennstoffzellen zur stationären und mobilen Nutzung sowie für den Fahrzeugantrieb
- Anlagentechniken zur Leistungsanpassung von Bedarfs- und Angebotsschwankungen bei regenerativen Energiequellen

— Wasserstofftechnologie (1)

— supraleitender Energietransport und Speichersysteme

#### 6.2.2. Materialwissenschaften, Energie-Systemforschung

- Materialien bzw. Funktionsmaterialien für z. B. Gas- und Dampf-Turbinen, Brennstoffzellen, Solarzellen, Wärmedämmung, Wärmespeicher, Spezialkabel, Supraleiter, Komponenten von Fusionskraftwerken
- Energie-Systemforschung: ökonomische und ökologische Zusammenhänge, Technikfolgenabschätzung, Marktanalysen, Modell-Szenarien, Foresight

#### 6.2.3. Energiebereitstellung einschließlich Sicherheits- und Umweltaspekten

- Weiterentwicklung der traditionellen Kraftwerkstechniken zu höheren Wirkungsgraden, kombinierten Techniken und neuen Konzepten: z. B. Trockenbraunkohle-Kraftwerke, Druckkohlenstaub-Verbrennung von Braunkohle und Steinkohle, Druckwirbelschicht-Verbrennung von Braunkohle, Steinkohle und Biomassen, integrierte Kohlevergasung, Mitverbrennung von Ersatz-Brennstoffen oder Biomassen, Kombi-Kraftwerke mit Gas- und Dampfturbinen, Dampfkraftwerke mit kritischen Dampfzuständen
- Rauchgasfilterung und -reinigung, CO<sub>2</sub>-Abscheidung und Speicherung (Sequestration), Landschaftsschutz
- Nutzung von Biomasse, deren Logistik und wirkungsbeste Verwendung, Emissionen
- Kraft-Wärmekopplung, Dezentralisierung — vs. Zentralisierung
- Wasserkraft, Sicherheit (geologische, innere und äußere)
- Heiz- und Klimasysteme von Gebäuden
- Wind- und Solaranlagen: Entwicklung und Erprobung vielfältiger Ansätze und Konzepte — z. B. Solarthermie für Elektrizität und zur Gebäudeheizung, diverse Techniken zur Nutzung der Photovoltaik und zur Herstellung der Komponenten (Zellen) —, Weiterentwicklung im Hinblick auf Wirkungsgrad, Kostensenkung, Netzanbindung, Bedarfskompatibilität, Energiespeicherung, Markteinführung und Landschaftsschutz

(1) Es sei — wegen häufig irriger Darstellung in Medien und Werbung — darauf hingewiesen, dass Wasserstoff kein frei verfügbarer Primärenergieträger ist, sondern erst durch Einsatz von (elektrischer) Energie (aus Wasser) gewonnen werden muss. Sein Vorteil könnte in der Speicherfähigkeit und in der Eignung als Brennstoff liegen (insbesondere für Brennstoffzellen). Bei seiner Verbrennung entsteht kein Kohlendioxid.

- Spaltungsreaktoren: innere und äußere Sicherheit, Entwicklung alternativer Reaktorkonzepte, insbesondere inhärent sichere Reaktoren; Transport, Verarbeitung und Lagerung der radioaktiven Spaltprodukte; Transmutation besonders radiotoxischer und langlebiger Radionuklide
- Entwicklung von Fusionsreaktoren: Grundlagen, Konzepte, Demonstration, Technologie, innere und äußere Sicherheit; Entwicklung einer Strategie zur forcierten Verkürzung des Zeithorizonts bis zum Demonstrationskraftwerk

### 6.3. Einige Anmerkungen zu den Beispielen

6.3.1. Angesichts der dominierenden Verwendung (Verbrennung) fossiler Brennstoffe (79 % der gesamten Energieversorgung!), verbunden mit einer prognostizierten mittelfristigen Importabhängigkeit von 70 %, liegt darin das größte Versorgungsrisiko für den Energiebedarf der EU. Gleichmaßen liegt bei diesen Brennstoffen kurz- bis mittelfristig aber auch ein besonders großes Einsparpotential, somit auch ein großes Potential zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Es könnte durch Verbesserungen der Aufbereitungs-, Verbrennungs- und Umwandlungstechniken realisiert werden sowie durch eine verbesserte Nutzung von Wärme und Sekundärenergie. Dies betrifft z. B. die Steigerung von Wirkungsgraden in elektrizitätsliefernden Kraftwerken (was insbesondere die Materialentwicklung und Metallurgie betrifft), die Verbesserung industrieller Prozesse z. B. in der chemischen Industrie und in der Stahlindustrie, die Antriebstechniken von Kraftfahrzeugen sowie die Wärmedämmung und passive Solarnutzung von Gebäuden.

6.3.2. Die Nutzung einiger der erneuerbaren Energieträger wie Wasserkraft und zum Teil auch Verbrennung von Biomasse (Holz) hat eine lange Tradition und ist (weitgehend) wettbewerbsfähig. Zudem wird Wasserkraft vorteilhaft in Form von Speicherkraftwerken zur Befriedigung von Spitzenlasten (Spitzenbedarf) eingesetzt.

6.3.3. Andere erneuerbare Energieträger wie Wind und Solartechniken werden zwar ebenfalls bereits in großem Umfang eingesetzt, tragen allerdings erst mit rund einem Prozent zur Energieversorgung in der EU bei. Sie sind jedoch (noch?) nicht wettbewerbsfähig. Dabei ist wiederum die Nutzung der Windenergie um nahezu eine Größenordnung kostengünstiger als die Elektrizitätserzeugung durch Photovoltaik. Allerdings stehen hierfür bisher keine Speicher zur Verfügung, so dass Leistungsangebot von Tages-/Jahreszyklen und Wetterbedingungen abhängig ist und die „konventionellen“ Kraftwerke als Puffer und Reserve zur Verfügung stehen müssen. Dies begrenzt auch den möglichen Anteil am gesamten Elektrizitätsmarkt.

6.3.4. Daher werden in einigen Mitgliedstaaten Anreize zur Verwendung der noch nicht wettbewerbsfähigen Verfahren geschaffen, wie durch deutlich über dem Marktpreis liegende Abnehmerpreise (z. B. durch Stromeinspeisungsgesetze) und

durch billige Kredite. Dies geschieht in der Erwartung, dass sich in Zukunft durch verbilligte Produktionstechniken einerseits und durch Verteuerung der fossilen Energieträger andererseits (Preise und Energiesteuern) die bestehende Schere schließt.

6.3.4.1. Hauptziel der Forschung muss also sein, die Wettbewerbsfähigkeit und unabhängige Verfügbarkeit (Speicher) dieser Techniken zu verbessern. Allerdings ist dabei zwischen Forschung und Entwicklung einerseits und Förderung der Marktposition andererseits deutlich zu unterscheiden, was nicht immer der Fall ist.

6.3.4.2. Insbesondere sollten die wachsende Notwendigkeit einer ausreichenden Forschungsförderung und die damit verbundenen Kosten jenen Kosten gegenüber gestellt werden, die dem Verbraucher und der öffentlichen Hand aus der inzwischen sehr beachtlichen Marktsubventionierung erwachsen. Aus diesem Zusammenhang ergibt sich zudem die Frage, welcher Anstieg der Energiepreise längerfristig von der europäischen Volkswirtschaft toleriert werden kann, auch angesichts des globalen Wettbewerbs.

6.3.5. Energiegewinnung aus Kernenergie ist grundsätzlich sowohl durch Kernspaltung — Fission — sehr schwerer Atomkerne wie Uran oder Plutonium als auch durch Kernverschmelzung — Fusion — sehr leichter Atomkerne wie Deuterium oder Tritium möglich. Funktionsweise, Betriebsbedingungen, Umwelt- und Sicherheitsaspekte, Ressourcen etc. dieser beiden Prozesse unterscheiden sich jedoch grundlegend.

6.3.6. Spaltungsreaktoren werden seit vielen Dekaden weltweit und in beachtlichem Umfang betrieben. Allerdings variieren die technischen und die Sicherheitsstandards zwischen den einzelnen Ländern. Jene in der EU gehören zu den am besten entwickelten. Daher wird schon jetzt deutlich, dass auf die EU neue Aufgaben bezüglich der Verbesserung dieser Standards in den außerhalb liegenden Staaten zukommen. Hauptziel der Forschung muss also sein, die Sicherheitsstandards noch weiter zu erhöhen, auf deren Anwendung auch außerhalb der EU zu drängen, sowie noch bessere Lösungen für die Entsorgung der langlebigen radioaktiven Spaltprodukte zu suchen.

6.3.7. Fusionsreaktoren befinden sich noch im Entwicklungsstadium. Ihre Sicherheitsaspekte, die drastische Verinerung radiotoxischen Abfalls — ohne langlebige Komponenten (Aktiniden) — und der nahezu unbeschränkte Vorrat an Ressourcen machen sie jedoch zu einer potentiell sehr wichtigen nachhaltigen Zukunftstechnologie. Angeführt durch die Erfolge des bereits voll im Europäischen Forschungsraum integrierten (siehe auch 3.6) Fusionsprogramms ist es gelungen, in weltweiter Zusammenarbeit (EU, Japan, Kanada, Russland) die Baupläne für den internationalen Experimentalreaktor ITER zu erstellen. ITER soll in kraftwerksrelevantem Maßstab zeigen, dass es technisch und wissenschaftlich möglich ist, aus Kernverschmelzung nutzbare Energie zu gewinnen. Hauptziel

der Forschung muss also sein, mit ITER die Machbarkeit und Umweltvorteile dieser Technologie so schnell wie möglich zu demonstrieren, um so die Basis für den Bau des ersten elektrizitätserzeugenden Fusionskraftwerks zu liefern.

6.3.8. Auf nahezu allen der obengenannten Fachgebiete nehmen Industrie und Forschung in der EU eine Spitzenstellung ein. Daher ist es äußerst wichtig, diese Position und Expertise zu erhalten, auszubauen und zum Nutzen sowohl der verletzlichen europäischen Energieversorgung als auch der globalen Vernetzung und Verpflichtung einzusetzen.

6.3.9. Der Ausschuss wiederholt in diesem Zusammenhang zudem seinen Appell an Politik, Wirtschaft und Wissenschaft, die wissenschaftlich-technischen Berufe so attraktiv zu gestalten, dass hinreichend viele begabte junge Menschen eine dementsprechende Ausbildung wählen. Dazu gehört sowohl das Angebot an bestqualifizierten Ausbildungsstätten als auch die Botschaft an Studienanfänger, von welcher entscheidender Bedeutung Wissenschaftler und Ingenieure sind, die in den verschiedenen Sparten der Energietechnologien für eine ausreichende und umweltfreundliche Energiebereitstellung sorgen. Die beruflichen Möglichkeiten müssen aber auch so attraktiv sein, dass sich junge Menschen für eine Laufbahn im Bereich der Energietechnologie entscheiden und dann mit dieser Laufbahn, ihren Aufstiegsmöglichkeiten und der Vergütung so zufrieden sind, dass sie in diesen Berufen verbleiben.

6.3.10. Desgleichen wiederholt der Ausschuss seine Aufforderung, den Themenkreis Energie, Energieforschung und Nachhaltigkeit in den Dialog mit der Zivilgesellschaft einzubinden einschließlich Schulbildung und Medienauftrag. Vor allem der gebildete Bürger kann im gesellschaftlichen und demokratischen Prozess dazu beitragen, dass auch auf diesem Gebiet die richtigen Weichenstellungen, Vorsorgemaßnahmen und Entscheidungen getroffen werden.

## 7. Zusammenfassung und Empfehlungen des Ausschusses

7.1. Eine preisgünstige, umweltfreundliche und nachhaltige Energieversorgung der EU sicherzustellen, gehört zu den Kernpunkten der Beschlüsse des Rats von Lissabon, Göteborg und Barcelona. Diese wichtige Zielsetzung lässt sich jedoch nicht ohne zusätzliche Anstrengungen erreichen: es besteht ein Energieproblem, das gelöst werden muss. Wirtschaft, Wissenschaft und Politik haben sich der gemeinsamen Aufgabe zu stellen, die dafür benötigte Strategie zu entwickeln und die erforderlichen Mittel bereit zu stellen.

7.2. Allerdings darf die Strategie zur Lösung des Energieproblems nicht auf Teilaspekte verengt werden. Man muss das Problem in seinem vollen Umfang und in seiner langfristigen, globalen Perspektive diskutieren und auf breiter Front in Angriff nehmen. Die Lösung des Energieproblems ist zentrales Element und maßgeblicher Prüfstein einer globalen Partnerschaft für Nachhaltigkeit.

7.3. Der Schlüssel zu möglichen Lösungen kann vor allem aus intensiver Forschung und Entwicklung kommen. Energieforschung ist das strategische Element und die notwendige Grundlage jeder langfristig erfolgreichen Energiepolitik. Die Investitionen in Forschung und Entwicklung sind die Gegengabe der heutigen an zukünftige Generationen für den gegenwärtigen Verbrauch an Ressourcen sowie für die Belastung der Umwelt mit den Emissionen und Rückständen des Energieverbrauchs.

7.4. Daher empfiehlt der Ausschuss, dass die Kommission eine Strategie für eine integrierte europäische Energieforschung erarbeitet, aus der sich ein umfassendes zukünftiges Europäisches Energieforschungsprogramm ableitet. Dieses sollte möglichst noch während der Laufzeit des Sechsten Rahmenprogramms in Kraft gesetzt werden, spätestens jedoch in der darauf folgenden Periode. Die zusätzlich erforderlichen Mittel sollten aus dem Zuwachs der allgemeinen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (entsprechend der Beschlüsse von Barcelona) und aus Teilen des EGKS — Fonds bereitgestellt werden.

7.5. Dabei kommt dem Europäischen Forschungsraum und den diesem zur Verfügung stehenden Instrumenten eine herausragende Bedeutung zu. Der Ausschuss appelliert zudem an die Regierungen, die Industrie und die Forschungseinrichtungen der Mitgliedstaaten, an einer derartigen europäischen Strategie mitzuwirken und sich in ein europäisches Energieforschungsprogramm zu integrieren. Die Chancen des Europäischen Forschungsraums sollten durch eine umfassende, transparente, koordinierte und von allen Partnern getragene Strategie Energieforschung genutzt werden.

7.6. Der Ausschuss ist sich bewusst und erkennt voll an, dass sich ein beachtlicher Teil seiner Empfehlungen bereits im Vorschlag der Kommission zum sechsten Rahmenprogramm plus EURATOM-Programm und in anderen Programmen der Kommission widerspiegelt, allerdings unvollständig und zergliedert. Unbeschadet seiner Verankerung in verschiedenen Vertragswerken sollte, darauf aufbauend, ein konsistentes europäisches Energieforschungsprogramm folgen, das in geschlossener Form dargestellt wird, das die zu seiner Durchführung erforderlichen Mittel und deren Zuordnung deutlich aufzeigt, das den Bürgern verständlich gemacht und das gegenüber den politischen Entscheidungsträgern nachdrücklich vertreten und langfristig durchgehalten wird.

7.7. Die Versorgung mit Energierohstoffen sowie die Entsorgung und Verminderung der Rückstände des Energieverbrauchs bedürfen der Weiterentwicklung aller bekannten und denkbaren Energieträger, um deren jeweiliges Potential zu erforschen, zu verbessern und bestmöglich nutzbar zu machen. Der dazu erforderliche Aufwand sollte an der globalen Wettbewerbssituation, an der kritischen Versorgungslage und an der Dringlichkeit der Umweltproblematik gemessen werden, aber

auch am Umfang und den Kosten des gesamten Energieverbrauchs, da Forschung und Entwicklung das Saatgut für die Zukunft sind.

7.8. Dabei sollte das industrielle Engagement vorwiegend auf solche Ziele gerichtet sein, welche die Chance für kurzfristige Ergebnisse, Produkte, Verfahren und Dienstleistungen bieten, somit also eine relativ rasche Amortisation der Forschungsinvestitionen erlauben und daher weitgehend von den Unternehmen selbst getragen werden können. Die Regelungen des Europäischen Binnenmarkts und sonstige Anreize müssen darauf ausgerichtet sein, dass die Industrie die Ziele von Barcelona erfüllt und sich in das Europäische Energieforschungsprogramm integriert.

7.9. Demgegenüber ist es Aufgabe der von der öffentlichen Hand getragenen Forschungseinrichtungen, sich bei den nötigen grundlegenden Entwicklungen zu engagieren und insbesondere solche Projekte voranzutreiben, deren Ziel erst längerfristig erreichbar wird. Wirtschaft und Wissenschaft müssen in Partnerschaften auf Gegenseitigkeit eng zusammenarbeiten, um über Grundlagenforschung und gemeinsame Demonstrationsprojekte schließlich zu marktfähigen Lösungen zu kommen.

7.10. Die thematischen Inhalte des so zu gestaltenden Forschungsprogramms sollten sowohl alle relevanten anwenderseitigen Aspekte — wie Haushalte, Gebäude, Industrie

und Verkehr — berücksichtigen, als auch die verschiedenen Versorgungs-, Umwandlungs-, Verteiler- und Anwendungstechniken, eingeschlossen Energieeinsparung und Entwicklung neuer Konzepte. Dazu gehören auch die Probleme der Versorgungssicherheit, der Reduktion bzw. Beherrschung der technischen Risiken, des Umweltschutzes sowie der Rückhaltung/Entsorgung der Rückstände der Energienutzung (z. B. Treibhausgase, Radioaktivität). Hinzu kommt die (Weiter-) Entwicklung der erforderlichen Materialien sowie analytische und prognostische Systemstudien, in welchen die bevölkerungspolitischen, ökonomischen und ökologischen Szenarien entwickelt und getestet werden.

7.11. Kooperationen und Vernetzungen sind dabei nicht nur mit den Beitrittskandidaten, sondern auch mit deren Nachbarn und schließlich auf globaler Ebene anzustreben, fortzuführen und zu unterstützen. Das Energieproblem ist sowohl versorgungsseitig, als auch in seinen möglichen ökonomischen, ökologischen und politischen Auswirkungen letztlich ein globales Problem.

7.12. Abschließend wiederholt der Ausschuss seine Aufforderung, den Themenkreis Energie, Energieforschung und Nachhaltigkeit in den Dialog mit der Zivilgesellschaft einzubinden, einschließlich Schulbildung und Medienauftrag. Vor allem der gebildete Bürger kann im gesellschaftlichen und demokratischen Prozess dazu beitragen, dass auch auf diesem vitalen Gebiet die richtigen Weichenstellungen, Vorsorgemaßnahmen und Entscheidungen getroffen werden.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

*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 die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum“,  
(KOM(2001) 123 endg. — 2001/0060 (COD))
- dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum“,
- dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Ordnung und Nutzung des Luftraums im einheitlichen europäischen Luftraum“, und
- dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Operabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes“  
(KOM(2001) 564 endg. — 2001/0235 (COD) — 2001/0236 (COD) — 2001/0237 (COD))

(2002/C 241/04)

Der Rat beschloss am 15. November 2001, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 80 Absatz 2 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 19. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Tosh.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 119 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

**1. Einleitung**

1.1. Die Gemeinschaft muss tätig werden, um das erforderliche Umfeld für einen regelmäßigeren und pünktlicheren Luftverkehr unter Aufrechterhaltung hoher Sicherheitsniveaus zu schaffen, und zwar für sämtliche zivilen und militärischen Flugbewegungen. Dies wird umweltmäßige und soziale Nutzeffekte für die Gemeinschaft mit sich bringen. Die Kommissionsvorschläge betreffen sämtliche Flugbewegungen, die der zivilen Kontrolle unterliegen, sowie auch die Flugbewegungen von Militärflugzeugen. Das Aktionsprogramm stellt darauf ab, dass im Wege dieser Vorschläge ein einziger integrierter Luftraum — d. h. ein einheitlicher Luftraum — geschaffen wird. Jedwede Anstrengungen, das System effizienter zu machen, müssen auf der Überarbeitung des Luftverkehrsmanagement in all seinen Facetten aufbauen.

1.2. Konzeptionell wird mit diesen Vorschlägen erstmals angestrebt, einen einzigen Reglementierungsrahmen für den Luftraum — jedoch nicht für die Luftfahrt — zu schaffen, einen Sektor, für den bislang unterschiedliche Regelwerke gelten, deren Grundprinzipien, beispielsweise bezüglich der Sicherheit, in den neuen Vorschlägen gleichwohl ihren Niederschlag gefunden haben. Die Vorschläge betreffend den einheitlichen Luftraum sind unabhängig von den Vorschlägen über die Luftverkehrsfreiheit zu sehen, bei denen es um die Erbringung von Luftverkehrsdiensten durch Fluggesellschaften im weiteren Sinne geht.

1.3. Die Mitteilung bildet die Einleitung zu drei Verordnungsentwürfen, in denen allgemeine Kriterien für die Festle-

gung des neuen Luftverkehrsmanagementsystems abgesteckt werden, das zum 31. Dezember 2004 eingeführt werden soll.

1.4. Eine Gruppe hochrangiger Sachverständige forderte alle betroffenen Industriekreise auf, im Hinblick auf den der Kommission im November 2001 vorzulegenden Bericht über einen einheitlichen europäischen Luftraum ihre Beiträge zu übermitteln. In diesem Bericht der hochrangigen Gruppe werden folgende Aspekte analysiert:

- Regulierung,
- Institutionen,
- Technologie,
- menschliche Ressourcen.

1.5. Das Aktionsprogramm für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums setzt sich somit zusammen aus den Vorschlägen betreffend die Schaffung des diesbezüglichen Rahmens <sup>(1)</sup> und drei als Dokument KOM(2001) 564 endg. vorgelegte — Verordnungsentwürfe über:

- die Erbringung von Flugsicherungsdiensten 2001/0235 (COD),
- die Ordnung und Nutzung des Luftraums 2001/0236 (COD),

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 123 endg.

- die Interoperabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes 2001/0237 (COD).

Diese drei Vorschläge beschäftigen sich mit den Organisationen, die Luftverkehrskontrolldienste anbieten, dem Ordnungsrahmen für die Erbringung dieser Dienste und die Ordnung des Luftraums bzw. den technischen Anforderungen für die Gewährleistung der Interoperabilität von Ausrüstung und Personal.

1.6. Als effizienteste Vorgehensweise für die Ausarbeitung der Stellungnahme des Ausschusses bietet sich an, die verschiedenen Vorschläge gemeinsam zu behandeln und die Stellungnahme thematisch wie folgt zu gliedern:

## 2. Kontext

2.1. Die hochrangige Sachverständigengruppe betrachtete in ihrem Bericht eine Reihe von Aspekten und sich daraus ergebende Fragestellungen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

Aspekte	Fragestellungen
Verkehrszuwachs	Gebot eines Wandels und einer Leistungssteigerung
Fragmentierung	Schwachstellen im derzeitigen System
Reform der Organisation der Luftverkehrskontrolle	Überarbeitungsbedarf
Regulierung — Sicherheit — Leistungsfähigkeit — nachhaltige Auslegung — wirtschaftliche Aspekte	Handlungsbedarf
Gesamter Luftraum einschließlich des militärischen Luftraums	Gemeinsamer Luftraum
Institutioneller Rahmen	EUROCONTROL, gesamt-europäisch
Luftraummanagement	Komplexität
Luftverkehrsmanagementsysteme und Koordination	Integration des militärischen Luftverkehrs, gemeinsame Normen
Soziale Aspekte	Zertifizierungsanforderungen
Regulierungsinstanz	Ressourcen, Sachverstand und Autorität

2.1.1. Der Bericht legt in aller Klarheit dar, welche Nutzeffekte von der Verabschiedung der Verordnungen über den einheitlichen Luftraum erwartet werden, enthält jedoch keinerlei quantitative Analysen der Kostenvorteile oder betrieblichen Auswirkungen, die sich aus den vorgeschlagenen Initiativen ergeben. Der Bericht des Leistungsprüfungsausschusses enthält gleichwohl quantifizierte Belege für die Probleme, die dem derzeitigen Konzept anhaften.

## 2.2. Allgemeine Bemerkungen

2.2.1. Diese Vorschläge sind von besonderer Bedeutung für die Gemeinschaft, da der Luftraum eine gemeinsame Ressource von allgemeinem Interesse für alle ist. Das Hinwirken auf einen sicheren und effizienten Luftverkehr ist für Europa von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung. Der Ausschuss kann die Grundkonzeption dieser Initiative nachvollziehen und unterstützt sie denn auch, allerdings ist die Thematik sehr komplex und erstreckt sich auf viele Facetten des Luftverkehrs. In Anbetracht dieses Sachverhalts besteht ein Bedarf an quantifizierten Maßnahmen und Zielen um sicherzustellen, dass der Vorschlag für einen gemeinschaftsweiten Luftraum tatsächlich seinen vorgegebenen Zielsetzungen gerecht wird. Prioritäten, Zielsetzungen und Resultate sollten klarer dargelegt werden. Insbesondere muss die Sicherheit erste Priorität bleiben.

2.2.2. Die Kommission geht davon aus, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen der Fragmentierung und den Verkehrsengpässen abhelfen und die Prozesse und Verfahren für die Konzipierung, das Management und die Ordnung des Luftraums verbessern werden. Die Beseitigung der Fragmentierung ist kein Selbstzweck, und außerdem müssen klare Produktionsziele festgelegt werden. Vor allem muss die Systemkapazität so angelegt sein, dass sie dem angenommenen Wachstum bei der Luftverkehrsnachfrage von beinahe 5 % pro Jahr gewachsen ist.

2.2.3. Der WSA räumt ein, dass das gemeinsame Luftraummanagement im Rahmen nichtnationaler Grenzen keine Hoheitsbefugnis präjudiziert, da es zwischen Ländern bereits einschlägige Beispiele gibt, macht jedoch darauf aufmerksam, dass der Festlegung der funktionellen Luftraumblöcke kommerzielle Interessen im Wege stehen könnten.

Beispielsweise wird es sehr wichtig sein, dafür Sorge zu tragen, dass die Neuordnung der Architektur des oberen Luftraums eine Verbesserung des Sektors, der Flugroutenführung eine höhere Kapazität und größere Effizienz bringt. Der Nutzeffekt für die Luftfahrtindustrie und die Flugreisenden muss sich noch zeigen. Einschätzungen von EUROCONTROL zufolge wird sich die Routenoptimierung möglicherweise lediglich in einer fünfprozentigen Verbesserung bei der Kapazität und den Betriebskosten niederschlagen. Deswegen sollte die Kommission bezüglich ihrer Vorschläge unbedingt eine Quantifizierung vornehmen und Effizienzziele abstecken.

2.2.4. Die Kommissionsvorlage sollte zu den genauen Ursachen der Probleme eine klarere Aussage machen. Sind beispielsweise die Probleme bezüglich der Regelmäßigkeit, Verzögerungen, Sicherheit von Luftverkehrsdiensten die Folge einer unkoordinierten Nutzung des Luftraums? Verkehrsengepässe, die laut der Kommission im Jahr 1999 „katastrophale Ausmaße“ erreichten, treten auch im unteren Luftraum auf und können sich am deutlichsten sichtbar auf Flughäfen manifestieren. 1999 war freilich ein außergewöhnliches Jahr infolge der militärischen Aktionen in den Balkanländern. Ist es nicht so, dass im oberen Luftraum Sicherheitsvorkommnisse äußerst selten sind und dass möglicherweise die Routenkoordination durch die volle Integration aller Nutzer vielleicht der einzige gesicherte Vorteil all dieser Maßnahmen für den Verbraucher ist? Die auf Luftverkehrsflussmanagement (ATFM) zurückzuführende Verzögerung pro Flugbewegung betrug im Jahre 2000 durchschnittlich lediglich  $3\frac{1}{4}$  Minuten (Quelle: Zentralstelle für Flugverspätungsanalysen), die durchschnittliche ATFM-bedingte Verzögerung pro verspäteter Flugbewegung lag jedoch bei etwa 20 Minuten. Der Anteil der aus ATFM-Gründen verspäteten Flüge lag im Jahre 2001 bei 15,7 %, während dieser Anteil im Jahre 1999 noch über 20 % betragen hatte. Nicht alle diese Verspätungen waren auf Verdichtungen im oberen Luftraum zurückzuführen, sondern hatten ihre Ursache zum Teil auch in beschränkter Luftkapazität und waren zum Teil auch witterungsbedingt. Allerdings ist davon auszugehen, dass eine Koordinierung des sehr stark beanspruchten zentraleuropäischen Luftraums deutliche Vorteile bringen wird.

2.2.5. Ferner ist der EWSA darüber besorgt, dass in der Kommissionsvorlage nicht genügend darauf eingegangen wird, wie der Ausschuss für den einheitlichen Luftraum funktionieren wird. Er wird zwar richtigerweise aus nationalen Sachverständigen zusammengesetzt sein, aber es ist unklar, auf welche Art und Weise er die Fachwelt dieser Branche konsultieren und um Rat fragen wird. Wenn die Schwachstellen dieses Sektors in Bezug auf Humanressourcen und Technologie überwunden werden sollen, muss dieser Ausschuss unbedingt über das erforderliche Fachwissen zu diesem Sektor verfügen und Verfahren für die Hinzuziehung der Industrie aufstellen.

### 2.3. Regulierung

2.3.1. Die Trennung der Befugnisse bei der Einrichtung einer unabhängigen europäischen Regulierungsbehörde, die finanziell eigenständig ist und mit klar abgegrenzten Aufgaben und genau definierten Zuständigkeiten ausgestattet ist, stellt genau wie bei anderen Wirtschaftszweigen eine zu befürwortende Konzeption dar. Der Regulierungsrahmen sollte klar und deutlich gehalten sein und sich auf die Schlüsselaspekte konzentrieren. Nach Ansicht des Ausschusses ist es äußerst wichtig, dafür Sorge zu tragen, dass die Reglementierung nicht zu sehr gängelt und außerdem ein Umfeld gewährleistet, in dem Dienstleister effizient und im Wettbewerb zueinander operieren können.

2.3.2. Es muss unbedingt dafür gesorgt werden, dass die Regulierungsbehörde über ein qualitativ hochwertiges

Informationssystem für die Beobachtung des Systembetriebs verfügt. Die Qualität der Gestaltung der Informationsinhalte und des Netzwerks des Informationssystems für Regulierungsbehörden wird für das Gelingen und die Glaubwürdigkeit der angestrebten Harmonisierung von entscheidender Bedeutung sein.

### 2.4. Institutionen

2.4.1. Um das Vertrauen in den vorgeschlagenen institutionellen Rahmen zu steigern, hätte vielleicht stärker herausgestellt werden sollen, dass der Entscheidungsprozess effizienter und in sich geschlossener sein wird. Der Übergang zu legislativen Befugnissen für Eurocontrol im Kontext des Entscheidungsprozesses ist ein wesentlicher Schritt nach vorn<sup>(1)</sup>.

2.4.2. Es ist nicht nur wichtig, für einen deutlichen Rahmen zu sorgen, innerhalb dessen der Ausschuss für einheitlichen Luftraum die Industrie konsultiert und um Rat fragt, sondern es muss auch geklärt werden, welche spezielle Rolle und Zweck der Ausschuss für sektoriellen Dialog hat, und wann dieses Gremium konsultiert wird. Der Ausschuss unterstreicht die Bedeutung einer umfassenden Konsultierung über die Umsetzung dieser Maßnahmen, um deren Angemessenheit, Effizienz und Folgerichtigkeit zu gewährleisten. Bislang ist dieser Konsultierungsrahmen nicht angemessen geregelt.

2.4.3. Der kooperative Ansatz ist zweifelsfrei nutzbringend für:

- Sicherheit und Effizienz,
- Ressourcenoptimierung und Integration,
- Systematisierung von Zahlungen,
- innovative Lösungen mit ihrem weiteren Vermarktungspotential.

2.4.4. Die Entscheidungsebene soll alle Seiten erfassen, die mit Luftverkehrsmanagement zu tun haben, d. h. nicht nur die Fluglotsendienste, sondern auch die Erbringer von Dienstleistungen wie etwa Wetterberichten oder Bodendiensten auf Flughäfen sowie die Lieferanten technischer Ausrüstung. Es wäre äußerst nützlich, wenn der Mehrwert einer solchen umfassenden Konsolidierung in der Praxis eingeschätzt und gemessen würde, und bei Nichterreicherung dieser Nutzeffektvorgaben sollten eindeutige Sanktionen vorgesehen werden.

<sup>(1)</sup> Eurocontrol zählt derzeit 31 Mitgliedstaaten. Hauptziel von Eurocontrol ist die Entwicklung eines nahtlosen, gesamteuropäischen Luftverkehrsmanagementsystems. Eurocontrol entwickelt, koordiniert und plant die Umsetzung kurz- und langfristiger gesamteuropäischer ATM-Strategien und der dazu gehörenden Aktionspläne in einer gemeinsamen Anstrengung unter Beteiligung der nationalen Regulierungsbehörden, Flugnavigationsdienstleistern, der zivilen und militärischen Luftraumnutzer, der Industrie und anderer europäischer Institutionen.

2.4.5. Ein einheitlicher Luftraum, der allein auf der Koordination der Tätigkeiten basiert, kann nicht so effizient sein wie ein Luftraum, der von einer einzelnen zuständigen Instanz kontrolliert wird. Trotzdem wäre es vielleicht wertvoll gewesen, einen Vergleich mit der Praxis in den Vereinigten Staaten anzustellen, in denen es eine „gemeinschaftliche“ Luftraumbundesbehörde gibt, und eine Betrachtung des in den USA getriebenen Aufwands für Regelmäßigkeit, Sicherheit und Pünktlichkeit der Flüge vorgenommen worden wäre. Der Leistungsfähigkeitsprüfungsausschuss hat indes verlauten lassen, dass das amerikanische System möglicherweise 50 % produktiver und 50 % kosteneffizienter ist. Trotz der unterschiedlichen Gegebenheiten kann das amerikanische System gleichwohl als Messlatte dienen.

2.4.6. Eine einheitliche Zulassungsregelung für das Netzwerk von Organisationen, die mit der tatsächlichen Inspektion und Überwachung von Flugnavigationsdiensten betraut sind, wird für die Integrität bei der Schaffung dieses nahtlosen einheitlichen Luftraums und den gleichzeitigen transparenten Schutz der öffentlichen Interessen von grundlegender Bedeutung sein.

2.4.7. Außerdem können auch aus den in anderen Sektoren von allgemeinem Interesse geschaffenen Reglementierungsrahmen zahlreiche Lehren gezogen werden.

## 2.5. Technologie

2.5.1. Die kritische Masse und der Schwerpunkt auf der EU-Technologie ist ein sehr wesentlicher Aspekt und sollte Kernstück der Begründung dieser Vorschläge sein. Es liegt auf der Hand, dass die Anbieter von in der Gemeinschaft konzipierten und hergestellten Ausrüstungen ihre Position auf den internationalen Märkten stärken können werden. Deshalb ist es sehr wichtig, dass kurzfristig eine allgemeine Einigung über die Grundsätze zustande kommt. Gemeinschaftliche Anstrengungen zur Vereinbarung weltweit geltender Normen wird EU-Lieferanten, die beispielsweise bei Bodenausrüstung bereits eine Führungsposition einnehmen, Anerkennung und Kosteneinsparungen beschern, wenn technische Neuerungen eintreten.

2.5.2. Der Nutzwert der europäischen Investitionen in GALILEO für diese Vorschläge sollte hervorgehoben werden und jede Möglichkeit für eine Maximierung der Schlagwirkung von GALILEO sollte auf die gesamte Bandbreite der ATM-Dienstleister ausgedehnt werden.

## 2.6. Humanressourcen

2.6.1. In der Kommissionsvorlage wird zwar die erwartete Interoperabilität der in diesem Sektor Beschäftigten hervorgehoben. Wie dies in der Praxis erreicht werden soll, muss noch weiter geprüft und in Fallstudien näher untersucht werden. Das Zusammenwirken von militärischem und zivilem Personal wird bestimmte, nie gekannte operationelle, verfahrensmäßige

und möglicherweise auch entlohnungsmäßige Zwangslagen auslösen. Die Identifizierung und der Austausch bewährter Praktiken und Ausbildungskonzepte wird hier von zentraler Bedeutung sein.

2.6.2. Es ist nicht daran zu rütteln, dass die Verfügbarkeit qualifizierter Kräfte der entscheidende Parameter für die Schaffung eines einheitlichen Luftraums ist. Deswegen sollten den Mitgliedstaaten auch die entsprechenden EU-Mittel bereitgestellt werden, um die einschlägigen Fähigkeiten und das erforderliche Fachwissen heranzubilden, und zwar in vergleichbarer Größenordnung zur Finanzierung von Technologievorhaben, wie sie etwa im Umfeld von GALILEO abgesteckt werden. Die Anerkennung und Entwicklung der Kompetenzen bei den sozialen Fähigkeiten, Sprachkenntnissen und Spitzenqualitäten im betrieblichen Bereich sollten integraler Bestandteil der Vorschläge sein.

## 3. Schlussfolgerungen

3.1. Ausgangspunkt des Vorschlags (EG) Nr. 2001/0060 (COD) ist, dass für die sichere und regelmäßige Unterhaltung von Luftverkehrsdiensten und deren Stellenwert für den Gütertransport und die Mobilität ein einheitlicher Luftraum Grundvoraussetzung ist. Die Wahl eines von-Haus-zu-Haus-Konzepts würde die Akzeptanz und das Verständnis fördern.

3.2. Die Vorschläge für sich genommen können jedoch dem Belastungsdruck auf den großen Drehkreuzflughäfen nicht abhelfen. Nach Ansicht des Ausschusses sind ergänzende Maßnahmen zur Schaffung zusätzlicher Start- und Landebahnpkapazität und sonstiger Bodeninfrastruktur unter Minimierung der damit verbundenen Auswirkungen auf die örtliche Umgebung erforderlich, wenn eine Optimierung der Luftraumkapazität erreicht werden soll.

3.3. Die Prämisse, dass Sicherheit vor allen anderen Aspekten dieser Vorschläge Vorrang hat, sollte in sämtlichen Teilen der Kommissionsvorschläge verankert werden. Deswegen plädiert der Ausschuss dafür, dass Normen aufgestellt und ständig aktualisiert werden, auf deren Basis sich auch der Mittelbedarf ableiten wird, und nicht etwa umgekehrt die Mittelbereitstellung zu einem vertretbaren Finanzierungsniveau erfolgt und die Normungstätigkeit dann darauf zugeschnitten wird.

3.4. Der Rahmen für die Meldung von Vorkommnissen sollte so angelegt sein, dass er zur Vermeidung von Zwischenfällen und Schuldzuweisungen ermutigt.

3.5. Es fehlt jede Kosteneffizienzbewertung bezüglich dieser Vorschläge. Es wäre eigentlich zu erwarten gewesen, dass ein solcher Bewertungsrahmen entwickelt und veröffentlicht würde, um die Vorschläge zu untermauern, und dass beispielsweise eine Quantifizierung der Regelmäßigkeit, der Luftraum-



sicherheit und der Verkehrsengpässe zunächst im geschichtlichen Rückblick und dann hinsichtlich der von den vorgeschlagenen Instrumenten erwarteten Ergebnisse vorgenommen worden wäre, die in entsprechend aufbereiteter Form als bewährte Vorgehensweise herangezogen werden könnte. Ebenso wäre auch zu erwarten, dass in den den Verordnungsentwürfen beigelegten Finanzbögen ebenfalls eine solche Kosten-Nutzen-Bewertung am Platze wäre.

3.6. Die Darstellung, dass eine gradlinige Streckenführung vorzuziehen ist, könnte besser ausformuliert werden, um zu unterstreichen, dass unter den gegebenen atmosphärischen, verkehrs- und wettermäßigen Bedingungen die wirtschaftlich günstigste Route das Optimum ist.

3.7. In diesem Industriesektor wird es eine gewaltige Investitionstätigkeit und technologische Entwicklung geben. Es wird darauf ankommen, dass die Gemeinschaft angemessene Finanzierungsinstrumente für den entsprechenden F&E-Anschluss bereitstellt, um zu gewährleisten, dass Spitzenzentren eingerichtet werden und erhalten bleiben.

3.8. Das Tarifsystem für die Luftraumnutzer muss transparent sein, um zu gewährleisten, dass die richtigen Anreize für die den Verbraucherbedürfnissen entsprechenden Investitionen geschaffen werden. Ferner wird es auch darauf ankommen, dass der Reglementierungsrahmen die richtigen Impulse für die Investition in neue Technologie und Kapazität gibt. Es ist dem WSA ein Anliegen, dass die Tarifregelung für Luftraumnutzer vergleichbar ist mit den für andere Verkehrsträger wie etwa die Schiene geltenden Kostenregelungen und dass die internalisierten externen Kosten eindeutig ausgewiesen werden. Eine solche Identifizierung wird sehr nützlich sein, um die Industrie zu Anstrengungen zu ermutigen, die Umweltschäden zu senken. Die wesentlichen Anlastungsgrundsätze sollten auf Kosten- und Gebührentransparenz beruhen.

3.9. Dass in diesen Vorschlägen zivile und militärische Luftraumnutzer in einem Atemzug genannt werden, ist völlig logisch, weil dadurch die Zuweisung der Rechte verdeutlicht wird. Allerdings bleibt die Sorge, dass weite Teile des militärischen Nutzern vorbehaltenen Luftraums möglicherweise nicht effizient genutzt werden, und deshalb sollte überlegt werden, ob nicht mehr Luftraum für die zivile Nutzung freigegeben werden könnte. Der Weg zu einer rationelleren Nutzung dieses Luftraums wird wegen der Sicherheitsumgebung militärischer Flugbewegungen zweifelsohne aber mit vielen Stolpersteinen gepflastert sein. Die Lösung von Meinungsunterschieden in diesen Fragen sollte im kleinen Kreis gesucht werden.

3.10. An der Integrität der Rolle der Regulierungsbehörde für eine strenge Durchsetzung der Normen darf nicht gerüttelt werden. Der Ausschuss stellt fest, dass die Modernisierung der Dienstleistungserbringung, die dem Wettbewerb und dem Absatz Impulse gibt, unterschiedliche Resultate abwerfen kann. Die Qualität der Leistung und die Interessen der Verbraucher dürfen weder in der Übergangsphase noch im Rahmen der Investitionstätigkeit leiden, wie dies bei der Schieneninfrastruktur des Vereinigten Königreiches deutlich zu Tage getreten ist. Die Investition in Luftverkehrsmanagement wird der ganzen Lieferkette Vorteile bringen. Solche Nutzeffekte könnten unter anderem sein:

- geringere Nutzungszeiten der einzelnen Luftraumkomponenten,
- geringere Abschreibung der Luftfahrzeuge und niedrigerer Treibstoffverbrauch, da die Reisezeiten sich verkürzen,
- besseres Passagierhandling auf Flughäfen und Kapazitätssteigerung infolge geringerer Verkehrsverdichtung;
- positive Umweltfolgen.

3.11. Die gesamteuropäische Regulierungsbehörde muss dafür Sorge tragen, dass das Zahlungssystem die Anstrengung der Investitionen anerkennt und entlohnt, und zwar ganz gleich, wo der Investitionseffekt in der Produktionskette greift. Die Reglementierung muss klar und deutlich gehalten sein, um zu gewährleisten, dass Investitionen entlohnt werden können und dass der — private oder öffentliche — Investor einen angemessenen Ertrag erwarten kann.

3.12. In Anbetracht der Tatsache, dass in nächster Zukunft die 450 Flughäfen in Europa pro Jahr etwa 1 Milliarde Passagiere abfertigen werden, sollten die Vorteile der Verbraucher bezüglich Kosten, Reisezeiten und Pünktlichkeit sowie der Umweltnutzen deutlich herausgestellt werden, um die Legitimation der Vorschläge zu untermauern.

3.13. Der Zeitplan für die Einführung dieser neuen Regelung ist an jedweden Projektstandards gemessen sehr kurz gehalten. Es wird entscheidend darauf ankommen, diesen Zeitplan richtig abzustecken. Insgesamt unterschreibt der Ausschuss die Grundprinzipien der Vorschläge, wie sie die Kommission darlegt, aber es bleibt noch viel Detailarbeit zu tun, insbesondere was die Funktionsweise des neuen Regelwerkes im einzelnen, die Konsultierungsvereinbarungen und die Festlegung und Beobachtung der Verwirklichung von Zielvorgaben angeht.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

*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 eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Betreuungsleistungen für Fluggäste im Falle der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen“**

(KOM(2001) 784 endg. — 2001/0305 (COD))

(2002/C 241/05)

Der Rat beschloss am 30. Januar 2002, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 80 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 19. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Green.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 121 gegen 2 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

## 1. Hintergrund

1.1. In Erkenntnis der Notwendigkeit, gemeinsame Vorschriften über Ausgleichs- und Betreuungsleistungen für Fluggäste festzulegen, denen die Beförderung verweigert wird, verabschiedete die Gemeinschaft 1991 die Verordnung (EWG) Nr. 295/91<sup>(1)</sup>.

1.2. Im Jahr 1998 hielt die Kommission Ergänzungen und Klärungen der Bestimmungen für notwendig und legte einen Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 (KOM(98) 41 endg. — 98/0022(SYN))<sup>(2)</sup> vor.

1.3. In der nach Stellungnahme des Parlaments geänderten Fassung<sup>(3)</sup> hätte der Vorschlag den Anwendungsbereich der Verordnung erheblich ausgeweitet. Insbesondere wären Nichtlinienflüge, Flüge aus Drittländern in die Gemeinschaft, Annullierungen aus Gründen, die nicht mit der Sicherheit in Zusammenhang stehen, Flugscheine in papierloser Form sowie eine verbesserte Information der Fluggäste über ihre Rechte einbezogen worden.

1.4. In seiner Stellungnahme zu dem Vorschlag zog der Ausschuss folgende Schlussfolgerung: „Der Ausschuss schließt

sich vorbehaltlich der Ergebnisse einer umfassenden Bewertung der Kosten und Nutzen der vorgesehenen Maßnahme der Ansicht an, dass auch weiterhin eine Verordnung über die Zahlung von Ausgleichsleistungen bei überbuchungsbedingter Nichtbeförderung von Fluggästen erforderlich ist. Die bisherige Verordnung hat sich durchaus bewährt, bedarf aber einer gewissen Überarbeitung, um den Problemen Rechnung zu tragen, die seit ihrer ursprünglichen Verabschiedung aufgetreten sind.“<sup>(4)</sup>

1.5. Der Vorschlag wurde jedoch aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung der Verordnung auf den Flugplatz in Gibraltar vom Rat nicht verabschiedet.

1.6. Im Jahr 2000 bekundete die Kommission in ihrer Mitteilung über den Schutz der Fluggäste in der Europäischen Union<sup>(5)</sup> die Absicht, ihren Vorschlag von 1998 zurückzunehmen und durch einen weiter reichenden Vorschlag zu ersetzen.

1.7. Im Mai 2001 legte der Verband Europäischer Fluggesellschaften<sup>(6)</sup> freiwillige Verpflichtungen u. a. zur Verbesserung der Servicequalität vor und empfahl seinen Mitgliedern, diese anzunehmen, was die meisten voraussichtlich tun werden. Diese freiwilligen Verpflichtungen sind ein entscheidender Schritt nach vorne, sie umfassen jedoch keine Ausgleichs- und Hilfsleistungen bei Nichtbeförderung. Nach Ansicht der

(1) Verordnung (EWG) Nr. 295/91 des Rates vom 4. Februar 1991 über eine gemeinsame Regelung für ein System von Ausgleichsleistungen bei Nichtbeförderung im Luftverkehr. ABl. L 36 vom 8.2.1991, S. 5.

(2) Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 über eine gemeinsame Regelung für ein System von Ausgleichsleistungen bei Nichtbeförderung im Linienflugverkehr (KOM(98) 41 endg. vom 30.1.98).

(3) Geänderter Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 über eine gemeinsame Regelung für ein System von Ausgleichsleistungen bei Nichtbeförderung im Linienflugverkehr (KOM(98) 580 endg. vom 19.10.1998).

(4) Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses TRA/357 zu dem Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 über eine gemeinsame Regelung für ein System von Ausgleichsleistungen bei Nichtbeförderung im Linienflugverkehr (KOM(98) 41 endg.).

(5) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Schutz der Fluggäste in der Europäischen Union (KOM(2000) 365 endg. vom 21.6.2000).

(6) AEA (Association of European Airlines), ERA (European Regions Airlines Association) und IACA (International Air Carriers Association).

Kommission müssen die Fluggastrechte hier durch Rechtsvorschriften besser geschützt werden.

1.8. Vor diesem Hintergrund legte die Kommission nunmehr diesen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Betreuungsleistungen für Fluggäste im Falle der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen<sup>(1)</sup> vor, der in dieser Stellungnahme behandelt wird. Laut Artikel 20 des Vorschlags wird die bestehende Verordnung (EWG) Nr. 295/91 aufgehoben.

## 2. Der Vorschlag der Kommission

2.1. Laut der geltenden Verordnung (EWG) Nr. 295/91 hat der Fluggast im Falle der Nichtbeförderung folgende drei Rechte:

- finanzielle Entschädigung (zwischen 75 und 300 EUR),
- Wahl zwischen einem anderen Flug oder der Erstattung des Flugpreises und
- Betreuung während der Wartezeit: Erfrischungen, Mahlzeiten, Hotel.

2.2. Nun schlägt die Kommission vor, dass ein Luftfahrtunternehmen im Falle einer Nichtbeförderung im Gegensatz zur derzeitigen Lage verpflichtet sein soll, die Fluggäste aufzurufen, gegen eine bestimmte, vor Ort auszuhandelnde Entschädigung freiwillig auf ihre Plätze zu verzichten. Dadurch würde die Ausgleichsleistung den Wert widerspiegeln, den der einzelne Fluggast den Unannehmlichkeiten beimisst.

2.3. Nur wenn es nicht genügend Freiwillige gibt, soll Fluggästen die Beförderung verweigert werden können. Abgewiesene Fluggäste haben dieselben Rechte wie bisher, während die finanzielle Entschädigung für Entfernungen unter bzw. über 3 500 km auf zwischen 375 und 1 500 EUR angehoben wird.

2.4. Bei Nichtbeförderung eines Fluggastes hat dieser außerdem die Möglichkeit, zwischen der Erstattung des Flugpreises einschließlich eines eventuellen Heimflugs und der schnellstmöglichen Weiterbeförderung zu wählen. Abgewiesene Fluggäste sollen zudem in Form von Mahlzeiten und eventuell einer Hotelunterbringung unterstützt werden.

2.5. Eine Annullierung des Fluges aus Gründen, die das Luftfahrtunternehmen zu vertreten hat, ist in der bestehenden Verordnung nicht vorgesehen. Dem neuen Vorschlag zufolge

ist das Unternehmen verpflichtet, mit den Fluggästen Kontakt aufzunehmen und sie dazu aufzufordern, freiwillig von ihrer Buchung zurückzutreten, es sei denn, das Luftfahrtunternehmen kann nachweisen, dass die Annullierung ausschließlich auf außergewöhnliche Umstände zurückzuführen ist, die nicht von ihm zu vertreten sind.

2.6. Ein Fluggast, der nicht freiwillig von seiner Buchung zurücktritt, kommt demnach in den Genuss der unter Ziffer 2.2, 2.3 und 2.4 genannten Rechte.

2.7. Auch große Verspätungen werden von der derzeitigen Verordnung nicht abgedeckt. Der Vorschlag, dem Fluggast das Recht zu gewähren, zwischen einem anderen Flug oder der Erstattung des Flugpreises zu wählen, schafft hier Abhilfe. Außerdem haben hilfsbedürftige Fluggäste und solche mit eingeschränkter Mobilität, ihre Begleitpersonen sowie Kinder ohne Begleitung während der Wartezeit Anspruch auf die gemäß Artikel 9 zu gewährenden Betreuungsleistungen sowie auf jegliche sonstige Unterstützung, die aufgrund der besonderen Bedürfnisse dieser Fluggäste angezeigt ist.

2.8. Unter langen Wartezeiten werden für Flüge unter 3 500 km 2 Stunden und für Flüge über 3 500 km 4 Stunden verstanden.

2.9. Schließlich wird vorgeschlagen, die Verordnung, die derzeit nur Linienflüge einschließt, auf Nichtlinienflüge auszuweiten. Die Ausdehnung hat keine Auswirkungen auf die Rechtsansprüche der Fluggäste im Rahmen der Richtlinie über Pauschalreisen<sup>(2)</sup>.

2.10. Diese Verordnung soll für zahlende Fluggäste (hierunter ist auch die Zahlung mit Bonuspunkten zu verstehen) gelten, die auf Flughäfen auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft, das den Vertragsbestimmungen unterliegt, einen Flug antreten, sowie für Fluggäste, die einen Vertrag mit einem Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft über eine auf dem Gemeinschaftsgebiet angebotene Pauschalreise haben und von einem Flughafen in einem Drittstaat einen Flug in das Gebiet eines Mitgliedstaats, das den Vertragsbestimmungen unterliegt, antreten, sofern sie in diesem Drittstaat keinen Anspruch auf Ausgleichs- und Betreuungsleistungen haben.

2.11. Eine schematische Zusammenfassung der bestehenden Verordnung und des Vorschlags für eine neue Verordnung sind als Anlage beigefügt.

2.12. Jeder Mitgliedstaat soll die für die Durchsetzung dieser Verordnung zuständige Stelle benennen.

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 784 endg. — 2001/0305 (COD).

<sup>(2)</sup> Richtlinie 90/314/EWG des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen. ABl. L 158 vom 23.6.1990, S. 59.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt, dass die Kommission jetzt die Initiative zu einer völlig überarbeiteten Verordnung ergriffen und bestimmte, vom Ausschuss in seiner Stellungnahme zu der ursprünglichen Verordnung vorgeschlagene Verbesserungen berücksichtigt hat. Auch verschiedenen Verbesserungen, die der Ausschuss in seiner Stellungnahme zum Vorschlag der Kommission zur Änderung der ursprünglichen Verordnung anregte, wird nun Rechnung getragen, obwohl dieser Vorschlag zur Änderung damals nicht angenommen wurde.

3.2. Der Ausschuss bedauert, dass die Kommission nicht in der Lage war, eine detaillierte europäische Statistik über das Ausmaß der Nichtbeförderung zu veröffentlichen. In den Vereinigten Staaten erstellt das Verkehrsministerium jeden Monat eine Statistik über Verspätungen, Nichtbeförderungen usw. (1).

3.3. Der Ausschuss hofft, dass die Nichtbeförderung aus kommerziellen Gründen aufgrund der Höhe der Ausgleichsleistungen begrenzt bleibt, da das Luftfahrtunternehmen an Überbuchungen, die regelmäßig Nichtbeförderungen nach sich ziehen, nicht verdienen kann. Außerdem erwartet er mit Interesse die von der Kommission angekündigten regelmäßigen Berichte.

3.4. Es sollte klargestellt werden und auch aus der Rechtsgrundlage hervorgehen, dass der Hintergrund des Vorschlags in erster Linie der Verbraucherschutz ist (2).

### 4. Besondere Bemerkungen

#### 4.1. Artikel 7 Absatz 1

4.1.1. Die Kommission schlägt vor, die Entschädigung an den Preis des Flugscheins zu koppeln und auf das Doppelte des üblichen Tarifs in der Business-Klasse festzulegen. Die neue Verordnung soll jedoch auch für kleinere regionale Flüge (mit maximal 60 Plätzen und ohne Business-Klasse) sowie für Pauschal-, Ferien- und Rundreisen gelten. Die Flugscheinpreise pro Fluggast auf Nichtlinienflügen sind wesentlich niedriger als diejenigen für die Business-Klasse auf Linienflügen. Entsprechend kann der Flugscheinpreis für kleinere regionale Flüge mit maximal 60 Plätzen und ohne Business-Klasse niedriger sein. Ist die Ausgleichszahlung für die Nichtbeförderung in

allen Fällen gleich hoch, so wird das Luftfahrtunternehmen bei regionalen und Nichtlinienflügen im Verhältnis zum Flugscheinpreis wesentlich stärker sanktioniert als bei einem Linienflug. Das ist nicht vertretbar.

#### 4.1.2. Empfehlung

Es sollte erwogen werden, ob die Höhe der in Artikel 7 Absatz 1 vorgeschlagenen Entschädigung angemessen ist. Die Ausgleichszahlung für Linienflüge, kleinere regionale Flüge und Nichtlinienflüge könnte ggf. unterschiedlich hoch angesetzt werden.

#### 4.2. Artikel 7 Absatz 2

4.2.1. In seiner Stellungnahme VERK/357 vom 1. Juli 1998 zu dem Vorschlag der Kommission zur Änderung der ursprünglichen Verordnung erklärte sich der Ausschuss damit einverstanden, dass die Ausgleichsleistung um 50 % gekürzt werden kann, wenn ein Fluggast, dem die Beförderung mit dem ursprünglich gewählten Flug aufgrund einer Überbuchung verweigert wird, mit einem anderen Flug, dessen Ankunftszeit bei einer Entfernung von weniger als 3 500 km höchstens 2 Stunden und bei einer Entfernung von mindestens 3 500 km höchstens 4 Stunden später liegt, zu seinem Endziel weiterbefördert wird. Der Ausschuss hielt es jedoch für angezeigt, die zwei Stunden auf eine Stunde und die vier Stunden auf zwei Stunden zu kürzen.

#### 4.2.2. Empfehlung

Kann ein Luftfahrtunternehmen, das einem Fluggast die Beförderung mit dem ursprünglichen Flug verweigert, eine Weiterbeförderung mit einem anderen Flug anbieten, dessen Ankunftszeit bei einer Entfernung von bis zu 3 500 km höchstens eine Stunde und bei einer größeren Entfernung höchstens zwei Stunden später liegt, so sollte die Ausgleichsleistung um 50 % gekürzt werden.

#### 4.3. Artikel 19

4.3.1. Die Kommission erstattet dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens am 1. Januar 2008 Bericht. Die Kommission sollte jedoch alle fünf Jahre einen Bericht über die Durchführung der Verordnung ausarbeiten, der teils auf eigenen Nachforschungen, teils auf Anfragen bei den Mitgliedstaaten beruht.

#### 4.3.2. Empfehlung

Die Kommission sollte alle fünf Jahre einen Bericht über die Durchführung der Verordnung vorlegen, der auf Berichten der Mitgliedstaaten beruht.

#### 4.4. Sonstige Bemerkungen

4.4.1. Der Ausschuss würde es begrüßen, wenn die Verordnung und vor allem die Ausgleichsleistungen regelmäßig

(1) Die Homepage findet sich unter folgender Adresse:  
[www.dot.gov/airconsumer](http://www.dot.gov/airconsumer).

(2) Der Vorschlag schließt auch Pauschalreisen ein, d. h. diejenigen Dienstleistungen, die in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie des Rates 90/314/EWG definiert sind, berührt jedoch nicht die Fluggastrechte gemäß der Richtlinie.



überprüft würden, beispielsweise in Verbindung mit den in Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 2409/92 <sup>(1)</sup> festgesetzten jährlichen Zusammenkünften mit Vertretern der Luftverkehrsnutzerverbände. Bei der Überprüfung sollen sowohl die Kosten für die Durchführung der Verordnung als auch die Vorteile für die Verbraucher sowie die allgemeine Entwicklung im Personenflugverkehr und die Entwicklung der Nichtbeförderung berücksichtigt werden.

#### 4.4.2. Empfehlung

Vor einer Überarbeitung der Verordnung sollte die Kommission gemeinsam mit allen Beteiligten — u. a. Vertretern von

(1) Verordnung des Rates (EWG) Nr. 2409/92 vom 23. Juli 1992 über Flugpreise und Luftfrachtraten, ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 15.

europäischen und regionalen Organisationen der Luftfahrtgesellschaften sowie von Luftverkehrsnutzerverbänden — eine Bewertung der Kosten und Vorteile vornehmen, die die Bestimmungen der Verordnung mit sich bringen.

### 5. Schlussfolgerung

5.1. Vorbehaltlich der Berücksichtigung der vorgenannten Empfehlungen schließt sich der Ausschuss der Ansicht an, dass auch weiterhin eine Verordnung über die Zahlung einer Entschädigung für die Nichtbeförderung aufgrund einer Überbuchung erforderlich ist. Der Ausschuss begrüßt die vorgeschlagene Anpassung der Beträge sowie die vorgeschlagene Ausdehnung auf Annullierungen und große Verspätungen sowohl von Linien- als auch von Nichtlinienflügen.

### ZUSAMMENFASSUNG

LINIENFLÜGE		
	Bestehende Verordnung	Neuer Verordnungsvorschlag
Nichtbeförderung	<p>Fluggäste haben folgende drei Rechtsansprüche:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— finanzielle Entschädigung (zwischen 75 und 300 EUR)</li> <li>— Wahl zwischen einem anderen Flug und Erstattung des Flugpreises</li> <li>— Betreuung während der Wartezeit: Erfrischungen, Mahlzeiten, Hotelunterbringung.</li> </ul>	<p>1) Verpflichtung der Luftfahrtunternehmen zur Ermittlung von Freiwilligen, die gegen vereinbarte Leistungen von ihrer Buchung zurücktreten (neben der Wahl zwischen einem anderen Flug und der Erstattung des Flugpreises).</p> <p>2) Kommt es dennoch zur Nichtbeförderung, haben Fluggäste folgende drei Rechtsansprüche:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— höhere finanzielle Entschädigung (zwischen 375 und 1 500 EUR)</li> <li>— Wahl zwischen einem anderen Flug und Erstattung des Flugpreises</li> <li>— Betreuung während der Wartezeit: Erfrischungen, Mahlzeiten, Hotelunterbringung.</li> </ul>
Annullierung (aus Gründen, die vom Luftfahrtunternehmen zu vertreten sind)	Nicht vorgesehen	<p>3) Luftfahrtunternehmen müssen Kontakt zu Fluggästen aufnehmen und Freiwillige ermitteln, die auf ihre Buchung verzichten.</p> <p>4) Wer nicht freiwillig verzichtet, hat folgende drei Rechtsansprüche:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— finanzielle Entschädigung wie bei Nichtbeförderung (zwischen 375 und 1 500 EUR)</li> <li>— Wahl zwischen einem anderen Flug und Erstattung des Flugpreises</li> <li>— Betreuung während der Wartezeit: Erfrischungen, Mahlzeiten, Hotelunterbringung.</li> </ul>
Große Verspätung	Nicht vorgesehen	<p>5) Fluggäste können zwischen einem anderen Flug und der Erstattung des Flugpreises wählen.</p> <p>6) Hilfsbedürftige Fluggäste und solche mit eingeschränkter Mobilität haben während der Wartezeit Anspruch auf eine Mindestbetreuung: Erfrischungen, Mahlzeiten, Hotelunterbringung.</p>

NICHTLINIENFLÜGE		
	Bestehende Verordnung	Neuer Verordnungsvorschlag
Nichtbeförderung	Nicht vorgesehen	Siehe Linienflüge
Annullierung	Nicht vorgesehen	Siehe Linienflüge
Große Verspätung	Nicht vorgesehen	Siehe Linienflüge

Brüssel, den 17. Juli 2002.

*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 die Sicherheit von Luftfahrzeugen aus Drittländern, die Flughäfen in der Gemeinschaft anfliegen“**

(KOM(2002) 8 endg. — 2002/0014 (COD))

(2002/C 241/06)

Der Rat beschloss am 31. Januar 2002, 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 19. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Santilán.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) einstimmig folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Nach dem Flugzeugunglück von Puerto Plata<sup>(1)</sup> rief der Rat die Kommission auf, Vorschläge auszuarbeiten, wie die Sicherheit der Bürger Europas bei Flugreisen gewährleistet werden kann. Die Kommission setzte daraufhin eine hochrangig besetzte Gruppe von Sachverständigen im Bereich Luftverkehrssicherheit ein, erarbeitete mit ihrer Unterstützung eine Gemeinschaftsstrategie zur Erhöhung der Luftverkehrssicherheit<sup>(2)</sup> und ergriff dazu zwei Initiativen. So legte die Kommission den Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errich-

tung der Europäischen Agentur für Flugsicherheit vor, der am 27. September 2000 angenommen wurde<sup>(3)</sup>.

1.2. Mit der zweiten Initiative sollte gewährleistet werden, dass die internationalen Sicherheitsstandards für Luftfahrzeuge auch von Drittländern eingehalten werden. Deshalb legte die Kommission im Februar 1997 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Einführung einer Sicherheitsuntersuchung von Flugzeugen aus Drittländern, die auf Flughäfen in der Gemeinschaft landen<sup>(4)</sup>, vor. Dieser Vorschlag, zu dem der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss eine Stellungnahme abgegeben hatte<sup>(5)</sup>, wurde nicht angenommen, weil die in Artikel 252 des Amsterdamer Vertrags gesetzte Frist nicht eingehalten wurde.

(1) Dominikanische Republik. 1996 stürzte ein von einem türkischen Reiseveranstalter mit Sitz in Deutschland gechartertes Flugzeug ab. Dabei starben 176 Passagiere.

(2) SEK(96) 2083 endg.

(3) KOM(2000) 595 endg.

(4) KOM(97) 55 endg.

(5) CES 1175/97, Berichterstatter: Herr Mobbs.

1.3. Angesichts der Vereinbarung zwischen den britischen und spanischen Behörden über den Flughafen Gibraltar hat sich die Kommission entschlossen, einen neuen Vorschlag vorzulegen. In dem Vorschlag werden die Ansichten berücksichtigt, die der Rat in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom 4. Juni 1998 <sup>(1)</sup> und das Europäische Parlament in zweiter Lesung geäußert hatten <sup>(2)</sup>.

1.4. Mit Bezug auf diesen Vorschlag kam die hochrangig besetzte Gruppe nach Prüfung des von der FAA <sup>(3)</sup> empfohlenen Verfahrens zu dem Schluss, dass dieses Verfahren für Europa nicht geeignet sei. Bei diesem Verfahren wird überprüft, ob die zuständigen nationalen Stellen über die gesetzlich vorgeschriebenen Mittel und Ressourcen sowie über das Personal und die Erfahrungen verfügen, die für die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen im Bereich Sicherheitskontrollen erforderlich sind.

1.5. Die hochrangig besetzte Gruppe entschied sich vielmehr für das SAFA-Verfahren <sup>(4)</sup> mit einer Staffelung der Maßnahmen. Dieses Verfahren wird ausgelöst, wenn es Belege oder Verdachtsmomente für Sicherheitsmängel bei Luftverkehrsunternehmen aus Drittländern gibt.

1.6. Geht man von der Einhaltung des Abkommens von Chicago <sup>(5)</sup> aus, so sind im Zusammenhang mit dieser Stellungnahme folgende Punkte als wichtigste Punkte im Bericht der hochrangig besetzten Gruppe anzusehen:

- Eine auf Flugzeuge und Luftverkehrsunternehmen aus Drittländern ausgerichtete Strategie zur Verbesserung der Luftverkehrssicherheit muss mit den Grundsätzen für die internationale Zivilluftfahrt in Einklang stehen.
- Jeder Vertragsstaat trägt die Verantwortung für die Ausstellung und Aushändigung gültiger Zeugnisse über die Lufttüchtigkeit von Flugzeugen sowie die Befähigung des gesamten Betriebspersonals, das in dem betreffenden Staat eingetragen ist. Diese Zeugnisse müssen von allen anderen Vertragsstaaten akzeptiert werden, solange die Zertifizierung den internationalen Mindestnormen entspricht. Folglich muss ein Vertragsstaat keine Zeugnisse akzeptieren, die seines Erachtens den ICAO-Richtlinien nicht genügen <sup>(6)</sup>. In einem solchen Fall kann der betroffene Vertragsstaat erwägen, einseitig Maßnahmen zum Schutz seiner Staatsbürger zu ergreifen. Allerdings ist daraus nicht zu schlussfolgern, dass kollektive Maßnahmen getroffen werden können.

— Bilaterale Abkommen räumen zwar beiden Seiten das Recht ein, Luftverkehrsunternehmen zu benennen, enthalten in der Regel aber keine ausdrücklichen Bestimmungen über Sicherheitskontrollen oder einseitige Vorgehensweisen, die es einer der Vertragsseiten gestatten würden, der anderen Vertragsseite die ihr zuerkannten Rechte zu entziehen.

— Daher lassen sich im Rahmen internationaler Luftverkehrsvorschriften nur schwerlich schwarze Listen bestimmter Drittlandsfluglinien einrichten, ganz abgesehen von den damit zwangsläufig verbundenen Risiken etwaiger Vergeltungsmaßnahmen oder sonstiger nachteiliger diplomatischer Konsequenzen.

## 2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags <sup>(7)</sup>

2.1. Ziel des vorliegenden Vorschlags ist die Schaffung eines gemeinschaftlichen Rechtsrahmens für einen Bewertungsmechanismus zur Erhöhung der Luftverkehrssicherheit nach dem SAFA-Verfahren, wobei die Mitgliedstaaten weiterhin berechtigt sind, Inspektionen von Luftfahrzeugen durchzuführen, sofern dabei die Gemeinschaftsvorschriften eingehalten werden.

2.2. Anhang 8 der ICAO zur „Lufttüchtigkeit von Flugzeugen“ enthält die Auflage, alle Luftfahrzeuge so zu warten, dass ihre Lufttüchtigkeit gewährleistet ist. Hegt ein Vertragsstaat berechtigte Zweifel daran, dass diese Auflage nicht erfüllt ist, so muss er die Gültigkeit des Lufttüchtigkeitszeugnisses nicht länger anerkennen und ist berechtigt, eine Inspektion des Luftfahrzeuges vorzunehmen und ggf. ein Flugverbot auszusprechen. Die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften sind zwar unterschiedlich, aber in jedem Mitgliedstaat ist eine Behörde berechtigt, ein Luftfahrzeug des eigenen Mitgliedstaats, eines anderen Mitgliedstaats oder eines Drittlandes mit einem Flugverbot zu belegen, wenn berechtigte Zweifel an der Lufttüchtigkeit des Luftfahrzeuges bestehen. Anhang 13 der ICAO zur „Luftverkehrs-unfall- und störungsuntersuchung“ sieht vergleichbare Maßnahmen vor, wenn ein Zwischenfall angenommen wird.

2.3. Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen sind dreierlei Art und sehen vor, dass (Art. 1):

- a) Informationen erhoben und weitergegeben werden, damit über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Flugreisenden entschieden werden kann;
- b) Luftfahrzeuge aus Drittländern, ihr Betrieb und ihre Besatzung inspiziert werden, wenn der begründete Verdacht besteht, dass die Sicherheitsstandards nicht erfüllt sind, und dass für diese Luftfahrzeuge sofern erforderlich ein Flugverbot verhängt wird;

<sup>(1)</sup> ABl. C 227 vom 20.7.1998, S. 18.

<sup>(2)</sup> ABl. C 313 vom 12.10.1998, S. 32.

<sup>(3)</sup> Federal Aviation Administration, Luftfahrtbundesamt der USA.

<sup>(4)</sup> Safety Assessment of Foreign Aircraft — Beurteilung der Sicherheit ausländischer Luftfahrzeuge.

<sup>(5)</sup> Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt, am 7. Dezember 1944 in Chicago unterzeichnet.

<sup>(6)</sup> Internationale Zivilluftfahrt-Organisation.

<sup>(7)</sup> Zu den allgemeinen Rahmenbedingungen siehe die Mitteilung der Kommission über den „Beitrag der Europäischen Gemeinschaft zur Verbesserung der weltweiten Luftverkehrssicherheit“ KOM(2001) 390 endg.

- c) geeignete Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Mängel beschlossen und durchgeführt werden.

2.4. Das Erheben von Informationen (Art. 4) erfolgt über Berichte (von Piloten, Instandhaltungsbetrieben und von den Behörden unabhängige Stellen) oder Dokumentationen über Ereignisse (wie Unregelmäßigkeiten oder Beschwerden) sowie über die nach den Inspektionen am Boden getroffenen Maßnahmen und über die Überwachung der Durchführung der erforderlichen Abhilfemaßnahmen durch den Betreiber.

2.5. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, halbjährlich alle verfügbaren Informationen über den vergangenen Sechsmonatszeitraum zu veröffentlichen: Anzahl der verhängten Flugverbote insgesamt, betroffene Luftfahrzeugmuster mit Eintragsstaat, Flughafen, Zeitpunkt des Flugverbots, Herkunftsland usw. (Art. 7 Abs. 2).

2.6. Es besteht eine Verpflichtung, die Informationen vertraulich zu behandeln (Art. 7 Abs. 4), insbesondere Informationen über die Besatzungen von Luftfahrzeugen, die durch die umfassende Anonymisierung der Quelle derartiger Informationen gewährleistet wird.

2.7. Das Recht auf eine Vorfeldinspektion kann dann in Anspruch genommen werden, wenn bei Luftfahrzeugen aus Drittländern ein „Verdacht der Nichteinhaltung internationaler Sicherheitsstandards“ (Art. 5) besteht. Der Inhalt dieser Inspektionen wird in Anhang II des Richtlinienvorschlags beschrieben. Dazu gehören: Prüfung der Betriebsdokumente, der Besatzungszusammensetzung und -qualifikation und des Vorhandenseins von Geräten und Systemen, wie des Flugschreibers und vieler weiterer Aspekte.

2.8. Das Aussprechen eines Flugverbots für das Luftfahrzeug ist möglich, wenn „aufgrund der Nichteinhaltung der internationalen Sicherheitsstandards eine eindeutige Gefahr für die Sicherheit“ besteht (Art. 8 Abs. 1). In einem solchen Extremfall muss die zuständige Behörde „unverzüglich“ die für den betreffenden Betreiber zuständigen Behörden und die Behörden des Eintragsstaats des betreffenden Luftfahrzeugs informieren.

Es besteht die Möglichkeit, mit Sicherheitsauflagen zu genehmigen, dass das Luftfahrzeug ohne „zahlende Fluggäste oder Fracht“ zu einem anderen Flughafen geflogen wird, um repariert zu werden.

2.9. Als Abhilfemaßnahmen sind u. a. vor allem die Überwachung eines bestimmten Betreibers und/oder aller Betreiber eines bestimmten Drittlandes (Art. 9) wie auch die Auferlegung von Betriebsverboten oder -bedingungen für die Betreiber (Art. 10) vorgesehen.

2.10. Bei der Durchführung der vorgeschlagenen Richtlinie wird die Kommission von dem durch Artikel 12 der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates vom 16. Dezember 1991 zur Harmonisierung der technischen Vorschriften und der Verwaltungsverfahren in der Zivilluftfahrt eingesetzten Ausschuss unterstützt <sup>(1)</sup>.

2.11. Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie beträgt zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten (Art. 12). Spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten erstellt die Kommission einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie und schlägt gegebenenfalls Änderungen vor (Art. 13).

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt den Vorschlag der Kommission, der darauf abzielt, die Sicherheit der europäischen Fluggäste gestützt auf das SAFA-Verfahren zu erhöhen, das derzeit von der Arbeitsgemeinschaft europäischer Luftfahrtverwaltungen (JAA <sup>(2)</sup>) im Auftrag der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC <sup>(3)</sup>) verwaltet wird.

Das SAFA-Verfahren ist Teil einer Gesamtstrategie der Kommission, mit der ein Beitrag zur Verbesserung der Sicherheit in der Zivilluftfahrt geleistet werden soll, die von den Fluggästen in der ganzen Welt mit wachsender Sorge betrachtet wird. Diese Sorge ist durch Ereignisse, die nichts mit dem Zustand der Luftfahrzeuge zu tun haben, wie die terroristischen Anschläge vom 11. September in den USA, noch größer geworden.

Das Verfahren muss unbedingt in Kraft treten, wenngleich es wegen der spezifischen Merkmale dieses Verkehrsträgers keine umfassende Lösung aller Probleme bringen wird, u. a. weil die Luftfahrzeuge in der Regel nur kurze Zeit auf den Flughäfen verweilen, so dass sich die Durchführung gründlicher Inspektionen als schwierig erweist.

3.2. Die in dem Vorschlag ins Auge gefassten Informationsmaßnahmen stehen im Zusammenhang mit weiteren Erfordernissen, wie etwa der Meldepflicht für Ereignisse in der Zivilluftfahrt <sup>(4)</sup>. Wie bereits erwähnt schränkt dieser Vorschlag nicht das Recht der Mitgliedstaaten ein, unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts bei den Luftfahrzeugen Inspektionen durchzuführen und ihnen den Weiterflug oder künftigen Einflug zu verbieten oder Sicherheitsauflagen für diese Luftfahrzeuge zu erteilen.

<sup>(1)</sup> ABl. L 373 vom 31.12.1991.

<sup>(2)</sup> Joint Aviation Authorities.

<sup>(3)</sup> European Civil Aviation Conference.

<sup>(4)</sup> KOM(2001) 532 endg.



3.3. Die Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft zählen zu den sichersten der Welt. Sie müssen nicht nur die Forderungen aus dem Abkommen von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt von 1944 und seinen Anhängen erfüllen, in denen die von der ICAO angenommenen Mindeststandards für die Sicherheit von Luftfahrzeugen festgehalten sind, sondern auch eine Vielzahl von technischen Vorschriften und Verwaltungsverfahren einhalten<sup>(1)</sup>. Dennoch zwingen die in der Vergangenheit bei Luftfahrzeugen aus Drittländern festgestellten Sicherheitsmängel zur Aufstellung von Normen zum Schutz der Fluggäste, wenn diese Luftverkehrsunternehmen Flughäfen in der Gemeinschaft nutzen.

3.4. Der Ausschuss verweist auf den Umstand, dass daher selbst bei Inkrafttreten der vorgeschlagenen Richtlinie die Sicherheitsstandards der Betreiber aus Drittländern niedriger als die der europäischen Betreiber sein können.

3.5. Der Ausschuss erneuert seine Forderung, dass diese Maßnahme Teil einer gemeinsamen und umfassenderen Aktion sein sollte, die sich nicht nur auf die Luftfahrzeuge aus Drittländern sondern auch auf die allgemeinen Bedingungen des Luftverkehrs in Europa beziehen sollte, wie dies von der hochrangig besetzten Gruppe angemerkt wurde.

3.6. Der Ausschuss pflichtet der Notwendigkeit bei, dass die Maßnahmen in den Bereichen Information, Kontrollen, Flugverbote bzw. Einschränkungen der Nutzung von Flughäfen von den Mitgliedstaaten gemeinsam getroffen werden müssen um zu vermeiden, dass Luftfahrzeuge mit in einem Mitgliedstaat festgestellten Mängeln in anderen Flughäfen der Gemeinschaft weiter Dienstleistungen erbringen können. Zudem wird das Vorgehen nach gemeinsamen Standards den Drittländern die Einleitung von Vergeltungsmaßnahmen für den Fall erschweren, dass ein Mitgliedstaat eine Maßnahme gegen einen bestimmten Betreiber ergreift.

3.7. Der Ausschuss schließt sich der Auffassung an, dass die bei Verwaltungsbehörden bzw. Gerichten eingelegten Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Vollzugsbehörden in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten geregelt werden sollen.

3.8. Der Ausschuss begrüßt, dass halbjährlich ein Bericht über die für Luftfahrzeuge ausgesprochenen Flugverbote veröffentlicht werden soll.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1. Gecharterte Luftfahrzeuge. Der Anwendungsbereich erstreckt sich in der Regel auf „Luftfahrzeuge aus Drittländern“.

Darunter versteht man Luftfahrzeuge, die nicht unter der Kontrolle einer zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats verwendet oder betrieben werden (Art. 3). Von den Inspektionen ausgenommen sind lediglich: a) Staatsluftfahrzeuge<sup>(2)</sup>, und b) Luftfahrzeuge mit einer Starthöchstmaße von weniger als 5 700 kg, die nicht im gewerbsmäßigen Luftverkehr betrieben werden (Art. 2).

Der Ausschuss schlägt vor, zu Artikel 3 folgende Definition hinzuzufügen:

„Als Luftfahrzeuge aus einem Drittland gelten Luftfahrzeuge, die von einem Luftverkehrsunternehmen genutzt werden, dessen Luftverkehrsbetreiberzeugnisse von einem nicht der Gemeinschaft angehörenden Staat ausgestellt wurden, bzw. Luftfahrzeuge, die Unternehmen gehören, die ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung nicht in der Gemeinschaft haben.“

Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission davon ausgeht, dass unter die Richtlinie 2407/92/EWG auch gecharterte Luftfahrzeuge fallen. Die vorgeschlagene Änderung schafft in diesem Punkt Eindeutigkeit.

4.2. ICAO-Richtlinien. In Anhang II sollte deutlicher die Forderung an die Mitgliedstaaten erhoben werden, Inspektionen durchzuführen um sicherzustellen, dass der Betreiber die ICAO-Richtlinien hinsichtlich der Flugdienstzeitbeschränkungen, der Mindestqualifikationen der Besatzungen und ihrer Ausbildung erfüllt.

4.3. Art. 5. Vorfeldinspektion. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass eine Mindestzahl von Inspektionen ohne Vorankündigung eingeführt werden sollte, um die Sicherheit der Luftfahrzeuge aus Drittländern zu verbessern.

In Artikel 5 Absatz 1 sollte hinzugefügt werden: „... geeignete Mittel ..., um sicherzustellen, dass Luftfahrzeuge ... ohne Aufschub Vorfeldinspektionen unterzogen werden.“

4.4. Art. 7. Schutz und Verbreitung der Informationen. Es wird nicht ausreichend deutlich, was die Durchführungsbehörden des Mitgliedstaats unternehmen müssen, wenn sie Informationen über Flugverbote für Luftfahrzeuge eines bestimmten Betreibers erhalten haben. Sofern es durch die Schwere des Falls gerechtfertigt ist, muss auch ein Flugverbot für alle anderen Luftfahrzeuge des Luftfahrtunternehmens ausgesprochen werden.

4.5. Geringfügige Mängel. Bei dem SAFA-Verfahren liegt der Schwerpunkt auf schwerwiegenden Mängeln, die dazu führen können, dass für ein Luftfahrzeug ein Flugverbot ausgesprochen wird.

<sup>(1)</sup> Verordnung des Rates (EWG) Nr. 3922/91 vom 16.12.1991. ABl. L 373 vom 31.12.1991, S. 4.

<sup>(2)</sup> Für Leistungen in den Bereichen Armee, Zoll und Polizei eingesetzte Luftfahrzeuge (Chicago-Abkommen, Art. 3).

Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Mängel nach einer Skala von 1 bis 3 eingeteilt werden sollen. Er schlägt vor, die zuständigen Luftfahrtbehörden zu verpflichten, zusätzlich zur Weitergabe von Informationen über die schwerwiegendsten Mängel vierteljährlich Informationen über alle Mängel auszutauschen.

4.6. Englische Sprache. Der Ausschuss betont die Notwendigkeit, dass von allen Besatzungen zur Gewährleistung der Sicherheit eine flüssige Beherrschung der englischen Sprache verlangt werden muss. Diese Forderung ist in die ICAO-Richtlinien aufzunehmen.

4.7. Der schnellstmögliche Informationsaustausch mit den zuständigen Behörden und mit der Kommission (Art. 6) sollte unter Nutzung der Informationstechnologien erfolgen. Von grundlegender Bedeutung ist, dass die Behörden Zugang zu den Datenbanken haben.

4.8. Zuständigkeit der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA). Der Ausschuss erachtet es für wünschenswert, dass die Verantwortung für die Durchführung des SAFA-Programms künftig von der EASA wahrgenommen wird.

4.9. Inkrafttreten. Wegen des verfolgten Zieles sollte das SAFA-Verfahren so schnell wie möglich in Kraft treten. Daher schlägt der Ausschuss — wengleich er sich der technischen Kompliziertheit der Materie durchaus bewusst ist — vor, dass die Frist für die Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie auf 12 Monate verkürzt wird.

— In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass ein einschlägiger Richtlinienvorschlag bereits seit 1997 vorliegt, so dass die Mitgliedstaaten fünf Jahre Zeit hatten, um die erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

*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 die Gewährung von Finanzhilfen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Umweltfreundlichkeit des Güterverkehrssystems“**

*(KOM(2002) 54 endg. — 2002/0038 (COD))*

*(2002/C 241/07)*

Der Rat beschloss am 21. Februar 2002, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 71 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 19. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Levaux.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 124 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

## **1. Einleitung: Darstellung des Verordnungsvorschlags**

1.1. Das Weißbuch der Kommission vom 12. September 2001 mit dem Titel „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“ sieht vor, das am 31. Dezember 2001 ausgelaufene Programm PACT durch ein neues Programm zur Förderung der Intermodalität namens „MARCO POLO“ zu ersetzen.

1.2. Dieses neue Programm wurde unter Berücksichtigung der Lehren aus dem Programm PACT erarbeitet, welche in

einem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „Ergebnisse des Programms PACT 1997-2001“ dargestellt werden, das seinerseits durch eine unabhängige externe Bewertung über den Zeitraum 1997-1999 ergänzt wird.

1.3. Hauptziel des Programms „MARCO POLO“ ist die Verringerung der Staus im Straßenverkehr und die Verbesserung der Umweltfreundlichkeit des gesamten Verkehrssystems, indem ein Teil des Güterverkehrszuwachses von der Straße auf

die Seekurzstrecke, die Schiene und die Binnenwasserstraße verlagert wird.

1.4. Ebenso wie mit PACT sollen mit dem Programm „MARCO POLO“ unternehmerische Aktionen auf dem Markt für Güterverkehrsdienstleistungen gefördert werden.

1.5. Im Unterschied zum Programm PACT wird „MARCO POLO“ Projekte der Verkehrsverlagerung in allen Segmenten des Güterverkehrsmarkts, nicht nur im kombinierten Verkehr (Nutzung der Straße für den ersten oder letzten Teil der Strecke) fördern.

1.6. Das Programm wird sich nicht auf nationale, sondern vorrangig auf internationale Vorhaben konzentrieren. Es sind drei Hauptlinien vorgesehen:

- Starthilfe für neue nicht straßengebundene Güterverkehrsdienste, die mittelfristig wirtschaftlich lebensfähig sein sollten („Aktionen zur Verkehrsverlagerung“);
- Förderung der Inbetriebnahme von Güterverkehrsdiensten oder -einrichtungen von strategischem europäischem Interesse („katalytische Aktionen“);
- Förderung kooperativen Verhaltens im Güterlogistikmarkt („gemeinsame Lernaktionen“).

1.7. Wichtigstes Ziel von „MARCO POLO“ ist es, dazu beizutragen, dass Güter in einer Größenordnung, die dem erwarteten Zuwachs des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs entspricht, auf andere Verkehrsträger verlagert werden.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

### 2.1. Lektionen des Programms PACT 1997-2001

2.1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hat die von der Kommission erstellten Studien, mit denen vor Auslaufen des Programms PACT am 31. Dezember 2001 Lehren aus diesem Programm gezogen werden sollten, mit Interesse zur Kenntnis genommen.

2.1.2. Der Ausschuss stellt fest, dass es diese Studien zwar ermöglicht haben, das Programm „MARCO POLO“ unter Berücksichtigung der bisher gesammelten Erfahrungen zu konzipieren, die Kontinuität zwischen den beiden Programmen jedoch nicht sichergestellt ist. Zu Jahresbeginn 2002 werden lediglich die im Rahmen des Programms PACT begonnenen Maßnahmen zu Ende geführt, ohne dass ein Termin absehbar wäre, zu dem neue Maßnahmen im Rahmen von „MARCO POLO“ vorgestellt, geprüft, beschlossen und finanziert werden könnten. Bestenfalls kann das Programm „MARCO POLO“ am 1. Januar 2003 in Kraft treten (siehe Artikel 12 der vorgeschlagenen Verordnung), und die ersten Maßnahmen

können erst im Laufe des Jahres 2003 getroffen werden. Der Ausschuss hat jedoch zur Kenntnis genommen, dass die Kommission die Möglichkeit vorgesehen hat, im Lauf des Jahres 2002 „Mini-Ausschreibungen“ aus ihrem eigenen Haushalt in Höhe von 2 Mio. EUR durchzuführen. Der Ausschuss begrüßt diese Lösung, hebt jedoch hervor, dass angesichts des geringen vorgesehenen Betrags die Kontinuität zwischen den beiden Programmen bedauerlicherweise nicht gewährleistet sein wird.

2.1.3. Der Ausschuss stellt fest, dass für das Programm PACT ursprünglich eine Mittelausstattung von 35 Mio. EUR auf fünf Jahre vorgesehen war. Diese Mittel werden voraussichtlich schon Anfang 2002 aufgebraucht sein, denn die Kommission hebt hervor, dass 30 Millionen schon am 30. September 2001 gebunden wurden.

2.1.4. Die Kommission erklärt, von den genannten 30 Millionen konnten bei einem durchschnittlichen Fördersatz von 25 % insgesamt Maßnahmen für 120 Mio. EUR finanziert werden.

2.1.5. Der Ausschuss stellt fest, dass sich der Gesamtbetrag der beantragten Fördermittel auf 203 Mio. EUR belief, was bei einem durchschnittlichen Fördersatz von 25 % 812 Mio. EUR für mögliche Maßnahmen ergibt. Der Ausschuss stellt sich Fragen über das Gefälle zwischen der Höhe der beantragten und der bewilligten Mittel, das darauf schließen lassen könnte, dass die ursprüngliche Mittelausstattung des Programms PACT unzureichend war.

2.1.6. In einer Tabelle des Kommissionsdokuments (siehe unter „Begründung“ des Verordnungsvorschlags, Kapitel 1 „Lektionen des Programms PACT 1997-2001“, Abschnitt „Quantitative Ergebnisse“, Randnummern 8 und 9) wird angegeben, dass von den 65 PACT-Aktionen, die am 30. September 2001 abgeschlossen waren, 51 % voll und ganz erfolgreich, 22 % „teilweise erfolgreich“ und 27 % „nicht erfolgreich“ waren. Folglich führte nur jede zweite Maßnahme zu vollkommen zufriedenstellenden Ergebnissen. In den anderen Fällen ließen sich einige Schwächen in der Logistikkette erkennen. Beim Programm „MARCO POLO“ sollte daher darauf geachtet werden, dass bessere Ergebnisse erzielt werden.

### 2.2. Externe Bewertung des Programms PACT 1997-2001

2.2.1. Der Ausschuss begrüßt die Anfertigung einer externen Bewertung des Programms PACT für den Zeitraum 1997-1999 (die 2000 abgeschlossen wurde).

2.2.2. Er bemerkt jedoch, dass diese Bewertung nur die erste Hälfte des Programms umfasst, ohne dass die Zahl der in diesem Zeitraum bereits abgeschlossenen und in der Bewertung berücksichtigten Maßnahmen angegeben würde (Anhang I „Zusammenfassung der unabhängigen Bewertung des Programms PACT“ zum Kommissionsdokument enthält keine näheren Angaben dazu).

2.2.3. Der Ausschuss nimmt jedoch an, dass angesichts der erforderlichen Anlaufzeit des Programms im Jahre 1997 einerseits und der am 30. September 2001 gezählten 65 abgeschlossenen Maßnahmen andererseits die externe Bewertung allenfalls etwa 30 Maßnahmen berücksichtigen konnte, von denen die Kommission lediglich jede zweite als erfolgreich eingeschätzt hat.

2.2.4. Angesichts dessen müsste nach Dafürhalten des Ausschusses vorgesehen werden, dass die aus dieser externen Bewertung für die Ausrichtungen des Programms „MARCO POLO“ gezogenen, sehr wichtigen Schlussfolgerungen abgeändert werden können, sobald eine endgültige und vollständige Bewertung der Durchführung des Programms PACT möglich ist.

2.2.5. Unter Berücksichtigung dieser Bemerkung begrüßt der Ausschuss, dass die Schlussfolgerungen der externen Bewertung bei der Vorbereitung des Programms „MARCO POLO“ berücksichtigt worden sind.

2.2.6. Die Einstellung der Finanzierung von Durchführbarkeitsstudien als Vorläufer von operationellen Vorhaben erscheint dem Ausschuss vernünftig.

2.2.7. In der Tat hält es der Ausschuss für eine wirksamere Vorgehensweise, vorrangig Mittel zur Finanzierung konkreter Maßnahmen, vor allem in Form von Starthilfen, zu gewähren.

### 2.3. Aktuelle Marktentwicklungen und Markterfordernisse

2.3.1. Der Ausschuss hat die von der Kommission vorgelegte Analyse mit Interesse zur Kenntnis genommen.

2.3.2. Er stellt erfreut fest, dass bei dem Vorschlag für eine Verordnung über das Programm „MARCO POLO“ als nichtstraßengebundene Verkehrsträger zum Abbau der Überlastung im Güterverkehr der Kurzstreckenseeverkehr, der Schienenverkehr und der Binnenschiffsverkehr gleichermaßen in Frage kommen. In diesem Zusammenhang weist der Ausschuss auf die Statistiken hin, die von der Kommission in ihrem Bericht vom 2. Mai 2002<sup>(1)</sup> über die Anwendung der Richtlinie 92/106/EWG des Rates vom 7. Dezember 1992 über die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im kombinierten Güterverkehr zwischen Mitgliedstaaten in den Jahren 1996 bis 1999 aufgeführt werden.

Die Gesamtbeförderungsmenge von 2 870 Mrd. Tonnenkilometern teilt sich in 1998 folgendermaßen auf die unterschiedlichen Verkehrsträger auf:

— Straße:	1 225
— Seeweg:	1 167
— Schiene:	241
— Binnenwasserstraße:	121
— Rohrleitungen:	87

Im Zeitraum 1996 bis 1999 waren 26,5 % des Straßengüterverkehrs über 500 km kombinierter Verkehr unter Beteiligung der Schiene und der Binnenwasserstraßen.

2.3.3. Der Ausschuss schließt sich der Haltung der Kommission zum Luftverkehr an, da dieser keinen Beitrag zu einer erheblichen Entlastung des Straßengüterverkehrs in Europa leisten wird. Die Güterbeförderung mit dem Flugzeug kann jedoch bei bestimmten Güterarten, bei Interkontinentaltransporten und auf europäischen Fernstrecken, die mit der Erweiterung ja zunehmen, nützlich und gerechtfertigt sein.

2.3.4. Nach Ansicht des Ausschusses sollte zur Erweiterung des Spektrums der angebotenen Dienstleistungen der Luftverkehr nicht völlig vom Programm „MARCO POLO“ ausgeschlossen werden. Daher sollte unter von der Kommission zu bestimmenden Voraussetzungen die Möglichkeit der Finanzierung von Maßnahmen wie z. B. der Einrichtung intermodaler Umschlaganlagen, um zusätzlich auch den Luftverkehr in dem Anwendungsbereich des Programms „MARCO POLO“ zu berücksichtigen, vorgesehen werden.

2.3.5. In einer früheren Stellungnahme<sup>(2)</sup> hat der Ausschuss (unter den Ziffern 3.2 und 3.3) daran erinnert, dass auf die Straße 74,7 %, auf die Schiene 13,4 %, auf die Binnenschifffahrt 6,8 % und den Rohrleitungsverkehr 5,1 % des Güterverkehrs entfallen, und erklärt, „Schienen-, Rohrleitungs- und Binnenschiffsverkehr machen zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein Viertel des Güterverkehrs aus und verfügen über Kapazitätsreserven, die durch eine Verbesserung der Komplementarität zwischen diesen Verkehrsträgern noch zunehmen können“ (Ziffer 3.4).

2.3.6. Der Ausschuss ist verwundert darüber, dass die Kommission den Rohrleitungsverkehr (Güterbeförderung in Pipelines) nicht erwähnt, der doch einen nicht zu vernachlässigenden intermodalen Verkehrsträger darstellt, dessen Beförderungsvolumen — je nach Land — bis zu 75 % des Binnenschiffahrtsaufkommens ausmachen kann.

2.3.7. Nach Ansicht des Ausschusses muss das Programm „MARCO POLO“ auch die Finanzierung von Aktionen zur Verlagerung des Gütertransports von der Straße auf die Pipeline ermöglichen.

2.3.8. Zum intermodalen Verkehr Straße/Seekurzstrecke schließt sich der Ausschuss dem Wunsch der Kommission nach einer Vereinfachung des Managements und der Vermarktung durch die Entwicklung alleiniger Anlaufstellen an und befürwortet allgemeiner gesagt die Entstehung des neuen Berufsbilds „Güterverkehrskombinierer“, die sich mit dem kombinierten Güterverkehr unter Nutzung aller möglichen Verkehrsträger befassen.

<sup>(1)</sup> KOM(2002) 215.

<sup>(2)</sup> „Die Zukunft des transeuropäischen Binnenwasserstraßennetzes“ (Abl. C 80 vom 3.4.2002).



2.3.9. Zur Verbesserung des Images des Kurzstreckenseeverkehrs, insbesondere durch Container, und somit zur Förderung seiner Nutzung ist, wie von der Kommission gefordert, die Verbreitung von Informationen über diese Beförderungsart zweifelsohne notwendig.

2.3.10. Nach Ansicht des Ausschusses ist dies jedoch nicht ausreichend. Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten auffordern, ihre zentralen und regionalen Behörden zu bewegen, den Kurzstreckenseeverkehr, den Schienenverkehr und die Binnenschifffahrt wann immer möglich systematisch zu fördern. Das von diesen Behörden gegebene Beispiel hätte in der Folge erhebliche Auswirkungen auf die Investitionen in Material und Ausrüstungen der alternativen Verkehrsträger und auf die künftigen Entscheidungen der privaten Transporteure.

2.3.11. Hinsichtlich des Schienenverkehrs verweist die Kommission zu Recht erneut auf die mangelnde Interoperabilität bei Fahrzeugparks, Infrastruktur, Kommunikationssystemen und Betriebsvorschriften, wodurch die Schaffung eines echten gemeinsamen Marktes für den Schienentransport behindert wird.

2.3.12. Der Ausschuss unterstützt die Kommission bei all ihren Maßnahmen zur Harmonisierung der Bedingungen für den Zugang zum europäischen Eisenbahnnetz und allgemein gesagt allen Maßnahmen zur optimalen Nutzung der vorhandenen Ausrüstungen.

2.3.13. Der Ausschuss bedauert jedoch, dass die Kommission bei dieser Gelegenheit nicht daran erinnert, dass die Mitgliedstaaten und die betroffenen Regionen rasch eine sehr große finanzielle Anstrengung unternehmen müssen, um die vorhandenen Eisenbahninfrastrukturen wie auch die Infrastrukturen der See- und Binnenschifffahrt anzupassen, zu modernisieren und zu ergänzen, da sie nur durch eine Optimierung die Herausforderung bestehen können, vor der sie sich heute befinden. Deswegen müssen die Mitgliedstaaten und die betroffenen Regionen sich über Absichtserklärungen hinaus gemeinsam mit den zur Erreichung ihrer Ziele erforderlichen Finanzmitteln ausstatten.

2.3.14. Der Ausschuss begrüßt, dass der Binnenschifffahrt im Programm „MARCO POLO“ der ihr zustehende Platz eingeräumt wird.

2.3.15. In einer unlängst verabschiedeten, bereits oben erwähnten Initiativstellungnahme<sup>(1)</sup> hat der Ausschuss den Rat und das Europäische Parlament auf die Notwendigkeit aufmerksam gemacht, die Nutzungskapazitäten der Wasserstraßen als Bestandteilen des kombinierten Verkehrs zu erhöhen, indem wie auch im Bereich der Bahnverbindungen Engpässe überwunden werden.

2.3.16. Des Weiteren schlägt der Ausschuss der Kommission vor, die Entwicklung des kombinierten Verkehrs zu fördern, indem sie für die ihn nutzenden Unternehmen einen europäischen Leitfaden erstellt, der alle Umschlagplätze für den kombinierten Verkehr mit ihren Eigenschaften einschließlich Seehäfen, Binnenhäfen und bestimmte Flughäfen enthält.

Das von der Kommission gelieferte und der vorliegenden Stellungnahme beigefügte Dokument über Umschlagplätze für den kombinierten Verkehr in den einzelnen Mitgliedstaaten stellt ein erstes, nicht sehr informatives, Inventar dar, auf dessen Grundlage der o.g. „europäische Leitfaden“ erstellt werden könnte.

## 2.4. Das Programm „MARCO POLO“

2.4.1. Die Kommission erklärt, dass der Straßengüterverkehr in Europa ohne durchgreifende Maßnahme bis 2010 um ca. 50 % zunehmen werde: das entspricht einer Erhöhung um 60 Mrd. Tonnenkilometer. Allein das Aufkommen im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen EU-Mitgliedstaaten werde sich bis 2020 verdoppeln, also schätzungsweise um 12 Mrd. tkm pro Jahr zunehmen. Die gesamtgesellschaftlichen Kosten dieser zusätzlichen Beförderungsleistung von 12 Mrd. tkm auf den Straßen werden auf mehr als 3 Mrd. Euro im Jahr geschätzt — der Vergleich dieser Zahl mit dem für das Programm „MARCO POLO“ vorgesehenen Jahresbudget von lediglich 23 Mio. Euro spricht für sich.

2.4.2. Um dieser Zuwächse Herr zu werden, hat die Kommission am 12. September 2001 im Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010 — Weichenstellungen für die Zukunft“ 60 Maßnahmen veröffentlicht, darunter das Programm „MARCO POLO“, mit dem Ziel, die Anteile der verschiedenen Verkehrsträger im Jahr 2010 auf dem Niveau des Jahres 1998 zu halten.

2.4.3. Der Ausschuss stellt fest, dass der Ehrgeiz der Kommission heute weiter reicht als im Weißbuch ausgeführt, denn sie hofft, mithilfe des Programms „MARCO POLO“ das Straßengüterverkehrsaufkommen auf seinem heutigen Niveau zu halten und die von Jahr zu Jahr anfallenden zusätzlichen 12 Mrd. tkm auf die anderen Verkehrsträger zu verteilen.

2.4.4. Der Ausschuss hat bereits mehrmals erklärt, er unterstütze die Vorgehensweise der Kommission uneingeschränkt, macht jedoch darauf aufmerksam, dass die gesteckten Ziele innerhalb der vorgegebenen Frist bis 2010 immer schwerer zu erreichen sind, da bis dahin nur noch acht Jahre verbleiben.

2.4.5. Daher schlägt der Ausschuss der Kommission vor, einen Zeitplan für die verschiedenen Maßnahmen, die von allen Beteiligten zur Erreichung der Ziele und Einhaltung der vorgegebenen Fristen zu treffen und zu konkretisieren sind, aufzustellen. Ein regelmäßiges Follow-up der getroffenen Maßnahmen, das zu einer jährlichen Veröffentlichung Anlass gibt,

<sup>(1)</sup> „Die Zukunft des transeuropäischen Binnenwasserstraßennetzes“ (Abl. C 80 vom 3.4.2002).

dürfte es ermöglichen, etwaige Verzögerungen sowie deren Ursachen festzustellen, um die erforderlichen Aufholmaßnahmen zu treffen.

2.4.6. Nach Ansicht des Ausschusses würde andernfalls, wenn keine realistischen Fristen vorgegeben werden, die Motivation wahrscheinlich sehr rasch geschwächt werden. Dies wäre angesichts der großen Bedeutung dieser Herausforderungen besonders nachteilig.

2.4.7. Der Ausschuss stellt mit Genugtuung fest, dass die Kommission hervorhebt, dass das Programm „MARCO POLO“ auf alle Güterverkehrsträger und nicht nur auf den kombinierten Verkehr Anwendung findet.

2.4.8. Nach Ansicht des Ausschusses müssen alle möglichen Ressourcen mobilisiert und dürfen keine Ausnahmen zugelassen werden, wenn die gesteckten Ziele erreicht werden sollen.

2.4.9. Daher befürchtet der Ausschuss Unklarheiten bezüglich der Absichten der Kommission, die in der Begründung des Richtlinienvorschlags, Kapitel 3 „Das Programm MARCO POLO“, Abschnitt „Abgrenzung zu anderen Förderinitiativen“, Randnummern 44 und 45, widersprüchlich scheinende Positionen zur Förderung der Infrastrukturentwicklungsmaßnahmen einnimmt. Der Ausschuss hält es für erforderlich, dass der Umfang der Mittel den Zielsetzungen entspricht und daher Randnummer 44 dahingehend geändert wird, dass das Programm „MARCO POLO“ die Finanzierung von Projekten ermöglicht, die die Schaffung unterstützender Infrastrukturen erfordern, sofern diese die Verlagerung des Gütertransports von der Straße auf andere Verkehrsträger fördern. Der Ausschuss empfiehlt, die Verordnung (EG) Nr. 2236/95 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze dahingehend zu ändern, dass für diese zusätzlichen Ausrüstungen höhere Zuschüsse gewährt werden als die für TEN-Verkehrsinfrastrukturprojekte vorgesehenen 20 %.

2.4.10. Der Ausschuss räumt ein, dass beim EU-weiten Güterverkehr vorrangig Maßnahmen zu fördern sind, die mehrere Staaten betreffen. Die Schwierigkeiten bei der Gewährleistung eines durchgehenden und reibungslosen Verkehrs treten ja an der Schnittstelle der Systeme und Infrastrukturen zwischen zwei Mitgliedstaaten auf. Aber auch innerhalb jedes Mitgliedstaats gibt es einzelne Engpässe, die ebenfalls beseitigt werden sollten. Der Ausschuss beantragt daher, dass im Rahmen des Programms „MARCO POLO“ auch flankierende Maßnahmen innerhalb eines Mitgliedstaats finanziert werden, wenn dadurch der internationale Verkehr — insbesondere auf den stark beanspruchten Routen — flüssiger gemacht werden kann.

2.4.11. Hinsichtlich der Starthilfen (Aktionen zur Verkehrsverlagerung) ist der Ausschuss über die von der Kommission in Kapitel 3, Abschnitt „Starthilfen für neue nicht straßengebundene Güterverkehrsdienste“, Randnummer 50 empirisch

festgesetzten Mindestwerte verwundert, wo doch die Kommission an anderer Stelle große Flexibilität bei der Verwaltung dieses Programms befürwortet. Der Ausschuss räumt ein, dass die Wirtschaftlichkeit von neuen Liniendiensten im See-, Schienen- und Binnenschiffverkehr zwar vom Auslastungsgrad der eingesetzten Schiffe abhängig sein kann, jedoch ist die Dauer, während derer diese neuen Dienstleistungen ggf. defizitär sind, aus Raumordnungsgründen nicht vorherbestimmt, da es vor allem darum geht, den lokalen Markt zu stimulieren.

2.4.12. Des Weiteren erinnert der Ausschuss daran, dass der Erfolg des Straßengüterverkehrs vor allem auf drei ihm eigene Merkmale zurückzuführen ist: Schnelligkeit, Einhaltung der Fristen (Zuverlässigkeit) und die Verbindung von Haus zu Haus.

2.4.13. Diese drei Merkmale zusammen haben die Entwicklung des Betriebskonzepts „ohne Lagerhaltung“ gefördert, das heute in Frage gestellt werden sollte zugunsten eines Konzepts, das stärker auf diejenigen Verkehrsträger abgestimmt ist, deren Entwicklung gewünscht wird, und das man als „umlaufende Lagerhaltung“ bezeichnen könnte.

2.4.14. Die logistischen Möglichkeiten gewährleisten den Nutzern heute regelmäßige Lieferungen und die Einhaltung vernünftiger Fristen, wobei die Dringlichkeit nicht mehr mit besonderen Zwängen verbunden ist, sondern heute zur normalen Bearbeitung gehört.

2.4.15. Hinsichtlich der katalytischen Aktionen unterstützt der Ausschuss den Kommissionsvorschlag „zur Bewältigung der Kernprobleme effizienter Transportketten“. Er bemerkt jedoch, dass alle von der Kommission in Kapitel 3, „Das Programm MARCO POLO“, Randnummer 58 genannten Beispiele erhebliche Investitionen erfordern, wie beispielsweise:

- Gewährleistung durchgängiger grenzüberschreitender Eisenbahndienste ohne Lokwechsel, auf den bislang noch nicht harmonisierten Eisenbahnnetzen;
- Gewährleistung von Binnenschiffsverkehrsdiensten (...) auf der Route Schwarzes Meer — Nordseehäfen, was ein durchgängiges Wasserstraßennetz für große Schiffe voraussetzt;
- Einführung von Hochgeschwindigkeits-Güterzügen, was entsprechende Fahrzeuge und Netze voraussetzt, die bislang nicht existieren;
- Einrichtung von Hochgeschwindigkeitsseewegen, die für eine hohe Verkehrsdichte ausgelegt sind. Das macht eine Anpassung der Hafendienstleistungen auf diesen Routen und ihre unmittelbare Anbindung an den Landverkehr erforderlich.

2.4.16. Hinsichtlich der gemeinsamen Lernaktionen unterstützt der Ausschuss die von der Kommission vorgeschlagene Politik zur Förderung der Nutzung der verschiedenen Verkehrsträger durch die Transportunternehmen und ihrer Vernetzung zur Schaffung von Synergien, welche die Effizienz steigern.

2.4.17. Die Kommission unterstreicht zu Recht, dass die Verbreitung der erzielten Ergebnisse unterstützt werden muss, weil dies einen Anreiz zur „Nachahmung guter Ideen“ darstellt. Die Erfahrung mit dem Programm PACT, dessen Laufzeit wohl zu kurz war, hat jedoch gezeigt, dass aus bekannten Gründen nur wenig Nachahmung guter Ideen stattfindet. Da sich das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ immer mehr durchsetzt, kann nach Ansicht des Ausschusses realistischerweise eine rasche Veränderung der Verhaltensweisen erwartet werden, die es ermöglicht, alle Vorteile aus der Zusammenlegung der Kenntnisse zu ziehen.

2.4.18. Der Ausschuss befürwortet den Ansatz der Kommission und spricht sich dafür aus, bei der Auswahl der Aktionen, die durch das Programm „MARCO POLO“ gefördert werden sollen, besonders auf ihre potentielle Nachahmbarkeit zu achten.

## 2.5. Externe Konsultation

2.5.1. Die Kommission hebt hervor, dass vor der Erstellung dieses Verordnungsvorschlags eine breite vorherige Konsultation stattgefunden hat.

2.5.2. Der Ausschuss begrüßt, dass die Kommission die Meinung der betroffenen Parteien eingeholt hat, bevor sie ihre Vorschläge unterbreitet hat. Er bedauert jedoch, erst spät zu diesem Konsultationsprozess hinzugezogen worden zu sein.

2.5.3. Daher muss der Ausschuss seine Stellungnahme innerhalb einer kurzen Frist abgeben, ohne über alle Informationen verfügen zu können, die in der Konsultationsphase gesammelt wurden.

## 3. Besondere Bemerkungen zum Verordnungsvorschlag „MARCO POLO“

### 3.1. Artikel 1: Gegenstand

3.1.1. Der Ausschuss hat zur Kenntnis genommen, dass für das Programm „MARCO POLO“ Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt 23 Mio. EUR jährlich, also 115 Mio. EUR während der fünfjährigen Laufzeit des Programms zugewiesen werden.

3.1.2. Dieser Betrag ist wesentlich höher als der für das Programm PACT zugewiesene in Höhe von insgesamt

35 Mio. EUR. Er liegt wesentlich niedriger als der am 12. September 2001 im Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“ angekündigte Betrag, wobei für das Programm „MARCO POLO“ Haushaltsmittel in Höhe von 120 Mio. EUR auf vier Jahre, als 30 statt 23 Mio. EUR pro Jahr, vorgesehen waren.

3.1.3. Die Kommission erklärt in Kapitel 6, sie sei „zuversichtlich, dass mit (diesem Budget) dazu beigetragen werden kann, insgesamt 12 Mrd. tkm Güterverkehrsleistung im Jahr für die Laufzeit des Programms auf andere Verkehrsträger zu verlagern“. Der Ausschuss ist nicht davon überzeugt, dass allein mit dieser Initiative dieses Ziel der jährlichen Verkehrsverlagerung erreicht werden kann. Er wünscht, dass die Kommission in der Präambel der Verordnung zu „MARCO POLO“ darauf hinweist, dass sie die EU sowie die Mitgliedstaaten dazu auffordert, folgende zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen:

- Unverzügliche Verstärkung der Kontrollen und Erhöhung der Strafgebel bei Verstößen gegen die Sozialgesetzgebung, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den unterschiedlichen Verkehrsträgern zu schaffen;
- Finanzierung der Infrastrukturen zur Verkehrsverlagerung durch öffentliche Mittel (z. B. der Terminals und ihrer Anschlüsse);
- Verpflichtung zur Regelmäßigkeit des Angebots von gemeinwohlorientierten Leistungen, die dank der Unterstützung durch das Programm „MARCO POLO“ oder äquivalente nationale Programme entstanden sind. Dabei können für diese Auflage im Bedarfsfall Ausgleichszahlungen vorgesehen werden.

3.1.4. Er verweist jedoch darauf, dass die Berechnungen der Kommission teilweise auf den Ergebnissen der externen Bewertung des Programms PACT beruhen, dessen Grenzen er unter der obigen Ziffer 2.2 aufgezeigt hat.

3.1.5. Darüber hinaus ist der Ausschuss verwundert darüber, dass die Kommission gleich nach der Festsetzung der Haushaltsmittel in Höhe von 23 Mio. EUR für dieses Programm, die ausreichen sollen, um „insgesamt 12 Mrd. tkm Güterverkehrsleistung im Jahr für die Laufzeit des Programms auf andere Verkehrsträger zu verlagern“ (siehe Kapitel 6 „Erläuterung der einzelnen Artikel“, Artikel 1, 4. Absatz), erklärt, „selbst wenn dieses Ziel nicht erreicht werden sollte, wird es aufgrund seiner Quantifizierung wesentlich bessere Möglichkeiten zur Überwachung der Programmresultate schaffen, sodass es in jedem Fall als positiv anzusehen ist“. Die Möglichkeit, dass das Ziel nicht erreicht werden könnte, trägt nicht zur Stärkung der Glaubwürdigkeit der Maßnahme bei. Der Ausschuss schlägt daher vor, diesen letzten Satz zu streichen.

### 3.2. Artikel 2: Begriffsbestimmungen

3.2.1. Der Ausschuss stellt fest, dass Anträge auf Finanzierung einer Aktion von einem „Konsortium“ aus mindestens zwei Unternehmen aus verschiedenen Ländern gestellt werden müssen.

3.2.2. Der Ausschuss wünscht, dass die Kommission präzisiert, dass die einem „Konsortium“ angehörenden Unternehmen nicht zur gleichen Unternehmensgruppe gehören dürfen und das eine Unternehmen kein Tochterunternehmen des anderen sein darf. Er schlägt daher vor, unter Artikel 2 „Begriffsbestimmungen“ den Absatz f) „Konsortium“ wie folgt zu ergänzen: „Konsortium“ eine formelle oder informelle Abmachung, bei der mindestens zwei Unternehmen, die nicht zur gleichen Unternehmensgruppe gehören, wobei das eine Unternehmen kein Tochterunternehmen des anderen sein darf, gemeinsam eine Aktion durchführen und deren Risiko gemeinsam tragen;

### 3.3. Artikel 3: Anwendungsbereich

3.3.1. Der Ausschuss hat bereits darauf hingewiesen, dass ihm die in diesem Artikel enthaltenen Vorschriften als zu einengend erscheinen, denn so, wie sie formuliert sind, setzen sie voraus, dass die Aktionen materiell das Hoheitsgebiet mindestens zweier Staaten betreffen müssen.

3.3.2. Nach Ansicht des Ausschusses könnten jedoch auch Aktionen gefördert werden, die das Hoheitsgebiet nur eines Mitgliedstaats betreffen, dabei aber jedem Nutzer eines Verkehrsmittels zugute kommen, der dieses Hoheitsgebiet durchquert. So sollte beispielsweise im Programm „MARCO POLO“ die Möglichkeit vorgesehen sein, dass die Entwicklung der Umschlagplätze für den kombinierten Verkehr gefördert wird, die zwar auf dem Hoheitsgebiet eines Staates liegen, aber von jedem internationalen Transportunternehmen unabhängig von seinem Herkunftsland genutzt werden können.

3.3.3. Der Ausschuss wünscht, dass die Kommission Artikel 3 der vorgeschlagenen Verordnung dahingehend abändert, dass der Anwendungsbereich der im Rahmen des Programms „MARCO POLO“ förderbaren Aktionen ausgeweitet wird und begründete Ausnahmen von der Regel, dass das Hoheitsgebiet mindestens zweier Staaten betroffen sein muss, vorgesehen werden.

### 3.4. Artikel 4: Förderfähige Antragsteller

3.4.1. Unter dem Vorbehalt, dass die oben unter Ziffer 3.2.2 formulierte Bemerkung zur Zusammensetzung eines „Konsortiums“ berücksichtigt wird, billigt der Ausschuss Artikel 4, weist jedoch darauf hin, dass in den genannten Ausnahmefällen die Verpflichtung, dass die Vorhaben „von einem Konsortium

aus zwei oder mehr Unternehmen mit Sitz in mindestens zwei verschiedenen Mitgliedstaaten“ vorgeschlagen werden müssen, keine Anwendung findet.

### 3.5. Artikel 5: Aktionen zur Verkehrsverlagerung

3.5.1. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Aktionen zur Verkehrsverlagerung nicht zu unannehmbaren Wettbewerbsverfälschungen führen (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c) und in Höhe von 30 % der zur Erreichung ihrer Ziele erforderlichen Ausgaben finanziert werden können. Seines Erachtens sollte der Mindestförderbetrag von 1 Mio. EUR pro Aktion auf 500 000 EUR herabgesetzt werden, um die Finanzierung innovativer Aktionen zu ermöglichen, deren Kosten sich auf etwa 1,6 Mio. EUR belaufen.

### 3.6. Artikel 6: Katalytische Aktionen

3.6.1. Der Ausschuss fordert, dass Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe g der Verordnung zu „MARCO POLO“ entsprechend geändert wird, um die Förderfähigkeit von Maßnahmen auf das gesamte Verkehrsnetz der EU auszudehnen und nicht nur auf den Warentransport über die transeuropäischen Netze zu begrenzen.

3.6.2. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die katalytischen Aktionen in Höhe von 35 % der zur Erreichung ihrer Ziele erforderlichen Ausgaben finanziert werden können. Auch Ausgaben für Zusatzmaßnahmen in Verbindung mit Infrastrukturarbeiten sind zum gleichen Satz förderfähig. Der Mindestförderbetrag von 3 Mio. EUR pro Aktion sollte auf 1,5 Mio. EUR herabgesetzt werden, um die Finanzierung innovativer Aktionen zu ermöglichen, deren Kosten sich auf etwa 4,3 Mio. EUR belaufen.

### 3.7. Artikel 7: Gemeinsame Lernaktionen

3.7.1. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass der Finanzbeitrag zu gemeinsamen Lernaktionen auf 50 % begrenzt werden soll. Seines Erachtens sollte der Mindestförderbetrag von 500 000 EUR pro Aktion auf 250 000 EUR herabgesetzt werden, um die Finanzierung innovativer Aktionen zu ermöglichen, deren Kosten sich auf etwa 500 000 EUR belaufen.

### 3.8. Artikel 8: Einzelvorschriften,

Artikel 9: Einreichung von Vorhaben und

Artikel 10: Auswahl von Vorhaben, Gewährung der Finanzunterstützung



3.8.1. Der Ausschuss billigt die Artikel 8, 9 und 10.

### 3.9. Artikel 11: Ausschuss

3.9.1. Der Ausschuss hebt hervor, dass die Kommission in Kapitel 6 „Erläuterung der einzelnen Artikel“, Artikel 11 erklärt, es werde ein beratender Ausschuss eingesetzt, doch sei es aufgrund der geringen Haushaltsmittel für das Programm „Marco Polo“ nicht angezeigt, einen Verwaltungsausschuss einzusetzen.

3.9.2. Der Ausschuss ist über diese Argumentation verwundert, die nur die Haushaltsaspekte des Projekts und nicht die Bedeutung der gesteckten Ziele berücksichtigt, denn die vorhersehbare Zunahme des Straßengüterverkehrs droht folgeschwer zu werden.

3.9.3. Ohne die verabschiedeten Regeln in Frage stellen zu wollen, beantragt der Ausschuss, eine eingehende Erfolgskontrolle der Durchführung des Programms „Marco Polo“ einem Verwaltungsausschuss anzuvertrauen.

3.9.4. Wie unter den Ziffern 2.4.5 und 2.4.6 ausgeführt, empfiehlt der Ausschuss die Einführung eines Zeitplans unter Nennung der Beteiligten und zur Erfolgskontrolle der Maßnahmen, um bis 2010 das Ziel zu erreichen, das zusätzlich entstehende Güterverkehrsaufkommen auf andere Verkehrsträger als den Straßenverkehr zu verlagern.

### 3.10. Artikel 12: Haushalt und

#### Artikel 13: Mittel für Begleitmaßnahmen und die Programmbewertung

3.10.1. Wie oben ausgeführt, stehen dem Ausschuss nicht die erforderlichen Informationen zur Beurteilung des Haushaltsbetrags von 115 Mio. EUR für das Programm „MARCO POLO“ zur Verfügung.

3.10.2. Er stellt fest, dass die Kommission selbst diese Haushaltsmittel als relativ gering betrachtet; siehe Kapitel 6 „Erläuterung der einzelnen Artikel“, Artikel 11: „Da die hier vorgeschlagenen Finanzierungsbeträge im Vergleich zum Gesamthaushalt der Gemeinschaft verhältnismäßig begrenzt sind (ca. 0,04 %), (...)“.

3.10.3. Daher sollte die Kommission nach Ansicht des Ausschusses die Möglichkeit eröffnen, während der Laufzeit des Programms diese Mittelausstattung nach oben zu korrigieren, um über zusätzliche Mittel verfügen zu können, wenn sich herausstellt, dass die entsprechenden Aktionsvorhaben zahlreicher sind als von der Kommission heute vorhergesehen.

3.10.4. Der Ausschuss hat mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass bestimmte Maßnahmen ggf. auch durch europäische Fonds wie FEDER, INTERREG und PHARE kofinanziert werden können.

### 3.11. Artikel 14: Bewertung

3.11.1. Der Ausschuss hebt hervor, dass die Kommission bis spätestens 31. Dezember 2006 einen Bewertungsbericht über die Ergebnisse des Programms „MARCO POLO“ vorlegt, das am 31. Dezember 2007 ausläuft, und betont die von ihm bedauerte mangelnde Kontinuität zwischen dem Programm PACT und dem Programm „MARCO POLO“.

3.11.2. Der Ausschuss stellt fest, dass die Kommission mit der Festlegung des Termins für den Bewertungsbericht zu den Ergebnissen des Programms „MARCO POLO“ auf den 31. Dezember 2006 die Gefahr heraufbeschwört, dass die schon erwähnten Schwierigkeiten erneut auftreten, nämlich dass der Bewertungsbericht nur eine beschränkte Zahl abgeschlossener Aktionen umfasst und die Frist zu kurz ist, um ein neues Programm auszuarbeiten und die für 2010 gesteckten Ziele zu erreichen.

3.11.3. Auf jeden Fall ist nach Ansicht des Ausschusses 2006/2007 die Umsetzung eines neuen Programms von der Art PACT oder „MARCO POLO“ nicht mehr von Interesse, weil dann bekannt sein wird, ob das für 2010 gesteckte Ziel erreicht werden wird oder nicht.

3.11.4. Nach Ansicht des Ausschusses sollte die Kommission die Möglichkeit vorsehen, die Laufzeit des Programms „MARCO POLO“ um zwei oder drei Jahre (2008, 2009 und 2010) zu verlängern, wenn ergänzende Aktionen vorgeschlagen werden, und sich dabei auf ein kontinuierliches externes Follow-up der angelaufenen Maßnahmen und nicht auf eine Teilbewertung stützen.

## 4. Schlussbemerkungen

4.1. Der Ausschuss befürwortet den Verordnungsvorschlag zum Programm „MARCO POLO“ insgesamt; dieses stellt die Fortsetzung des Programms PACT dar, bietet aber erweiterte Möglichkeiten und wird bis 2010 zur Verlagerung eines erheblichen Teils des zusätzlich zu erwartenden grenzüberschreitenden Verkehrsaufkommens zwischen den Mitgliedstaaten auf andere Verkehrsträger als die Straße beitragen.

4.2. Dennoch ist der Ausschuss der Auffassung, dass das von der Kommission gesteckte Ziel der jährlichen Verkehrsverlagerung nicht ausschließlich mithilfe des Programms „MARCO POLO“ erreicht werden kann. Er empfiehlt zehn konkrete Fördermaßnahmen:

- Verstärkung der Kontrollen und Erhöhung der Strafgebühren bei Verstößen gegen die Sozialgesetzgebung;
- Finanzierung der Infrastrukturen zur Verkehrsverlagerung durch öffentliche Mittel (z. B. der Terminals, Anschlüsse usw.);

- Anbieter von neuen gemeinwohlorientierten Leistungen zur Regelmäßigkeit des Angebots verpflichten, um die Dauerhaftigkeit der Verlagerung zu gewährleisten, da die Kunden sonst nicht ihre Verhalten ändern werden;
- schon jetzt die Modalitäten einer Verlängerung des Programms „MARCO POLO“ um 2 oder 3 Jahre vorsehen, um seine Kontinuität bis 2010 sicherzustellen. (Zu vermeiden ist eine Unterbrechung wie zwischen den Programmen PACT und „MARCO POLO“.);
- die mit dem Programm PACT gesammelten Erfahrungen voll ausschöpfen, indem seine externe Bewertung abgeschlossen wird, denn die positiven Auswirkungen sind bisher unvollständig ausgewertet;
- Aufstellung eines Zeitplans für Maßnahmen, die für die Umsetzung der durch das Programm „MARCO POLO“ geförderten Aktionen erforderlich sind;
- einen Verwaltungsausschuss mit dem kontinuierlichen Follow-up der geförderten Aktionen beauftragen, damit nach Ablauf der halben Laufzeit des Programms „MARCO POLO“ die zweckmäßigen Anpassungen vorgenommen werden können;
- die Möglichkeit vorsehen, im Rahmen des Programms „MARCO POLO“ ebenfalls Vorhaben zu fördern, die auch den Luftverkehr und den Rohrleitungsverkehr umfassen, wenn sie mit anderen Verkehrsträgern kombiniert sind;
- auch Projekte zulassen, die sich auf Maßnahmen beziehen, welche auf dem Gebiet lediglich eines Mitgliedstaats durchgeführt werden sollen, sofern sich diese Maßnahmen zum Vorteil aller Kunden internationaler Verkehrstransporte, die durch dieses Gebiet führen, auswirken;
- Ausarbeitung eines „europäischen Leitfadens“, der alle Umschlagplätze für den kombinierten Verkehr in der EU mit ihren Eigenschaften aufführt und Mindestnormen vorgibt.

4.3. Schließlich ist der Ausschuss der Auffassung, dass die besonders wichtigen Umweltbelange mit dem in den nächsten

Jahrzehnten aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung und der Erweiterung zunehmenden Transportbedarf in Einklang gebracht werden müssen.

Dieses Ziel kann angesichts der angesprochenen Bedarfsentwicklung nur mit einer umfassenden Politik, mittels Änderung bestimmter wirtschaftlicher Praktiken und mittels eines beharrlichen Engagements für die Schaffung von Verkehrsinfrastrukturen, erreicht werden.

4.3.1. Angesichts des Betriebskonzepts „ohne Lagerhaltung“, das zu immer kürzeren Lieferfristen führt, wodurch der nicht über die Straße abgewickelte Transport benachteiligt wird, empfiehlt der Ausschuss der Kommission, sich Gedanken über einen Umstieg auf das Konzept der „umlaufenden Lagerhaltung“ zu machen. Dadurch können Lieferfristen ermöglicht werden, die den tatsächlichen Bedürfnissen eher gerecht werden.

4.3.2. Der Ausschuss weist abschließend darauf hin, dass die in den Römischen Verträgen verankerte Umsetzung der gemeinsamen Verkehrspolitik im Hinblick auf die Bewältigung dieser Herausforderung kurz- und langfristig gezieltere Maßnahmen erforderlich macht, um einem Verkehrsinfarkt vorzubeugen und zu verhindern, dass Europa wettbewerbsmäßig und ökologisch ins Hintertreffen gerät. Bestimmte Zahlen sollten die Entscheidungsträger alarmieren:

- Das Verkehrsaufkommen wird sich bis zum Jahr 2020 verdoppeln, was ein Wachstum von 12 Mrd. tkm pro Jahr bedeutet und gesamtgesellschaftliche Kosten von schätzungsweise 3 Mrd. EUR im Jahr verursachen wird (demgegenüber nimmt sich die für das „MARCO POLO“-Programm vorgesehene jährliche Mittelausstattung von 23 Mio. EUR bescheiden aus);
- einer jüngeren Studie zufolge müssen zur Bewältigung des Güter- und Personenverkehrsaufkommens bis 2030 550 Mrd. EUR investiert werden, also ca. 18 Mrd. EUR pro Jahr, wenn das erweiterte Europa sich ein wettbewerbsfähiges und umweltverträgliches Infrastrukturnetz erhalten will, und deshalb müssen bis zur Revision der TEN im Jahr 2004 neue Finanzierungsmöglichkeiten erschlossen werden.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

*Der Präsident*

*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Göke FRERICHS

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Kontrolle hoch radioaktiver umschlossener Strahlenquellen“

(KOM(2002) 130 endg.)

(2002/C 241/08)

Die Kommission beschloss am 18. März 2002 gemäß Artikel 31 Absatz 2 des Europäischen Atomgemeinschaft Vertrages, den Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 19. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Wolf.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 123 Ja-Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### 1. Einleitung

1.1. Radioaktive Strahlenquellen werden weltweit für die unterschiedlichsten Zwecke eingesetzt, insbesondere in Industrie, Medizin und Forschung. Die damit verbundenen Risiken sind u. a. abhängig vom Grad der Radioaktivität, den verschiedenen zur Anwendung kommenden Radionukliden und der spezifischen Anwendungsweise.

1.2. Da der Mensch jedoch kein Sinnesorgan besitzt, das ihn vor gesundheitsgefährdender Bestrahlung oder vor der Inkorporation radioaktiver Stoffe warnt, müssen dafür eigens entwickelte Messgeräte benutzt werden. Darin liegt einerseits die Gefahr leichtfertigen Umgangs und der Unterschätzung möglicher Risiken, andererseits aber auch Anlass für unangebrachte Ängste und Ablehnung nützlicher Anwendungen.

1.3. Die möglichen Gefahren beim bewussten Einsatz der Strahlenquellen sind grundsätzlich wohl bekannt und ihre Nutzung unterliegt bereits bisher strengen Strahlenschutzvorschriften. Ein besonderes Problem entsteht durch Strahlenquellen, die aus unterschiedlichen Gründen keiner Überwachung unterliegen („Orphan-Strahler“).

1.4. Bei einer umschlossenen radioaktiven Strahlenquelle muss der die Strahlung emittierende radioaktive Stoff so gut und sicher gekapselt sein, dass bei üblicher betriebsmäßiger Beanspruchung jede Verbreitung der radioaktiven Stoffe in die Umwelt verhindert wird.

1.5. Der Vorschlag der Kommission behandelt die Kontrolle „hoch radioaktiver umschlossener Strahlenquellen“. Abgeleitet von in der Vergangenheit aufgetretenen Unfällen mit schwerwiegenden Gesundheitsschäden definiert die Kommission in ihrem Vorschlag als „hoch radioaktive Strahlenquellen“ solche Strahlenquellen, die in einem Meter Entfernung eine Strahlungsintensität von über 1 mSv/h aufweisen.

1.6. Angesichts der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen, die sich aus Unfällen mit Strahlenquellen ergeben können, welche keiner ausreichenden Kontrolle unterliegen, sah sich die Kommission zu ihrem hier vorliegenden Vorschlag veranlasst. Die von der Kommission vorgeschlagene Richtlinie soll die derzeit geltende Richtlinie 96/29/EURATOM<sup>(1)</sup> ergänzen.

1.7. Ziel der von der Kommission vorgeschlagenen Richtlinie ist es also, zu vermeiden, dass es aufgrund einer unzureichenden Überwachung hoch radioaktiver umschlossener Strahlenquellen zu einer unzulässigen Exposition gegenüber ionisierenden Strahlen kommt. Ferner sollen die in den Mitgliedstaaten bereits eingeführten Kontrollen harmonisiert werden, indem spezifische Mindestanforderungen festgelegt werden, durch die eine fortlaufende Kontrolle jeder einzelnen der unter die entsprechenden Kriterien fallenden Strahlungsquellen sichergestellt wird.

1.8. In diesem Sinne möchte die Kommission, dem Prinzip der Subsidiarität folgend, für die Einhaltung EU-weiter Mindeststandards auf diesem Sektor sorgen.

### 2. Einige Elemente der von der von Kommission vorgeschlagenen Richtlinie

2.1. Die Mitgliedstaaten müssen die vorherige Genehmigung aller Tätigkeiten vorschreiben, bei denen hoch radioaktive Strahlenquellen eingesetzt werden.

2.2. Die Mitgliedstaaten führen ein System zur angemessenen Überwachung der Weitergabe der einzelnen hoch radioaktiven Strahlenquellen ein.

<sup>(1)</sup> Richtlinie des Rates zur Festlegung der grundlegenden Sicherheitsnormen für den Schutz der Gesundheit der Arbeitskräfte und der Bevölkerung gegen die Gefahren durch ionisierende Strahlungen, ABl. L 159 vom 29.6.1996.

2.3. Die Mitgliedstaaten verlangen von der zuständigen Behörde eine geeignete Buchführung über die Inhaber von Genehmigungen sowie über die Weitergabe und Entsorgung dieser Quellen nach Ablauf der Genehmigungen.

2.4. Weitere Vorschriften betreffen u. a.

- Identifizierung und Kennzeichnung
- Unterweisung und Information
- Orphan-Strahler
- Garantien, Inspektionen und Erfahrungsberichte

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Grundsätzlich begrüßt der Ausschuss die Intention der Kommission und sieht in der vorgeschlagenen Richtlinie in mehreren Punkten eine deutliche Verbesserung der gegenwärtig geltenden Regelungen. Damit verbunden ist auch die Chance, die Sicherheit im Umgang mit radioaktiven Quellen weiter zu erhöhen. In einigen Punkten stellt der Ausschuss allerdings auch noch bestehende Unklarheiten und den Bedarf für Änderungen fest.

3.2. Der Ausschuss sieht nicht nur den Bedarf an weiteren Präzisierungen, sondern regt an, angesichts bereits heute in einigen Mitgliedstaaten geltender strengerer Bestimmungen, seitens der Kommission die Frage zu prüfen, ob der Anwendungsbereich der Richtlinie auf Quellen geringerer Strahlung ausgeweitet werden könnte. In keinem Fall jedoch sollte der von der Kommission vorgeschlagene Geltungsbereich zu Strahlern höherer Aktivität hin abgeschwächt werden.

3.3. Zudem empfiehlt der Ausschuss, im beschreibenden Teil des Dokuments genauer darzulegen, welche Elemente der Richtlinien im Einzelnen neu sind gegenüber den bisher in der EU geltenden Regelungen. Auch hält es der Ausschuss für wünschenswert, im erläuternden Begleittext die in der Richtlinie vorgeschlagenen Maßnahmen mit den in den Mitgliedstaaten bereits vorhandenen Regelungen zu vergleichen.

3.4. Der Ausschuss hat nicht geprüft, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen ausreichen, um eine beabsichtigte missbräuchliche Verwendung solcher Strahler zu verhindern, und er stellt anheim, auch diese Frage in Betracht zu ziehen.

### 4. Spezielle Bemerkungen

4.1. Zunächst bestehen Unklarheiten über die von der Richtlinie gewollte Definition „hochradioaktiver Strahlenquellen“.

4.1.1. Während im erläuternden Text des Kommissionsvorschlags unter 6.2 steht, dass die Richtlinie für umschlossene Strahlenquellen gelten solle, „die in einem Meter Abstand eine Strahlungsintensität von über 1 mSv/h aufweisen“, steht in Artikel 2 der vorgeschlagenen Richtlinie: „eine umschlossene Strahlenquelle, die ein Radionuklid enthält, dessen Radioaktivität zum Zeitpunkt der Herstellung oder des ersten Inverkehrbringens mindestens dem in Anhang I hierfür angegebenen Wert entspricht“.

4.1.2. In Anhang I aber befindet sich eine Tabelle ausgewählter Radionuklide mit jeweils vorgegebener Radioaktivität sowie folgende Zusatzbemerkung: „Bei nachstehend nicht aufgeführten Radionukliden betragen die relevanten Radioaktivitätswerte ein Hundertstel des jeweiligen A1-Wertes der IAEO-Vorschriften für den sicheren Transport von radioaktivem Material (Nr. TS-R-1 (ST-1, überarbeitet) — Internationale Atomenergie-Organisation, Wien 2000)“. (Siehe auch Ziffer 4.10.1).

4.2. Unbeschadet dieser Unklarheit beziehen sich die folgenden Bemerkungen des Ausschusses auf die im Richtlinien-vorschlag wohl beabsichtigte Verpflichtung, die Genehmigung aller Tätigkeiten vorzuschreiben, bei denen umschlossene radioaktive Stoffe eingesetzt werden, deren Aktivität mehr als 1/100 der A1-Werte gemäß IAEO TS-R-1 beträgt.

4.2.1. Der Ausschuss wiederholt hier seine unter Ziffer 3.2 gemachte Empfehlung, dass dieser Wert keinesfalls überschritten werde, sondern dass sogar überlegt werden sollte, ob auch in diesem Fall geringere Grenzwerte, nämlich die Freigrenze zu wählen wäre. Daraus folgert der Ausschuss das später unter Ziffer 4.10.2 gesagte.

4.2.2. Die von der Kommission vorgeschlagenen Werte liegen nämlich deutlich über den Freigrenzen gemäß EU-Grundnorm RL 96/29 (z. B. Co-60 um einen Faktor vierzigtausend!), die z. B. auch von der deutschen Strahlenschutzverordnung im Hinblick auf die Kontrolle umschlossener Strahlenquellen übernommen wurden.

4.2.3. Damit bleibt diese Verpflichtung zur Genehmigung hinter dem zurück, was nach EU-Recht oder z. B. nach deutschem Recht bereits besteht. Die Euratom Grundnorm RL 96/29 schreibt nach Artikel 4.1(e) die generelle Genehmigungspflicht oberhalb der Freigrenze für alle Strahler vor, die für die industrielle Radiographie, für die Behandlung von Erzeugnissen, für die Forschung und zum Zweck ärztlicher Behandlung verwendet werden.

4.2.4. Die Forderung nach Artikel 3 des vorliegenden Richtlinien-Entwurfs kann also zu Fehlverhalten führen, weil der (falsche) Eindruck entsteht, als sei der Umgang mit Quellen unterhalb 1/100 A1 immer genehmigungsfrei.



4.2.5. Deshalb müsste in der Richtlinie deutlich darauf hingewiesen werden, dass nach EU-Recht für die industrielle Radiographie und andere spezielle Anwendungen gemäß Artikel 4.1(e) der EU-Grundnorm 96/29 eine Genehmigungspflicht bereits oberhalb der Freigrenze besteht und dass, nach Artikel 3 der EU-Grundnorm 96/29, für alle anderen Strahlenquellen oberhalb der Freigrenzen zumindest eine Meldepflicht besteht.

4.3. In Artikel 3 ist der wichtige Grundsatz festgeschrieben, dass alle Tätigkeiten der Genehmigung bedürfen, bei denen hoch radioaktive Strahlenquellen eingesetzt werden.

4.3.1. Punkt 2 (a) präzisiert und schreibt zunächst fest, welche Vorkehrungen in den EU-Ländern unter dem Stichwort „good practice“ eigentlich selbstverständlicher Strahlenschutzstandard sein sollten. Die in den Richtlinien enthaltene Forderung, dass diese Vorkehrungen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens bereits vorab geplant und festgelegt werden sollen, wird daher seitens des Ausschusses begrüßt.

4.3.2. Ebenso begrüßt der Ausschuss Punkt 2 (b) von Artikel 3. Allerdings sollte die Forderung nach „finanziellen Vorkehrungen“ noch spezifiziert werden.

4.3.2.1. So könnte für Unternehmen, die eine Strahlenquelle zur Nutzung erworben oder gemietet haben, an die Zahlung einer Kautions (oder eines Pfands) gedacht werden, die bei späterer Rückgabe wieder zurückerstattet wird.

4.3.2.2. Hingegen könnte für Unternehmen, denen die Beseitigung oder Entsorgung gebrauchter Strahlenquellen obliegt, auch an eine entsprechende Entsorgungsrücklage gedacht werden.

4.3.3. Die Genehmigungsvoraussetzungen gemäß Punkt 3 (a) bis (f) betreffen Zuständigkeiten, Qualifikation, technische Ausrüstung, Notfallvorsorge, Arbeitsverfahren und Wartung. Diese Voraussetzungen stellen eine Präzisierung der bisherigen EU-Vorschriften dar. Der Punkt 3 (g) zur Verwaltung und Rückgabe ausgedienter Quellen ist neu unter die Genehmigungsvoraussetzungen aufgenommen worden, was seitens des Ausschusses begrüßt wird. Die in Artikel 3 fehlenden Anforderungen zum Diebstahlschutz finden sich statt dessen in Artikel 6, die zur Deckungsvorsorge in Artikel 11. Allerdings wird seitens des Ausschusses empfohlen, zusätzlich auch Anforderungen an die Zuverlässigkeit des Besitzers festzuschreiben.

4.4. Das in Artikel 4 geforderte System zur Überwachung der Weitergabe hoch radioaktiver Strahlenquellen ist eine Präzisierung der Forderung aus den EU-Grundnormen RL 96/29 Artikel 5. In Ausgestaltung dieser Vorschrift empfiehlt der Ausschuss, den jeweiligen Besitzer einer Strahlenquelle zu verpflichten, sich vor Weitergabe davon zu überzeugen, dass der Empfänger im Besitz einer entsprechenden Genehmigung ist.

4.5. Das gemäß Artikel 5 vorgeschlagene Buchführungssystem geht über das hinaus, was bisher üblich ist.

4.5.1. So sieht z. B. die bisherige Praxis in Deutschland vor, dass der Besitzer die Quelle nur im räumlichen Genehmigungsbereich handhaben, lagern und geordnet beseitigen darf. Damit war das Auffinden der Quelle bisher kein Problem. Allerdings stellt diese Vorschrift hohe Anforderungen an die Zuverlässigkeit des Besitzers.

4.5.2. Um möglichen Unzuverlässigkeiten des Besitzers vorzubeugen, erscheint die in Artikel 5 vorgeschlagene Dokumentation seitens der Behörde sinnvoll zu sein. Dabei verhindert die mindestens jährliche Berichtspflicht des Besitzers an die Behörde, dass ein Abhandenkommen der Quelle jahrelang nicht bemerkt wird. Auch diese Vorschrift ist nach Meinung des Ausschusses sinnvoll.

4.6. Artikel 6 behandelt die Anforderungen an die Besitzer.

4.6.1. Zunächst weist der Ausschuss an dieser Stelle nochmals darauf hin, dass keine Mindestanforderungen an die Zuverlässigkeit des Betreibers gefordert sind, und er empfiehlt, diese ebenfalls festzuschreiben (Siehe auch 4.3.3).

4.6.2. Die weiteren Vorschriften des Artikel 6, wie regelmäßige Dichtheitstests, physikalische Kontrolle, Brand- und Diebstahlschutz, sowie unverzügliche Mitteilung von Verlusten, sind zu begrüßen.

4.6.3. Die Rückgabe von ausgedienten Quellen an den Lieferanten (gegen Erstattung der Kautions) ist ein neues Element, das ebenfalls ausdrücklich begrüßt wird.

4.7. Die in Artikel 7 festgehaltenen Vorschriften zur Identifizierung und Kennzeichnung der Quellen entsprechen dem Stand der Technik. Zu präzisieren wäre allerdings der Ausdruck „Unterlagen beigefügt“. Nach Meinung des Ausschusses sollte dabei auch klargestellt werden, ob diese Unterlagen als Begleitpapiere bei jedem Transport mitgeführt werden müssen. In jedem Fall sollte auf dem Behältnis zudem eine Information über das Radionuklid und die Anfangsaktivität angegeben werden.

4.8. Artikel 8 betrifft Unterweisung und Information. Nach Meinung des Ausschusses sollte er eindeutiger und deutlicher formuliert werden.

4.8.1. So ist zu bemängeln, dass unter Punkt 1 der Personenkreis überhaupt nicht umrissen wurde, welcher unterweisen und informiert werden soll. Der relevante Personenkreis besteht z. B. bei ortsveränderlichen Quellen aus dem verantwortlichen Teamleiter, dem Personal, das die Quellen einsetzt und nutzt, sowie den Transportverantwortlichen. Diese müssen über Handhabung, Verhalten bei Abhandenkommen oder Störungen und Meldepflichten informiert werden.

4.8.2. Daher sollte die „Sicherheitskultur“ im Umgang mit Strahlenquellen in der Präambel erwähnt werden, um dann in deren Ausgestaltung in Artikel 8 den Personenkreis genauer zu definieren, der unterwiesen und ausgebildet werden muss. Dieser betrifft Personen,

- die entweder permanent oder temporär mit einer Strahlenquelle arbeiten oder die Quelle für ihre Arbeit nutzen. Diese sollten sowohl über die Natur und die physikalischen Eigenschaften der Strahlenquelle und der Strahlenwirkung unterrichtet werden, als auch über die möglichen Risiken und die Sicherheitsvorschriften, die im Umgang mit der Strahlenquelle zu beachten sind.
- oder die aus verschiedenen Gründen der Quelle nahe kommen können, wie z. B. für Reinigung, Transport etc. Dieser Personenkreis sollte sowohl eine einführende als auch eine wiederholte Information über die erforderlichen Verhaltensweisen und Vorschriften erhalten, und auch dieser Personenkreis sollte aus besonders vertrauenswürdigen Mitarbeitern des jeweiligen Unternehmens bestehen.

4.8.3. Was den Zeitrahmen von Unterweisungen anbetrifft, empfiehlt der Ausschuss,

- einerseits einführende und dann in regelmäßigen Abständen wiederholte Unterweisungen und Ausbildungsmaßnahmen für das die Strahlenquellen nutzende sowie für das in der Umgebung von Strahlenquellen arbeitende Personal durchzuführen,
- andererseits vor besonderen Anlässen diese Unterweisungen gezielt zu wiederholen und dabei die Besonderheiten des Anlasses (z. B. spezielle Anwendung, Transport etc.) zusätzlich zu erläutern und hervorzuheben.

4.9. Artikel 9 betrifft die Nachsorge bei abhanden gekommenen Quellen: Orphan-Strahler. Grundsätzlich ist diese Maßnahme wichtig und notwendig.

4.9.1. Kontrollen zum Auffinden von Radioaktivität auf Schrottplätzen und in Metallschmelzen werden in Mitgliedstaaten bereits bisher zum Schutz vor radioaktiver Kontamination und deren Verschleppung durchgeführt. Bevor daraus eine formale und genau zu beschreibende Forderung seitens der EU an die Mitgliedstaaten definiert wird, empfiehlt der Ausschuss, vorab den mit möglichen in Frage kommenden Maßnahmen verbundenen Aufwand — insbesondere auch bezüglich KMU

— genauer zu untersuchen und das zu wählende Verfahren erst danach festzulegen.

4.9.2. Darin müssten dann auch Häufigkeit und Technik derartiger Kontrollen genau beschrieben und z. B. auch die Nachweisempfindlichkeit und das Messverfahren deutlich umrissen werden.

4.9.3. Allerdings dürfte ein Auffinden solcher Orphan-Strahler bei gut abgeschirmten Quellen oder bei Quellen ohne energiereiche Gamma-Strahlung schwierig werden; der Glaube an zuverlässige Detektionsverfahren könnte unter Umständen sogar zu einem falschen Sicherheitsgefühl der Betroffenen führen.

4.9.4. In diesem Sinne ist auch unklar, was sich hinter dem Begriff „Kampagne zur Wiederauffindung von Orphan-Strahlern“ verbirgt.

4.10. Der Ausschuss weist unter Bezug auf das bereits unter 4.1 gesagte darauf hin, dass die Tabelle in Anhang 1 und der durch sie definierte Geltungsbereich schwer verständlich sind und daher verdeutlicht werden sollten.

4.10.1. So beziehen sich die Grenzkaktivitäten auf die A1-Werte und damit nicht nur auf Dosisleistungswerte. Die Aussage, dass sie in einem Meter Entfernung 1 mSv/h entsprechen, ist nicht generell zutreffend; auch das Inkorporationsrisiko spielt bei den A1-Werten eine Rolle.

4.10.2. Zudem ist generell die Frage zu stellen, ob es sinnvoll ist, die Richtlinie nur auf Strahler mit  $> 1/100$  A1 zu beschränken. Viele Bestimmungen der Richtlinie — wenn gleich nicht notwendigerweise alle — könnten nach Meinung des Ausschusses auf alle Strahler mit Aktivitäten oberhalb der Freigrenze Anwendung finden.

## 5. Zusammenfassung

5.1. Grundsätzlich begrüßt der Ausschuss die Intention und weitgehend auch den Inhalt der vorgeschlagenen Richtlinie, und er sieht in ihr in mehreren Punkten eine deutliche Verbesserung gegenüber den gegenwärtig geltenden Regelungen.

5.2. Allerdings ist der Ausschuss der Auffassung, dass der vorliegende Vorschlag noch in einigen Punkten überarbeitet, inhaltlich verändert und verdeutlicht werden sollte.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

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

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien“

(KOM(2001) 803 endg. — 2001/0026 (ACC))

(2002/C 241/09)

Der Rat beschloss am 19. Juni 2002, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 175 Absatz 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 20. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Sklavounos.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 121 Ja-Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### 1. Einleitung

1.1. Ziel der vorgeschlagenen Verordnung des Rates über die Ausfuhr und Einfuhr gefährlicher Chemikalien<sup>(1)</sup> ist die Umsetzung der Bestimmungen des Rotterdamer Übereinkommens über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkenntnissetzung (Prior Informed Consent, PIC), damit die Europäische Gemeinschaft das Übereinkommen<sup>(2)</sup> ratifizieren kann.

1.2. Der EWSA befürwortet die Strategien zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und ist dafür, dass beim Umgang mit Chemikalien das Vorsorgeprinzip angewandt wird, um Gesundheits- und Umweltschäden vorzubeugen. Das Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkenntnissetzung (kurz PIC-Übereinkommen), das den Entwicklungsländern den Zugang zu Informationen und die Entscheidungsfindung erleichtern soll, kann dafür sorgen, dass die Exposition der dortigen Bevölkerung und ihrer Umwelt gegenüber bestimmten gefährlichen Chemikalien verringert wird. Der Ausschuss begrüßt es, dass die Europäische Gemeinschaft eine Führungsrolle übernommen hat, als es darum ging, das Übereinkommen strikt zu formulieren, und dass sie trotz des Widerstands etlicher anderer Industrieländer gegen eine ganze Reihe von Vorschlägen beharrlich darauf hingewirkt hat, dass die Exportländer zu ihrer Verantwortung gegenüber den Entwicklungsländern stehen. Die geplante Verordnung zur Umsetzung dieses Übereinkommens entspricht der Auffassung der Mitgliedstaaten, dass es sinnvoll ist, über die Bestimmungen des Übereinkommens hinauszugehen, um die Entwicklungsländer umfassend dabei zu unterstützen, sich über aus Europa eingeführte gefährliche Chemikalien besser zu informieren, die Beschlussfassung transparenter zu gestalten und die Entscheidungsstrukturen (Governance) zu verbessern. Der EWSA unterstützt diese Anstrengungen, die nicht nur zu einer nachhaltigeren Entwicklung beitragen, sondern auch die Umweltgefahren weltweit verringern werden. In der Verordnung wird erneut

die Absicht der Europäischen Gemeinschaft bekräftigt, den Entwicklungsländern technische Hilfe beim Ausbau ihrer Rechtsetzungskapazität zu leisten, und der EWSA befürwortet diese Zielsetzung.

1.3. Um Rechtskraft zu erlangen, muss das PIC-Übereinkommen von 50 Unterzeichnern ratifiziert werden, und da die EG als „Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration“ beteiligt ist, kommt der baldigen Verabschiedung der Verordnung als Voraussetzung für die Ratifizierung des Übereinkommens durch die Gemeinschaft große Bedeutung zu. Das Rotterdamer Übereinkommen wurde bisher von 73 Vertragsparteien einschließlich der Europäischen Gemeinschaft und sämtlicher Mitgliedstaaten mit Ausnahme Irlands unterzeichnet. Es ist jedoch noch nicht in Kraft getreten, da es bisher erst von 21 Unterzeichnern ratifiziert wurde. Der EWSA drängt auf eine rasche Ratifizierung durch sämtliche Vertragsparteien, bringt aber sein Bedauern darüber zum Ausdruck, dass die Europäische Kommission nicht schneller gehandelt hat.

1.4. Die neue Verordnung<sup>(1)</sup> wird an die Stelle der geltenden Verordnung (EWG) Nr. 2455/92<sup>(3)</sup> über die Aus- und Einfuhr bestimmter gefährlicher Chemikalien treten. Sie ist strenger als die derzeit geltende Verordnung und führt im Vergleich zum PIC-Übereinkommen eine Reihe zusätzlicher Elemente ein, die es den Entwicklungsländern leichter machen sollen, ihre Rechtsvorschriften auf der Grundlage vollständiger Informationen zu erlassen.

### 2. Hintergrund

2.1. Es lohnt sich, einen kurzen Blick auf die Vorgeschichte des PIC-Übereinkommens zu werfen. 1989 wurde das PIC-Verfahren in den „Internationalen Verhaltenskodex für das Inverkehrbringen und die Anwendung von Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln“ der Ernährungs- und

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 803 endg.

<sup>(2)</sup> Vgl. KOM(2001) 802 endg.

<sup>(3)</sup> ABl. L 251 vom 29.8.1992, S. 13.

Landwirtschaftsorganisation FAO sowie in die „Londoner Leitlinien für den Informationsaustausch über Chemikalien im internationalen Handel“ des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) aufgenommen. Seit 1991 wird es auf freiwilliger Basis angewandt. Den Anstoß zu diesem Verfahren gab die besorgte Überlegung, dass Chemikalien, die in den Industrieländern verboten oder nur eingeschränkt zur Verwendung zugelassen sind, in die Entwicklungsländer exportiert und dort verwendet würden. Von einigen Regierungen und im Allgemeininteresse handelnden Organisationen wird die Frage eines Exportverbots für verbotene Chemikalien aufgeworfen. Das PIC-Verfahren wurde aus folgenden Gründen entwickelt:

- a) Zahlreiche Entwicklungsländer wollten sich bei der Einfuhr und Verwendung von Chemikalien nicht durch Maßnahmen der Industrieländer einschränken lassen.
- b) Solange eine Nachfrage nach einschlägigen Chemikalien fortbesteht, wird die Produktion im Falle eines Verbots in andere Länder verlagert, und der Handel mit den Entwicklungsländern geht unvermindert weiter.
- c) Ein eventuelles Ausfuhrverbot könnte sich nur auf verbotene oder vom Markt genommene Chemikalien beziehen, nicht aber auf Stoffe, deren Verwendung strengen Beschränkungen unterliegt.
- d) Zahlreiche Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel, die in Entwicklungsländern Gesundheits- oder Umweltprobleme hervorrufen, unterliegen in den Industrieländern weder einem Verbot noch strengen Beschränkungen.
- e) Wenn in den Entwicklungsländern hohe Standards für den Umgang mit Chemikalien gelten, kommt dies nicht nur den dortigen Verbrauchern, sondern auch den Verbrauchern in Ländern zugute, die Agrarprodukte von dort beziehen, denn diese Produkte enthalten dann geringere Schadstoffrückstände. Dies gilt auch für die Europäische Union.

2.2. Gleichwohl kann unter bestimmten Umständen ein Exportverbot für bestimmte chemische Stoffe in Erwägung gezogen werden, wenn es möglich ist, die Entwicklungsländer bei der Suche nach Alternativen zu unterstützen. Ein zweites internationales Übereinkommen, das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (POP-Konvention), zielt auf die vollständige Einstellung der Produktion und Verwendung von zunächst 12 chemischen Stoffen, darunter neun Schädlingsbekämpfungsbzw. Pflanzenschutzmittel<sup>(1)</sup>. Die Übereinkommen von Stockholm und Rotterdam werden die Sicherheit und den Umgang mit gefährlichen Chemikalien weltweit verbessern.

<sup>(1)</sup> Vgl. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das Umweltaktionsprogramm 2001-2010 der Europäischen Gemeinschaft“, ABl. C 221 vom 7.8.2001, S. 80-85.

2.3. Die Hauptstärke des PIC-Übereinkommens liegt in seiner Bedeutung für den Informationsaustausch und die Stärkung der Rechtsetzungskapazität betreffend Chemikalien in den Entwicklungsländern, wodurch ein wesentlicher Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung geleistet wird. Auf dem Erdgipfel von 1992 kamen die Regierungen überein, dem PIC-Übereinkommen bis zum Jahr 2000 Rechtskraft zu verleihen. Wenn die gefährlichen Eigenschaften bestimmter chemischer Stoffe offenbar werden, können die Regierungen der Industrieländer auf Strukturen zur Risikoermittlung zurückgreifen und haben die Möglichkeit, derartige Chemikalien im Interesse des Gesundheits- und/oder Umweltschutzes zu verbieten oder aber ihre Verwendung strengen Beschränkungen zu unterwerfen. Den meisten Entwicklungsländern fehlt es an Rechtsvorschriften, die die Regierung zu solchen Schritten ermächtigen, und es mangelt an wissenschaftlichen und technischen Ressourcen zur Risikoabschätzung, an Laboratorien zur Durchführung der Analysen sowie anderen wichtigen Instrumenten. Im Zuge des PIC-Übereinkommens werden die Entwicklungsländer mit hieb- und stichfesten Informationen über gesetzgeberische Maßnahmen im Zusammenhang mit gefährlichen Chemikalien versorgt und dabei unterstützt, unerwünschte Einfuhren solcher Chemikalien zu verhindern. Die am Übereinkommen beteiligten Regierungen vereinbarten, dass es ab dem Datum der Unterzeichnung, d. h. 11. September 1998, freiwillig angewandt werden sollte. Das Übereinkommen lässt es zu, dass die beteiligten Länder strengere Maßnahmen erlassen, solange diese mit seinen Zielen übereinstimmen.

### 3. Wichtigste Elemente des Rotterdamer Übereinkommens und von der neuen Verordnung erfasste Chemikalien

3.1. Die Verabschiedung dieser Verordnung ermöglicht der Europäischen Union die Ratifizierung des Übereinkommens von Rotterdam, das folgende Hauptelemente enthält:

- die Mitgliedstaaten müssen eine Behörde bezeichnen, die die zu erfüllenden Verwaltungsaufgaben wahrnimmt („bezeichnete nationale Behörde“);
- die Mitgliedstaaten müssen dem PIC-Sekretariat<sup>(2)</sup> jedes Verbot bzw. jede strenge Beschränkung innerhalb von 90 Tagen nach einer endgültigen Regelungsmaßnahme betreffend eine Chemikalie notifizieren;
- Mitgliedstaaten, die eine Chemikalie verboten oder strengen Beschränkungen unterworfen haben, müssen die Einfuhrländer davon unterrichten („Ausfuhrnotifizierung“), und zwar zumindest bis der betreffende Stoff

<sup>(2)</sup> Das Beschlussorgan wird von den Mitgliedstaaten gebildet [zunächst als „Internationales Verhandlungskomitee“ (INC) und nach der Ratifizierung als „Konferenz der Vertragsparteien“ (CoP)]. Das Sekretariat sorgt für die Einhaltung der im Übereinkommen festgelegten Verfahren und die Umsetzung der Beschlüsse des INC/CoP.



auf die PIC-Liste gesetzt wird und die Einfuhrländer entschieden haben, ob sie seinen Import zulassen oder verbieten;

- eine Chemikalie kann dem PIC-Verfahren unterworfen werden, wenn sie von zwei Ländern aus zwei PIC-Regionen im Einklang mit der Begriffsbestimmung des Übereinkommens verboten oder strengen Beschränkungen unterworfen wurde;
- außerdem können sehr gefährliche Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel-Formulierungen, die in Entwicklungsländern bzw. Ländern, deren Wirtschaftssystem sich im Übergang befindet, akute Gesundheits- oder Umweltprobleme hervorrufen, auf der Grundlage besonderer Vorfälle von diesen Ländern zur Einbeziehung in das PIC-Verfahren vorgeschlagen werden. Diese Länder können die betreffenden Chemikalien verbieten oder strengen Beschränkungen unterwerfen, sofern ihre Gesetzgebung dies zulässt, doch sind derartige Maßnahmen keine Voraussetzung für die Anwendung des PIC-Verfahrens;
- ein Chemikalienprüfungsausschuss aus Sachverständigen, die von den Vertragsparteien ernannt werden, überprüft die vom Sekretariat validierten Regelungsmaßnahmen; stehen diese im Einklang mit den Bestimmungen des Übereinkommens, so wird der Chemikalienprüfungsausschuss um Vorlage eines „Dokuments zur Unterstützung des Entscheidungsprozesses“ ersucht;
- die Entscheidung über die Aufnahme einer Chemikalie in die PIC-Liste trifft die Konferenz der Vertragsparteien; nach der Aufnahme in die Liste erhalten die Mitgliedstaaten das „Dokument zur Unterstützung des Entscheidungsprozesses“ und haben bekannt zu geben, ob sie der Einfuhr der betreffenden Chemikalie zustimmen oder diese verbieten;
- die Vertragsparteien sorgen dafür, dass ihre Exporteure sich an die bezüglich der Einfuhr getroffenen Entscheidungen halten.

3.1.1. Die neue Verordnung ermöglicht die Schaffung der Strukturen für die Teilnahme an den im Übereinkommen vorgesehenen Mechanismen, d. h. u. a. für die Bezeichnung der nationalen Behörde/n, für die Teilnahme an der Konferenz der Vertragsparteien und am Chemikalienprüfungsausschuss; des Weiteren legt sie einen Mechanismus fest, der den Mitgliedstaaten dabei hilft, die technische Dokumentation vorzubereiten. Aus der Verordnung geht eindeutig hervor, dass die Europäische Gemeinschaft als Importeur von Chemikalien Entscheidungen treffen und als Exporteur von Chemikalien zu ihren Verpflichtungen stehen wird.

3.2. Gegenstand der Verordnungen sind Chemikalien, die in der EU aus Gründen des Gesundheits- oder Umweltschutzes verboten (eventuell vom Markt genommen) oder strengen

Beschränkungen unterworfen sind. Unter die einschlägigen „Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel“ fallen sowohl „Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel“ als auch Biozid-Produkte, die in der EU durch Richtlinien geregelt sind; bei den Industriechemikalien wird zwischen Chemikalien „zur Verwendung durch Fachleute“ und Chemikalien „zur Verwendung durch die Öffentlichkeit“ unterschieden. In Anhang 1 sind die von der Verordnung erfassten Chemikalien wie folgt aufgeführt:

- 1.: Chemikalien, die in der Gemeinschaft verboten sind oder strengen Beschränkungen unterliegen und daher unter das Verfahren der Ausfuhrnotifizierung fallen (diese Liste umfasst auch Chemikalien, die dem internationalen PIC-Verfahren unterliegen und bei denen die Anforderungen hinsichtlich der Ausfuhrnotifizierung unter Umständen entfallen);
- 2.: Chemikalien, die aufgrund von Regelungsmaßnahmen im Hinblick auf ein Verbot oder strenge Beschränkungen in der Gemeinschaft Kandidat für die PIC-Notifizierung sind (mit Ausnahme derjenigen, die bereits dem PIC-Verfahren unterliegen);
- 3.: Chemikalien, die dem PIC-Verfahren bereits unterliegen.

3.2.1. Die vorgeschlagene Verordnung geht weiter als das Übereinkommen, denn sie soll das Verfahren der Ausfuhrnotifizierung auf „Artikel“ bzw. Produkte ausweiten, die reaktionsfähige Chemikalien im Ausgangszustand enthalten, welche in der Gemeinschaft verboten sind oder strengen Beschränkungen unterliegen. Außerdem sollen in Anhang V der Verordnung aufgeführte Artikel bzw. Produkte, deren Verwendung in der Gemeinschaft verboten ist, unter ein Ausfuhrverbot fallen.

3.2.1.1. Weitere Chemikalien werden in Anhang I aufgenommen, sobald endgültige Regelungsmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsvorschriften ergriffen werden oder wenn diese Chemikalien nach einer Notifizierung durch andere Vertragsparteien in das Verfahren des Übereinkommens einbezogen werden.

#### 4. Standpunkt des EWSA in Bezug auf die von der Verordnung vorgesehenen Maßnahmen

4.1. In diesem Vorschlag für eine Verordnung zur Umsetzung des PIC-Übereinkommens wird im Einklang mit den als wichtig betrachteten Grundsätzen — u. a. „Förderung der gemeinsamen Verantwortlichkeit und der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien im internationalen Handel mit den betreffenden Chemikalien, um Mensch und Umwelt vor möglichen Gefahren zu schützen“ — eine Reihe wichtiger Maßnahmen vorgeschlagen. Der EWSA möchte auf die Vorteile der nachstehenden, im Verordnungsvorschlag aufgeführten Maßnahmen hinweisen und schlägt Maßnahmen zur Förderung der Ziele vor.

## Ausfuhrnotifizierungen

4.1.1. Die Ausfuhrnotifizierung für Chemikalien, die in der EU verboten sind oder strengen Beschränkungen unterliegen, wird solange erforderlich bleiben, bis die jeweilige Chemikalie in das PIC-Verfahren einbezogen ist; in diesem Fall kann die Ausfuhrnotifizierung auch weiterhin erfolgen, wenn sie von den Einfuhrstaaten verlangt wird. Die in Teil 2 oder 3 von Anhang I aufgeführten Chemikalien sollen nicht ohne ausdrückliche Zustimmung des Einfuhrlandes ausgeführt werden. Durch die Änderung der Bestimmung des Übereinkommens, dass der Status quo gilt, wenn eine Vertragspartei dem Import nicht ausdrücklich zustimmt, werden die Zielvorgaben in dem Verordnungsvorschlag höher gesteckt. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung kontinuierlicher Exportnotifikationen und betont nachdrücklich, dass keine Anstrengung gescheut werden darf, um die betroffenen Parteien in den Entwicklungsländern — einschließlich der im Allgemeininteresse handelnden Organisationen — von der Fortsetzung der Einfuhren in Kenntnis zu setzen.

## Zugang zu Informationen über Ausfuhren

4.1.2. Durch die Bestimmung, dass jeder Exporteur die bezeichnete nationale Behörde seines Mitgliedstaats über die gelieferte Menge an in der EU verbotenen bzw. strengen Beschränkungen unterliegenden Chemikalien informieren muss, fördert Artikel 9 den Zugang zur Information. Eine Zusammenfassung der nicht vertraulichen Angaben muss öffentlich zur Verfügung gestellt werden. Der EWSA begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission und der chemischen Industrie, vor der Ratifizierung des Rotterdamer Übereinkommens durch die Gemeinschaft und vor dessen Inkrafttreten eine freiwillige Vereinbarung zu treffen, auf deren Grundlage die ausgeführten Mengen an Chemikalien, die unter die Verordnung 2455/92 fallen, jährlich veröffentlicht werden. Die Bereitschaft der chemischen Industrie zur Beteiligung an dieser Initiative verdient Lob und Anerkennung, da die Industrieunternehmen aus Drittländern dieser Informationspflicht noch nicht unterliegen. Der Ausschuss möchte auch die Initiative der Europäischen Kommission würdigen, die Informationen über die Ausfuhren jährlich in zusammengefasster Form bereitzustellen, und spricht ihr seine Anerkennung dafür aus, dass sie den Einfuhrländern regelmäßig uneingeschränkten Zugang zu allen von ihr gesammelten Informationen gewähren will. Gleichwohl

- ersucht er die Europäische Kommission eindringlich, diese Information auf der Grundlage der Ausfuhren der Mitgliedstaaten zusammenzustellen, sofern dies keinen Verstoß gegen das Geschäftsgeheimnis darstellt,
- regt er an, dass die Europäische Kommission Angaben über die Produktionsstandorte sowie die Jahresproduktion sämtlicher Chemikalien, die von dieser Verordnung oder anderen, im Weißbuch „Strategie für eine künftige Chemikalienpolitik“<sup>(1)</sup> geplanten Maßnahmen erfasst werden sollen, sammeln und veröffentlichen sollte;

4.1.2.1. Die Europäische Kommission betreibt eine öffentliche Datenbank über die Ausfuhren in einschlägige Einfuhrländer. Als Ursprung dieser Ausfuhren wird jedoch die Gemeinschaft angegeben. Für die Öffentlichkeit ist es aber wichtig zu wissen, aus welchem Mitgliedstaat die Ausfuhren stammen; daher sollte diese Information nach Auffassung des Ausschusses routinemäßig zur Verfügung gestellt werden.

## Zugang zu Informationen und Unterstützung der Einfuhrländer

4.1.3. Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten erleichtern die Bereitstellung wissenschaftlicher, technischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Informationen über die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallenden Chemikalien, einschließlich toxikologischer, ökotoxikologischer und sicherheitsbezogener Informationen (wobei sie die Notwendigkeit des Schutzes vertraulicher Geschäftsinformationen berücksichtigen). Im Zuge der erheblich erweiterten Bereitstellung von Informationen für die Entwicklungsländer muss die Europäische Gemeinschaft nach Ansicht des EWSA Mittel für die Umsetzung der nachstehenden, in der Verordnung aufgeführten Prioritäten zur Verfügung stellen:

4.1.3.1. Unterstützung des Informationsnetzes für den Kapazitätsaufbau, das vom zwischenstaatlichen Forum für die Sicherheit von Chemikalien geschaffen wurde;

4.1.3.2. die Erteilung zusätzlicher Informationen über eine Chemikalie oder eine gesetzgeberische Maßnahme auf Anfrage eines Einfuhrlandes;

4.1.3.3. bei der Durchfuhr von Chemikalien die Erteilung der entsprechenden Informationen und Mitteilung relevanter Einzelheiten an die Länder, durch deren Hoheitsgebiet PIC-Chemikalien auf dem Weg zu ihrem Zielort befördert werden, und zwar in der Sprache des jeweiligen Landes.

## Obligatorische Auflagen für den Export von Chemikalien

4.1.4. Der EWSA begrüßt die in der Verordnung enthaltene Anforderung, dass die in der EU geltenden Einstufungs-, Verpackungs- und Kennzeichnungsbestimmungen für die einschlägigen Exporte gelten sollen und die Sicherheitsdaten in der/den Amtssprache/n oder aber in einer oder mehreren Hauptsprachen des Bestimmungslandes abzufassen sind. Allerdings können beim Versand zusätzliche Probleme auftreten, auf die der Exporteur in einigen Fällen keinen Einfluss hat: die Sendungen verbotener oder strengen Beschränkungen unterliegender Chemikalien werden unter Umständen durch eine ganze Reihe von Ländern befördert und gehen durch die Hände zahlreicher Personen, die sich der Gefahren nicht bewusst sind; skrupellose Transportunternehmen verheimlichen möglicherweise, um welche Art von Sendung es sich

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 88 endg.

handelt. Nach Ansicht des EWSA müssen für diese Probleme dringend Lösungen erarbeitet werden, z. B. in Form der Vorschrift, dass die Versandpapiere für gefährliche Chemikalien in der Sprache sämtlicher Länder, durch die sie auf dem Weg zu ihrem Zielort befördert werden, abzufassen sind, sowie weitere Maßnahmen<sup>(1)</sup>. Im Rahmen der technischen Hilfe sollte die Gemeinschaft die Schulung von Zollbeamten fördern, weil diese bei der praktischen Umsetzung des PIC-Übereinkommens eine große Rolle spielen werden.

4.1.4.1. Die bei der Ausfuhr einzuhaltenden Mindeststandards sollen Qualität und sachgerechte Verwendung garantieren, was die Übereinstimmung mit den Reinheitsspezifikationen, eine Mindesthaltbarkeitsdauer und eine angemessene Größe der Verpackungen/Behälter voraussetzt, um zu verhindern, dass unbrauchbare Bestände übrig bleiben.

4.1.5. Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission nachdrücklich, dafür zu sorgen, dass die Entwicklungsländer ihre Fähigkeit zur Beurteilung der Eignung eingeführter Chemikalien verbessern können, und deshalb darauf hinzuwirken, dass ein Teil der Entwicklungshilfe gezielt für die Verbesserung der Ausbildung und den Aufbau von Laboratorien verwendet wird. Als großes Problem betrachtet der EWSA die Bestände an nicht mehr verwendbaren Schädlingsbekämpfungsmitteln und Pflanzenschutzmitteln, die wegen zu umfangreicher oder ungeeigneter Lieferungen gebildet wurden oder eine Folge unsachgemäßer Lagerungsbedingungen in den Einfuhrländern sind. Es sind Maßnahmen zu fördern, um den Aufbau von künftig unbrauchbaren Lagerbeständen zu verhindern, und es müssen Mittel zur sicheren Entsorgung der derzeitigen Bestände bereitgestellt werden.

#### Ausfuhrverbot

4.1.6. Das Ausfuhrverbot, mit dem der Rat bestimmte Chemikalien und Artikel gemäß Anhang V belegen kann, ist eine wichtige Neuerung; der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission, mit den Mitgliedstaaten in dem Sinne zusammenzuarbeiten, dass alle Artikel, die eine gefährliche Chemikalie in einer für die exponierten Personen schädlichen Form enthalten, unter ein solches Verbot fallen. Der EWSA möchte sich mit Orientierungshilfen für eine weitergehende Anwendung von Exportverboten im Kontext der Welthandelsorganisation WTO befassen.

#### Technische Hilfe

4.1.7. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, bei der technischen Hilfe einschließlich der Aus- und Weiterbildung zusammenzuarbeiten und die Entwicklung der für den Umgang mit Chemikalien während ihrer gesamten Lebensdauer sowie für die Umsetzung des Übereinkommens erforderlichen Infrastruktur, Kapazitäten und Fachkenntnisse in den Entwicklungsländern zu fördern. Nach Ansicht des EWSA sollte diese Hilfe auch für die Arbeitnehmerorganisationen und die NGO bereitstehen, die sich dem Gesundheits- und

Umweltschutz widmen und sich für eine Landwirtschaft einsetzen, die weniger von gefährlichen Chemikalien abhängig ist.

#### Liste der Chemikalien in Anhang 1

4.1.8. Die Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel, die in den Mitgliedstaaten auf dem Markt sind, fallen unter die Bestimmungen der Richtlinie 91/414/EWG. Die derzeit stattfindende Überprüfung wird zur Folge haben, dass 2003 eine große Zahl von Pestiziden (Pflanzenschutzmitteln) aus dem Verkehr gezogen wird, entweder weil die vorhandenen Daten für eine Erneuerung der Zulassung nicht ausreichen oder weil der Markt zu klein ist, um den Herstellern und Vertriebsunternehmen die Investition in die Ermittlung und Vorlage der verlangten Daten rentabel erscheinen zu lassen. In einigen Fällen sind es rein kommerzielle Gründe, die dazu führen, dass diese Produkte vom Markt verschwinden, in anderen Fällen besteht die Sorge, dass die betreffende Chemikalie Gesundheits- oder Umweltschäden hervorrufen könnte. Die Europäische Kommission hält es für wichtig, dass die Produkte, die aus Gesundheits- oder Umweltschutzgründen nicht in den einschlägigen Teil des Anhangs zur Richtlinie 91/414/EWG aufgenommen werden, erfasst werden und dass im Rahmen des PIC-Verfahrens eine entsprechende Notifikation erfolgt. Dies ist eine wichtige, sinnvolle Initiative, die der EWSA unterstützt, wobei er gleichzeitig auf eine möglichst rasche Durchführung der Überprüfung drängt, die auf der Grundlage neuer wissenschaftlicher und technischer Daten vorgesehen ist. Die Richtlinie 76/769/EWG regelt die Verbote von oder strengen Beschränkungen für Industriechemikalien, bei denen gesundheits- oder umweltpolitische Bedenken bestehen. Der EWSA begrüßt es, dass derartige Maßnahmen ebenfalls notifiziert werden sollen.

#### 5. Bemerkungen und Empfehlungen des EWSA zu in der Verordnung nicht behandelten Fragen

Der Ausschuss möchte des Weiteren auf folgende Aspekte hinweisen:

##### *Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz*

5.1. Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz sind dem Ausschuss ein wichtiges Anliegen. In Bezug auf „Industriechemikalien“ ist in dem Verordnungsvorschlag festgelegt, dass sowohl Chemikalien zur Verwendung durch Fachleute als auch Chemikalien zur Verwendung durch die Öffentlichkeit erfasst werden sollen. Der Ausschuss möchte betonen, dass der Terminus „Fachleute“ alle Personen abdeckt, die bei ihrer Arbeit mit chemischen Stoffen in Berührung kommen, damit ganz klar ist, dass die Verordnung für alle Personen gilt, die an ihrem Arbeitsplatz, in ihrer häuslichen Umgebung oder in der Umwelt ganz allgemein exponiert werden könnten.

<sup>(1)</sup> Gegenwärtig werden solche Papiere entsprechend den einschlägigen UN-Verfahren in sechs Sprachen abgefasst.



*Verbote in einzelnen Mitgliedstaaten*

5.2. Artikel 10 Absatz 7 des Verordnungsvorschlags verbietet es den Mitgliedstaaten, dem Sekretariat endgültige Regellungsmaßnahmen zu notifizieren. Dies bedeutet, dass nur Chemikalien, die in sämtlichen Mitgliedstaaten verboten oder strengen Beschränkungen unterworfen sind (auf der Grundlage der Richtlinien 91/414/EWG, 98/8/EG, 79/117/EWG, 76/769/EWG und/oder einer anderen einschlägigen Gemeinschaftsvorschrift), notifiziert werden. Nach Ansicht des EWSA muss die Information über eine von einem Mitgliedstaat erlassene Verbots- oder strenge Beschränkungsmaßnahme den Einfuhrländern übermittelt werden, und die Europäische Kommission muss Verfahren zur Durchführung der Notifizierung einer Regellungsmaßnahme festlegen oder zumindest sicherstellen, dass die betroffenen Länder im Rahmen des Informationsaustausches von dieser Maßnahme Kenntnis erhalten.

*Die Förderung von Innovationen in der chemischen Industrie*

5.3. Der EWSA hält es für wichtig, dass Europa über eine innovations- und wettbewerbsfähige chemische Industrie verfügt, und ist der Ansicht, dass deren Tätigkeit durch Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung unterstützt werden sollte. Er fordert sowohl diesen Industriezweig als auch die Europäische Kommission auf, die Forschungsarbeiten zur Entwicklung von Alternativen zur Herstellung und Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (einschließlich der biologischen Regulierung und anderer Schädlingsbekämpfungsmethoden) zu fördern. Ziel derartiger Maßnahmen sollte es sein, eine nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit und eine umweltverträgliche Produktivität zu unterstützen sowie eine EU-Strategie zur Förderung des biologischen Anbaus und der nachhaltigen ländlichen Entwicklung in die Wege zu leiten. Nach Ansicht des EWSA sollte die Europäische Kommission den Industriezweig durch Förderung von Forschung, Entwicklung und Ausbildung und das Angebot geeigneter Stipendien bei seinen Bemühungen unterstützen, zu einer nachhaltigen, ökologisch ausgerichteten Innovation beizutragen.

5.3.1. Hinsichtlich der Unternehmensverantwortung im Bereich des Umwelt- und Arbeitnehmerschutzes in Entwicklungsländern ist die europäische Chemieindustrie nach Einschätzung des EWSA weltweit führend, und diese Führungsrolle sollte sie auch verteidigen <sup>(1)</sup>.

5.3.2. Der EWSA befürwortet die Erarbeitung von FAO-Spezifikationen für international gehandelte Produkte.

(1) Vgl. auch Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Menschenrechte am Arbeitsplatz“, ABl. C 260 vom 17.9.2001, S. 79-85, und Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Grünbuch: Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“, CES 355/2002. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Weißbuch – Strategie für eine zukünftige Chemikalienpolitik“, ABl. C 36 vom 8.2.2002, S. 99-104.

*Richtlinie 98/8/EG*

5.4. Schon früher hatte der Ausschuss in einer Stellungnahme zum Inverkehrbringen von Biozid-Produkten <sup>(2)</sup> die Notwendigkeit hervorgehoben, durch harmonisierte nationale Bewertungen der Unterlagen über diese gefährlichen Stoffe ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier sowie für die Umwelt sicherzustellen. Mit Bedauern stellt er nunmehr fest, dass die Richtlinie noch nicht von allen Mitgliedstaaten umgesetzt worden ist.

5.4.1. Erst kürzlich hat die Europäische Kommission beim Gerichtshof gegen einige Mitgliedstaaten (Frankreich, Luxemburg, Deutschland, Spanien, Portugal und Irland) ein Verfahren wegen unterlassener Umsetzung der Richtlinie 98/8/EG angestrengt; der EWSA drängt erneut darauf, dass dieses Problem weiterverfolgt wird.

*Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen für die Entwicklungsländer*

5.5. Schon 1991 empfahl der Ausschuss in einer Stellungnahme zur Ausfuhr und Einfuhr bestimmter gefährlicher Chemikalien <sup>(3)</sup> (Ziffer 2.7) „der Gemeinschaft und den internationalen Organisationen, (...) den weniger entwickelten Ländern bei der Schaffung geeigneter Instrumente zur raschen Nutzung der ihnen übermittelten Informationen behilflich zu sein. Um den Unternehmen in der Gemeinschaft die Befolgung der Verordnung zu erleichtern,“ empfahl der Ausschuss „der Kommission, einen Leitfaden herauszugeben, der das Verfahren klar erläutert.“ Ferner machte der Ausschuss auf die Notwendigkeit aufmerksam, die „Unterrichtung und Ausbildung auf dem Gebiet des Umweltschutzes“ zu fördern. Eine entsprechende Empfehlung sprechen auch die Vereinten Nationen und die FAO im Zusammenhang mit der Aufforderung aus, die Entwicklungsländer und die Transformationsländer bei der Durchführung spezieller Vorhaben zur Ermittlung sehr gefährlicher Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel-Formulierungen, die unter Anwendungsbedingungen in dem jeweiligen Land Probleme verursachen, zu unterstützen. Diesem Aspekt sollten im Hinblick auf die EU-Erweiterung sorgfältige Überlegungen gelten, und entsprechende Projekte sollten mit Hilfe der TAIEX-Dienststellen der Europäischen Kommission gefördert werden.

5.6. Der einzelstaatlichen Politik sollten folgende Aufgaben zufallen: Vollzug der Vorschriften, Bildungsprogramme zur Schärfung des Bewusstseins der Bevölkerung, Kapazitätenausbau im Zusammenhang mit der Risikoverringerung/dem Risikomanagement, Stärkung der institutionellen Mechanismen und Programme sowie Informationssysteme, Netzwerke und Internet-Verknüpfungen. Mechanismen der interministeriellen Koordination sollten in den einzelnen Ländern gefördert und gewährleistet werden.

(2) Stellungnahme zu dem „Geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Biozid-Produkten“, ABl. C 174 vom 17.6.1996, S. 32.

(3) Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates betreffend die Ausfuhr und Einfuhr bestimmter gefährlicher Chemikalien“, ABl. C 191 vom 22.7.1991, S. 17.



### *Ein Konsultationsmechanismus für die Arbeitnehmerorganisationen und die NRO*

5.7. In einer Stellungnahme zur Förderung von im Umweltschutz tätigen Nichtregierungsorganisationen<sup>(1)</sup> betonte der Ausschuss (Ziffer 4), „dass auch die Tätigkeit und das Engagement im Umweltschutz sonstiger NRO, die die Bürger Europas in ihrer Eigenschaft als Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Landwirte oder Verbraucher repräsentieren und deren Rolle für die Erfüllung umweltpolitischer Zielvorgaben äußerst wichtig ist, gefördert und finanziell unterstützt werden müssen.“ In den Prozess zur Verschärfung der Rechtsvorschriften müsste ein breites Spektrum beteiligter und betroffener Organisationen eingebunden werden. Der EWSA hält Konsultationsmechanismen, mit deren Hilfe diese Organisationen der Europäischen Kommission ihren Standpunkt unterbreiten können, für notwendig und stellt mit Bedauern fest, dass er selbst bei Änderungen der Anhänge der neuen Verordnung nicht gehört werden soll. Gleichwohl hat der EWSA nicht übersehen, dass die Europäische Kommission die Beteiligten im Rahmen dieser Verordnung zu Gesprächen einlädt, und er möchte sie darin bestärken, Verfahren für die breitestmögliche Konsultation aller Beteiligten einzurichten, damit alle Standpunkte transparent artikuliert werden können. In diesem Zusammenhang weist der EWSA darauf hin, dass er über die Voraussetzungen verfügt, um als Forum für die Darstellung der Positionen der Beteiligten eine wichtige Rolle zu spielen.

### *Eindämmung des Einsatzes von Schädlingsbekämpfungs- und Pflanzenschutzmitteln*

5.8. Für die Einleitung von Maßnahmen zur Verringerung der mit der Verwendung von Pestiziden verbundenen Risiken haben hauptsächlich zwei Faktoren den Anstoß gegeben: die direkten Erfahrungen mit der Verwendung von derartigen Chemikalien und die Notwendigkeit einer nachhaltigeren Agrarentwicklung. Zu diesen Maßnahmen gehören: die Registrierung der Produkte, das Vom-Markt-Nehmen gefährlicher Schädlingsbekämpfungs- und Pflanzenschutzmittel, Verhaltenskodizes, Maßnahmen zur Verringerung der Risiken für die Arbeitnehmer (Schulung und Unterrichtung), die Förderung nachhaltiger Anbaumethoden, die Festsetzung von Schwellenwerten, die Erforschung alternativer Methoden zur Schädlings-

(1) Stellungnahme zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Förderung von hauptsächlich im Umweltschutz tätigen Nichtregierungsorganisationen“, ABl. C 36 vom 8.2.2001, S. 108.

bekämpfung, die Züchtung krankheits- und schädlingsresistenter Nutzpflanzen, der integrierte Pflanzenschutz und die Öko-Kennzeichnung. Derartige Maßnahmen sind entscheidend für ein vernünftiges Chemikalien-Management. Deshalb sollten die von der EU gewährten Fördermittel für die Forschung mit dem Blick auf die entsprechenden Anforderungen überprüft und die Entwicklungshilfegelder so eingesetzt werden, dass sie der nachhaltigen Landwirtschaft und vernünftigen Krankheits- und Schädlingsbekämpfungspraktiken dienen, die auf integriertem Pflanzenschutz, biologischem Anbau und anderen ökologischen Methoden beruhen.

### *Vollzug der Verordnung*

5.9. Die Frage der Streitbeilegung und der Produkthaftung sowie das Problem des illegalen Handels mit gefährlichen Chemikalien erfordern weitere Untersuchungen und die Entwicklung von Maßnahmen auf einer harmonisierten Grundlage in Verbindung mit den übrigen einschlägigen Übereinkommen.

5.9.1. Die Chemikalienkontrolle sollte entsprechend der Erklärung von Rio eng an das Vorsorgeprinzip gebunden werden. Gleichzeitig sollte das Verursacherprinzip zum Tragen kommen. Beide Aspekte müssten im Konzept der Europäischen Kommission einen wichtigen Platz einnehmen.

5.9.2. Hinsichtlich der Bestimmungen über Sanktionen (Artikel 17 und 21) stellt der EWSA mit Bedauern fest, dass der Europäischen Kommission immer noch nicht die Befugnis bzw. die Möglichkeit gegeben werden soll, die ordnungsgemäße Durchführung der Gemeinschaftsvorschriften in diesem Bereich zu überwachen. Da die Sanktionen individuell von den Mitgliedstaaten verhängt werden, können Wettbewerbsverzerrungen auftreten.

### *Rechtsgrundlage*

5.10. Gegenstand dieses Vorschlags sind in erster Linie Umweltschutzanliegen und nicht Probleme des internationalen Handels. Der EWSA stellt die von der Europäischen Kommission gewählte Rechtsgrundlage (Artikel 133) in Frage. In seiner Stellungnahme 2/2000 betreffend das Artenschutz-Übereinkommen und das Protokoll von Cartagena (einem Kommissionsvorschlag ähnlicher Art) kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass Artikel 175 Absatz 1 für Themen dieser Art die geeignete Rechtsgrundlage ist. Der EWSA begrüßt und befürwortet den Beschluss des Rates vom 30. April 2002 zur Änderung der Rechtsgrundlage in diesem Sinne.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Göke FRERICHS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 zum Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel“**

(KOM(2002) 139 endg. — 2002/0066 (CNS))

(2002/C 241/10)

Der Rat beschloss am 15. April 2002, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 37 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 20. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr de las Heras Cabañas.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 124 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Der Vorschlag der Kommission

1.1. Die Kommission schlägt die Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 vor, um geografische Angaben und Ursprungsbezeichnungen besser zu schützen und bi- und multilateralen Abkommen nachzukommen, die über die Gemeinschaftsgrenzen hinaus gelten und deren Verpflichtungen einzuhalten sind.

1.2. Folgende Änderungen sind vorgesehen:

1.2.1. Der Geltungsbereich der Verordnung soll durch die Aufnahme von Weinessig und den Ausschluss von Mineral- und Quellwässern geändert werden (Anhang II).

1.2.2. Für gleichlautende Bezeichnungen sollen Präzisierungen eingefügt werden, nach denen im Falle gleichgeschriebener oder gleichgesprochener Bezeichnungen über die Eintragung entschieden werden soll.

1.2.3. Das Recht auf Einspruch gegen eine Eintragung soll auf Staatsangehörige von WTO-Mitgliedstaaten ausgedehnt werden, die einen Anspruch und berechtigte Interessen im Gebiet der Gemeinschaft geltend machen. Im gegenwärtigen Wortlaut der Verordnung ist ein Einspruchsrecht nur für Unionsbürger vorgesehen (Artikel 7 der Verordnung). Das TRIPS-Abkommen (trade-related aspects of intellectual property rights = handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums; von den WTO-Mitgliedstaaten 1994 abgeschlossen) enthält in Bezug auf geografische Angaben spezielle Bestimmungen, denen zufolge die WTO-Mitglieder gehalten sind, Behinderungen des Handelsaustauschs, die mit dem Schutz solcher Angaben begründet werden, zu vermeiden.

1.2.4. Der Vorschlag sieht vor, dass ein zur Führung einer Bezeichnung Berechtigter die Löschung der Eintragung aus dem Verzeichnis mit entsprechender Begründung beantragen kann.

1.2.5. Nach der gegenwärtigen Verordnung besteht ein Schutz nach vorheriger Eintragung für mit Ursprungsbezeichnungen versehene Erzeugnisse aus Drittstaaten (Artikel 12). Für die Eintragung von Erzeugnissen dieser Länder im Binnenmarkt soll ein besonderes Verfahren eingerichtet werden; gleichzeitig sollen Nicht-EU-Staaten aufgefordert werden, das EU-System von Ursprungsbezeichnungen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit zu übernehmen.

1.2.6. Bei Interessenkonflikten zwischen der Eintragung einer Handelsmarke und der einer geografischen Angabe würde die in der Verordnung vorgesehene Lösung nicht nur für eingetragene Schutzmarken gelten, sondern auch für Marken, die durch Benutzung erworben werden. Darüber hinaus würde in solchen Konfliktfällen als Bezugszeitpunkt der Zeitpunkt der Einreichung des Eintragungsantrags für Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben gelten, wie es gegenwärtig bereits für eingetragene Marken der Fall ist.

1.2.7. Das vereinfachte Eintragungsverfahren nach Artikel 17 der Verordnung soll abgeschafft werden.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Seit der Annahme der ersten Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 zum Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen ging es dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss in seinen Stellungnahmen vorwiegend darum, eine Politik zu unterstützen, die der gemeinschaftsweiten Sicherung der Erzeugung hochwertiger Nahrungsmittel und Agrarprodukte und ihrem Schutz dient. Der Wert dieser Erzeugnisse muss anerkannt werden, denn ihre Herstellung prägt alle Bereiche des ländlichen Raums und fördert die Bewahrung des kulturellen Erbes und der traditionellen örtlichen Erzeugungsmethoden, in denen sich Wissen und Erfahrungen der unterschiedlichsten ländlichen Gegenden der Gemeinschaft erhalten, wobei natürlich die Bewahrung dieses Wissens der Nutzung der Vorteile, die der technische Fortschritt bieten kann, nicht entgegensteht.

2.2. Kennzeichnend für die Arbeit, die der EWSA zu der hier zu erörternden Thematik geleistet hat, und seine Haltung dazu ist seine Initiativstellungnahme „Die Erschließung typischer landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse als Entwicklungsinstrumente im Rahmen der neuen GAP“<sup>(1)</sup>. Auch in seiner vor kurzem verabschiedeten Stellungnahme zur „Zukunft der GAP“<sup>(2)</sup> weist der Ausschuss darauf hin, dass die europäische Landwirtschaft auf eine Erzeugung ausgerichtet werden muss, die Sicherheit und hohe Qualität gewährleistet. Beides sind grundlegende Merkmale, zu deren Verwirklichung geschützte Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben beitragen.

2.3. Die gegenwärtige Erzeugung typischer Qualitätsprodukte macht bisher nur einen begrenzten Anteil an der europäischen Agrarproduktion aus, der erhöht werden muss, um eine gewichtige Position auf den Märkten und den sich daraus ergebenden Nutzen für den wirtschaftlichen Fortschritt strukturschwacher ländlicher Gebiete zu erreichen. Die Distinguierung von Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln durch geschützte Bezeichnungen und die Festlegung von Regeln für ihre Herstellung ist ein wichtiges Mittel der Produktaufwertung, insbesondere wenn die Marktstrategie die Qualität in den Mittelpunkt stellt. Diese Ziele müssen im Rahmen der GAP-Maßnahmen weiter verfolgt werden.

2.4. Auch wenn Produkte mit geschützter Ursprungsbezeichnung oder geschützter geografischer Angabe aus ganz unterschiedlichen Bereichen und Gegenden stammen können, sind die wichtigsten Lieferanten von Qualitätserzeugnissen mit bestimmten, spezifischen Produkteigenschaften die Gebiete mit Entwicklungsnachteilen, in Randlage oder in den Bergen. Die traditionellen Erzeugnisse sind von ihrer Beschaffenheit und ihrer Herstellungsweise her am ehesten geeignet, zur Entwicklung und Förderung des ländlichen Raums beizutragen, denn:

- Sie ermöglichen den Verbleib der örtlichen Bevölkerung und die Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere in benachteiligten Gebieten.
- Sie begünstigen den Einsatz und ein sinnvolles Ineinandergreifen der vorhandenen Ressourcen.
- Mit ihren Erzeugungsmethoden dienen sie generell der Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Umweltgegebenheiten.
- Durch die Verwendung lokaler Sorten und Rassen werden die bestehenden Ökosysteme, die biologische Vielfalt und der genetische Bestand erhalten.
- In ihnen verkörpern sich die Kultur und die Traditionen einer Gegend oder Region.

2.5. Der Schutz der Produktbezeichnungen hat dazu beigetragen, dass die Erzeuger sich freiwillig zur Einhaltung spezieller Produktionsstandards verpflichten, an deren Ausarbeitung und Festlegung sie selbst mitwirken und die alle Akteure der Nahrungsmittelerzeugungskette einbinden. Die Rückverfolgbarkeit, auf die bei diesen Erzeugnissen peinlich genau geachtet wird, trägt nicht nur zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit bei, die bei jeder Art von Erzeugung gegeben sein muss, sondern begründet auch ihren Mehrwert dadurch, dass ihnen ein bestimmter Ursprung und eine besondere Qualität zugeordnet werden können.

2.6. In der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 muss den Erzeugern von Produkten mit geschützter Ursprungsbezeichnung oder geschützter geografischer Angabe ausdrücklich die Fähigkeit zugestanden werden, zur Sicherstellung der Qualitätskontrolle für die geschützten Erzeugnisse die obligatorische Konditionierung innerhalb des Erzeugungsgebiets vorzusehen, wenn sie dies für angebracht halten. Unter Konditionierung versteht man die notwendigen Schritte zur Vorbereitung der Produkte für den Verkauf (z. B. die Abfüllung, Verpackung usw.).

2.7. Der Ausschuss unterstützt die beabsichtigte Verschärfung der Regelungen zum Schutz von Ursprungsbezeichnungen und geografischen Angaben als einer wirkungsvollen Form der Wahrung der Rechte der Verbraucher sowie als Reaktion auf ihre berechtigten Ansprüche auf eine sichere, hochwertige Ernährung. Fachlich spricht man von einer geschützten Ursprungsbezeichnung (g. U.), wenn eine eindeutige Beziehung zwischen der Qualität eines Erzeugnisses und den natürlichen und menschlichen Einflüssen der Gegend, aus der es stammt, hergestellt werden kann, und von einer geschützten geografischen Angabe (g. g. A.), wenn das Ansehen oder die Eigenschaften eines Erzeugnisses mit einer bestimmten Gegend oder einem bestimmten Ort verbunden sind. Die Etikettierung mit der geschützten Bezeichnung und das nummerierte Zertifizierungszeichen garantieren, dass das Produkt während seines gesamten Herstellungsprozesses einer Kontrolle unterlag und bis zu seinem Ursprung zurückverfolgt werden kann.

2.8. Garantierte Qualität sichert einem Produkt eine gute Marktakzeptanz. Dies hat das massenhafte Aufkommen von Nachahmungen zur Folge, die sich das Prestige, das eine bestimmte geografische Bezeichnung ausstrahlt, zunutze machen wollen. Die betrügerische Verwendung einer Bezeichnung für Erzeugnisse, die gar nicht aus der Gegend stammen, auf die der Name hindeutet, muss unterbunden werden. Der Ausschuss fordert die Kommission und den Rat auf, die Kontrollbestimmungen soweit zu verschärfen, dass sichergestellt ist, dass alle Mitgliedstaaten den von der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 für Erzeugnisse mit g. U. oder g. g. A. gewährten Schutz effektiv und wirkungsvoll kontrollieren. Die Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 muss in diesem Zusammenhang den Schutz der g. U./g. g. A. auch dadurch sicherstellen, dass sie ausdrücklich die Ausfuhr von Erzeugnissen oder Nachahmungen, die eine g. U./g. g. A. unrechtmäßigerweise tragen, aus der Europäischen Union in Drittländer verbietet.

(1) CES 972/98, ABL C 284 vom 14.9.1998, S. 62, Berichtsteratterin: Frau Santiago.

(2) CES 362/2002, Berichtsteratter: Herr Ribbe.

2.8.1. Die Inhaber des Rechts, eine bestimmte Bezeichnung zu führen, müssen sich ihrerseits für die Einhaltung der Standards zum Schutz ihrer Erzeugnisse stark machen. Die Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit und der Wahrhaftigkeit der den Verbrauchern gemachten Angaben sind notwendige Elemente des Vermarktungsprozesses. Zur Förderung der Qualität als distinktivem Merkmal von Erzeugnissen mit geschützter Ursprungsbezeichnung oder geschützter geografischer Angabe müssen die Mitgliedstaaten und die Kommission darüber hinaus die dauerhafte Einhaltung der Kriterien kontrollieren, die für ihre Anerkennung, ihre Eintragung und ihren Schutz zu erfüllen sind. Geschützte Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben beziehen sich auf besondere Merkmale des Erzeugnisses, der Region oder der Herstellungs- und/oder Verarbeitungsweise. Nach Ansicht des Ausschusses muss die Vergabe einer g. U. oder g. g. A. weiterhin streng geprüft werden, damit es nicht zu Auswüchsen kommt, bei denen die unterscheidenden Merkmale, für die der Schutz eigentlich gelten soll, nicht mehr richtig zum Tragen kommen.

2.8.2. In Bezug auf das Verhältnis zwischen Marken und g. U./g. g. A. sowohl innergemeinschaftlich als auch weltweit ist der Ausschuss der Auffassung, dass angesichts des höher zu bewertenden allgemeinen, kollektiven Interesses, das hinter den g. U./g. g. A. steht, beide Formen des geistigen Eigentums einen angemessenen Schutz verdienen, denn beide dienen als Grundlage für die Bewertung von Fragen des unlauteren Wettbewerbs oder der irreführenden Werbung.

2.9. Die rasch fortschreitende Liberalisierung der Märkte und eine die Massenproduktion begünstigende Agrarpolitik machen eine Differenzierung und Diversifizierung des Angebots immer notwendiger. Unverwechselbarkeit ist ein Merkmal, das Erzeugnissen, die sich aufgrund ihrer Andersartigkeit von den übrigen Produkten der gleichen Kategorie abheben, stabile Marktchancen eröffnet. Aus dem TRIPS-Abkommen ergibt sich die Verpflichtung zu einer Revision der gegenwärtigen Verordnung über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben.

2.10. Es müssen Regelungen aufgestellt werden, die die Einbeziehung der Qualitätsprodukte ermöglichen, ohne dass sie an Unverwechselbarkeit verlieren. Gegenwärtig ist das Schutzniveau auf internationaler Ebene niedriger als das europäische. Eine „Globalisierung“ ohne angemessene Regelungen für den Schutz von Qualitätserzeugnissen, die für die Entwicklung ganz konkreter ländlicher Gebiete wichtig sind, wäre verfehlt. Der Ausschuss fordert die Kommission in diesem Sinne auf, eine möglichst aggressive Strategie für einen stärkeren Schutz der g. U. und g. g. A. im Kontext des TRIPS-Abkommens zu konzipieren, der dem Schutzniveau und den im Binnenmarkt geltenden Anforderungen gleichwertig ist.

2.11. Wichtig ist eine kontinuierliche Erhöhung der Zahl von Erzeugnissen, die einen über die nationalen Grenzen hinaus reichenden Schutz erhalten, verbunden mit der Sicherheit, dass ihr Mehrwert und ihre besondere Stellung als

Qualitätserzeugnis weiterhin garantiert sind. Ein Beweis für das zunehmende Interesse am Schutz der Bezeichnungen von Produkten ist der in den vergangenen Jahren zu verzeichnende Anstieg der Eintragungen, bei denen neue Produktkategorien hinzugekommen sind, wie z. B. Speiseöle, Honig, Blumen und Zierpflanzen, Kork u. a.

2.12. Damit mehr traditionelle Erzeugnisse in den Genuss dieser Schutzmaßnahmen kommen und auf diese Weise die Entwicklung einer größeren Zahl ländlicher Gebiete gefördert wird, hält der Ausschuss eine Ausdehnung von Anhang II der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 auf andere Agrarerzeugnisse für vollkommen angebracht.

2.13. Der Ausschuss möchte allerdings auch die Möglichkeit ansprechen, nichtlandwirtschaftliche (kunst-) handwerkliche Erzeugnisse mit besonderen, einem konkreten geografischen Gebiet zuzuordnenden Merkmalen durch einen spezifischen Rechtsrahmen zu schützen.

### 3. Besondere Bemerkungen

#### *Geltungsbereich*

3.1. Die Verordnung (EWG) Nr. 823/87 des Rates<sup>(1)</sup> zur Festlegung der Qualitätskriterien und der Ursprungsbezeichnung von Qualitätsweinen enthält keine besonderen Bestimmungen für Weinessig. Seit einiger Zeit gibt es bereits Ursprungsbezeichnungen für Qualitätsessige, die jedoch bisher keinen Schutz auf Gemeinschaftsebene genießen und bei denen die Verarbeitungsbetriebe nicht viele Möglichkeiten zur Verkaufsförderung und Aufwertung hochwertiger Essigerzeugnisse hatten. Mit der Aufnahme von Weinessig in das Verzeichnis der Ursprungsbezeichnungen werden die Möglichkeiten zur Entwicklung dieses Marktes verbessert, was allen beteiligten Sektoren — von den Erzeugern bis zu den Verbrauchern — zugute kommen wird.

3.2. Zweck der Verordnung ist die Aufstellung von Regeln für die Eintragung und Kontrolle geschützter Ursprungsbezeichnungen und geografischer Angaben für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel und die Gewährleistung ihres Schutzes. Daher ist es konsequent, Mineral- und Quellwässer vom Geltungsbereich der Eintragung auszunehmen, da sie nicht diesen Produkten zuzurechnen sind. Auch in Anbetracht der Anpassungsprobleme, die die Bezeichnungen aufwerfen, die bereits gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 eingetragen sind, hält es der Ausschuss für richtig, Mineral- und Quellwässer nicht in ein Verzeichnis aufzunehmen, das für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel im eigentlichen Sinn gedacht ist.

3.2.1. Die Richtlinie 80/777/EWG<sup>(2)</sup> des Rates vom 15. Juli 1980 dient der Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Gewinnung von und den Handel

<sup>(1)</sup> ABl. L 84 vom 27.3.1987, S. 59.

<sup>(2)</sup> ABl. L 229 vom 30.8.1980, S. 1.



mit natürlichen Mineralwässern. In diesem Rechtsakt geht es zwar nicht ausdrücklich um den Schutz geografischer Angaben von Wässern, doch erklärt der Ausschuss sein Einverständnis damit, dass die Verwendung solcher Angaben für natürliche Mineral- und Quellwässer im Rahmen dieser Richtlinie geregelt wird.

3.3. Darüber hinaus möchte der Ausschuss auf Agrarerzeugnisse und Nahrungsmittel bzw. Nebenerzeugnisse der Landwirtschaft oder auch Fischereierzeugnisse hinweisen, die von ihrem Ursprung und ihren besonderen Merkmalen her mit einem bestimmten geografischen Gebiet verknüpft sind und deren Einbeziehung in diese Verordnung erwogen werden sollte. Der Ausschuss denkt dabei an folgende Erzeugnisse: Wolle, Korbweide, Senf und Teigwaren.

#### *Schutz außerhalb der Gemeinschaft*

3.4. Wie bereits ausgeführt, legt das TRIPS-Abkommen die Regeln fest, die alle Unterzeichnerstaaten befolgen müssen, um eine betrügerische Verwendung einer geografischen Angabe zu unterbinden (Artikel 22) und die Lösung von Konflikten zwischen Marken und geschützten geografischen Angaben zu ermöglichen. Dazu müssen alle Mitglieder das Recht haben, Einspruch gegen die Eintragung einer Bezeichnung zu erheben, wenn sie eine nachweisliche Beeinträchtigung der Interessen der Staatsangehörigen des beantragenden Staates geltend machen.

3.5. Da die Möglichkeit besteht, dass ein Drittstaat Beschwerde gegen die EU wegen Nichteinhaltung des TRIPS-Abkommens erhebt, befürwortet der Ausschuss die neuen, von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen, die auf den Schutz der Rechte durch eine weltweite Anerkennung europäischer Ursprungsbezeichnungen abzielen. Auf diese Weise stünde allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit offen, Einspruch gegen eine Eintragung einzulegen, was außerdem zur Konfliktvermeidung beitragen würde.

3.6. Der Ausschuss hält jedoch eine strenge Kontrolle und eine sorgfältige Prüfung für nötig, bevor einem Einspruch stattgegeben werden kann. Die Behauptungen müssen hinreichend begründet sein, um die Eintragung einer geografischen Angabe abzulehnen, wobei sich die Begründung einzig und allein auf die Situation des Einsprucherhebenden im gemeinschaftlichen Binnenmarkt beziehen darf.

3.7. Der zunehmende Marktanteil von Erzeugnissen mit Ursprungsbezeichnung bringt es mit sich, dass sie auch im Handel mit Drittstaaten auftreten. Daher ist es unabdingbar, dass gemeinschaftliche Ursprungsbezeichnungen außerhalb der Gemeinschaft den gleichen Schutz genießen wie innerhalb. Eine Politik der Gegenseitigkeit, die Produkten aus Drittländern die Möglichkeit der Eintragung im Binnenmarkt eröffnet, wenn im Gegenzug ein gleichwertiger Schutz von EU-Erzeugnissen

im Ausland garantiert wird, ist daher nur folgerichtig. Darüber hinaus müssen Drittstaaten, die die Bezeichnungen ihrer Erzeugnisse im EU-Binnenmarkt schützen lassen wollen, zuvor nachweisen, dass sie dem Gemeinschaftssystem vergleichbare Regelungen zur Bewertung, Einspruchserhebung und Kontrolle haben.

3.8. Der Ausschuss betont, dass der Schutz von Erzeugnissen mit g. U./g. g. A. aus Drittstaaten nach den gleichen Anforderungen, die innerhalb der EU gelten, zur Vermeidung von unlauterem Wettbewerb und Dumping-Preisen im Markt der Qualitätsprodukte beitragen wird. Außerdem müssen europäische Erzeugnisse mit g. U./g. g. A. auch auf Drittländern gegen unlauteren Wettbewerb durch Nachahmungen und Produktpiraterie geschützt sein; dazu müssen die Drittstaaten, denen die Gegenseitigkeit zuerkannt wird, für die Einrichtung geeigneter Kontrollmechanismen sorgen.

#### *Garantie der Unterscheidbarkeit der Bezeichnungen*

3.9. Der Mehrwert von Erzeugnissen mit g. U. oder g. g. A. ist neben der Qualität, die ihnen aufgrund der speziellen Art und Weise ihrer Herstellung eigen ist, zum großen Teil auf ihre Unverwechselbarkeit zurückzuführen.

3.10. Der Name, der den verschiedenen geografischen Gebieten wegen ihrer Einzigartigkeit zuerkannt wird, und der mit der Qualität ihrer Erzeugnisse verbundene Schutz dieses Namens ist die Grundlage dafür, dass sie als unverwechselbare Erzeugnisse aus einem bestimmten Herkunftsgebiet erkannt werden, die nur unter den genannten Bedingungen und mit den örtlichen, traditionellen Methoden hergestellt werden können.

3.11. Der Schutz der Exklusivität einer Bezeichnung ist der Garant dafür, dass die Qualität des Erzeugnisses jederzeit feststeht. Der Ausschuss ist daher der Auffassung, dass gleichlautende Bezeichnungen von g. g. A. und (eingetragenen oder nicht eingetragenen) Marken grundsätzlich zu vermeiden sind.

3.12. Eine strikte Präzisierung für die Lösung möglicher Konflikte zwischen g. g. A. und Marken muss ihren Niederschlag in den Rechtsvorschriften finden, auch wenn der Ausschuss nachvollzieht, dass in Konfliktfällen zwischen g. U./g. g. A. und bereits bestehenden (eingetragenen oder durch Gebrauch erworbenen) Marken eine gleichberechtigte Behandlung erforderlich ist, sofern über die geografische Herkunft keine Unklarheit aufkommt.

3.13. Die Hinzunahme durch Gebrauch erworbener Marken ermöglicht einen umfangreicheren Schutz vor einem möglichen unlauteren Wettbewerb im Markt der Qualitätserzeugnisse. Gleichzeitig wird jedoch die Möglichkeit des Nebeneinanderbestehens einer durch Gebrauch erworbenen Marke und einer g. g. A. vorgesehen, sofern sie hinreichend begründet ist. Dies wird immer zu Lasten der g. g. A. gehen, denn die Gefahr (und sei sie noch so gering) einer Irreführung der Verbraucher besteht immer; diese Situation muss vermieden werden.

3.14. Die Änderung des Bezugszeitpunktes für die Lösung solcher Streitfälle muss als ein Hebel für eine restriktivere Entscheidung darüber eingesetzt werden, ob die Koexistenz einer Marke und einer gleichlautenden g. g. A. zulässig ist. Daher unterstützt der Ausschuss den Vorschlag der Kommission, als Bezugszeitpunkt für das Wirksamwerden des Schutzes den Tag der Einreichung des Antrags auf Eintragung einer g. U./g. g. A. zu nehmen, anstelle des Tages der Veröffentlichung, der das Einspruchsrecht begründet. Dieses Kriterium wird bei eingetragenen Marken bereits angewandt.

3.15. Der Ausschuss stimmt ebenfalls dem Vorschlag zu, die Anforderungen für die Eintragung zweier gleichlautender Bezeichnungen weiter zu präzisieren, um möglichst weitgehend die durch einen bestimmten Namen verliehene Unverwechselbarkeit zu wahren und die Gefahr auszuschließen, dass ein Erzeugnis im Hinblick auf seine Herkunft oder seine Qualität falsch beurteilt oder geringgeschätzt wird.

3.16. Angesichts der Kontroversen, die die Eintragung bereits bestehender Bezeichnungen nach dem vereinfachten Verfahren hervorgerufen hat, und weil seit dem Erlass der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 bereits mehrere Jahre der Anpassung vergangen sind und nur noch die Eintragung einer Käsebezeichnung abgeschlossen werden muss, und weil in diesem Verfahren kein Einspruchsrecht (wie es das TRIPS-Abkommen verlangt) vorgesehen ist, befürwortet der Ausschuss den Vorschlag, Artikel 17 der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 des Rates abzuschaffen. Er war damals ohnehin nur als Übergangsregelung aufgenommen worden, um eine rasche Harmonisierung der in den Mitgliedstaaten bereits bestehenden Eintragungsregelungen zu erreichen. Allerdings ist der Ausschuss der Ansicht, dass die Verfahrensschritte zur Eintragung von g. U./g. g. A., die gegenwärtig nach dem in Artikel 17 der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 festgelegten Verfahren laufen, noch wie gewohnt abgeschlossen werden sollten.

#### 4. Schlussfolgerungen

4.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hält die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen an der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 des Rates, zu denen er um Stellungnahme ersucht wird, im Großen und Ganzen für zweckmäßig.

4.2. Der Ausschuss fordert die Kommission und den Rat auf, wie in den Ziffern 2.8 und 2.9 ausgeführt, für einen stärkeren Schutz geschützter Ursprungsbezeichnungen und geschützter geografischer Angaben im Rahmen der WTO einzutreten. Die Einhaltung internationaler Abkommen über den Schutz von Qualitätserzeugnissen muss mit den Anforderungen verknüpft werden, auf die aus Sicht der EU zu pochen ist. Dabei ist auch an die eigentlichen Nutznießer der Existenz solcher Bezeichnungen und an die sozialen Auswirkungen zu denken, die der Schutz dieser Bezeichnungen für die weitere Entwicklung der ländlichen Gebiete der EU hat. Die internationalen Verhandlungen müssen mit dem Ziel geführt werden, zum einen für eine wirksame Anwendung des multilateralen Notifizierungs- und Eintragungssystems zu sorgen, das bereits für Weine und Spirituosen vereinbart wurde, und zum anderen das gegenwärtig im TRIPS-Abkommen für Weine und Spirituosen vorgesehene Schutzniveau einschließlich der Regelung über die multilaterale Eintragung auf alle Agrarerzeugnisse und Lebensmittel auszudehnen.

4.3. Der Ausschuss betont erneut die Notwendigkeit einer Verbesserung der Kontrollbestimmungen, so dass alle Mitgliedstaaten für eine wirkungsvolle Kontrolle des von der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 gewährten Schutzes für Erzeugnisse mit geschützter Ursprungsbezeichnung oder geografischer Angabe sorgen.

4.3.1. Der Schutz von mehr Qualitätserzeugnissen ist zu fördern, ohne dadurch einer ungerechtfertigten inflationären Verwendung von g. U. und g. g. A. Vorschub zu leisten, die nicht strikt der eigentlichen Idee des Schutzes regionaltypischer Erzeugnisse mit speziellen Merkmalen folgt und damit der Vermarktung geschützter Produkte insgesamt schaden würde.

4.4. Der Ausschuss misst der Förderung von Erzeugnissen mit geschützter Ursprungsbezeichnung oder geografischer Angabe hohe Bedeutung bei. In Ergänzung zu qualitätsfördernden Maßnahmen müssen sie intensiver durch Fördermaßnahmen unterstützt werden, die die verbrauchergerichtete Kommunikation und Information verbessern, damit die Verbraucher ihre Kaufentscheidung in Kenntnis der spezifischen Vorzüge von Erzeugnissen treffen können, die aus einem bestimmten geografischen Gebiet stammen und nach traditionellen Methoden hergestellt werden, die von den Erzeugern und Verarbeitungsbetrieben mit großer Sorgfalt gepflegt und angepasst werden.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

*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 die grenzüberschreitende Verbringung genetisch veränderter Organismen“**

(KOM(2002) 85 endg. — 2002/0046 (COD))

(2002/C 241/11)

Der Rat beschloss am 1. März 2002, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 175 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 21. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Espuny Moyano.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 123 gegen 2 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Vorschlag der Kommission

1.1. Im Rahmen des Protokolls von Cartagena über die biologische Sicherheit möchte die Kommission die Errichtung eines gemeinsamen Anmelde- und Informationssystems für die Ausfuhr genetisch veränderter Organismen (GVO) in Drittländer schaffen und somit zur Sicherstellung eines angemessenen Schutzniveaus bei der sicheren Weitergabe, Handhabung und Verwendung von GMO beitragen.

1.1.1. Der Kommissionsvorschlag ist in vier Kapitel unterteilt: Ziele, Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen; Ausfuhr von GMO in Drittländer; unabsichtliche grenzüberschreitende Verbringung; und gemeinsame Bestimmungen.

### 1.2. Anwendungsbereich

1.2.1. Die vorgeschlagene Verordnung gilt für die Ausfuhr und die unabsichtliche grenzüberschreitende Verbringung aller GMO, die nachteilige Auswirkungen auf die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt haben können, wobei auch Risiken für die menschliche Gesundheit berücksichtigt werden.

1.2.2. Vom Anwendungsbereich der Verordnung sind Humanarzneimittel ausgenommen sowie GMO, die zur absichtlichen Freisetzung in die Umwelt bestimmt sind und die gemäß einer Entscheidung der Vertragsparteien des Protokolls wahrscheinlich keine nachteiligen Auswirkungen haben.

### 1.3. Ausfuhr von GMO in Drittländer (Kapitel II)

1.3.1. Vor der ersten grenzüberschreitenden Verbringung von GMO zur absichtlichen Freisetzung in die Umwelt meldet der Exporteur diese bei der zuständigen nationalen Behörde des Einfuhrlandes an.

1.3.2. Geht innerhalb einer festgesetzten Frist nach Datum des Eingangs der Anmeldung keine Antwort ein, dann sendet

der Exporteur eine schriftliche Erinnerung. Er bewahrt die Anmeldung und Empfangsbestätigung auf und übermittelt der zuständigen nationalen Behörde des Ausfuhrmitgliedstaats und der Kommission eine Kopie dieser Unterlagen.

1.3.3. Die Kommission meldet der Informationsstelle für biologische Sicherheit im Namen der Gemeinschaft alle endgültigen Entscheidungen über die Verwendung einschließlich des Inverkehrbringens von GMO in der Gemeinschaft, bei denen grenzüberschreitende Verbringungen mit dem Ziel der unmittelbaren Verwendung als Lebens- oder Futtermittel oder der Verarbeitung möglich sind.

1.3.4. Die Exporteure sorgen dafür, dass der Empfänger des Produktes darüber informiert wird, ob das Produkt GMO enthält oder aus GMO besteht, dass er den/die spezifischen Code(s) für den betreffenden GMO erhält oder dass der Empfänger eine Erklärung abgibt, dass das Produkt ausschließlich als Lebens- oder Futtermittel oder zur Verarbeitung verwendet wird, wobei die spezifischen Codes für etwaige im Produkt enthaltene GMO anzugeben sind.

1.3.5. Alle relevanten Informationen sind der Informationsstelle für biologische Sicherheit im Hinblick auf eine wirksame Koordinierung und Harmonisierung zu übermitteln.

### 1.4. Unabsichtliche grenzüberschreitende Verbringung

1.4.1. Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen zur Information der Öffentlichkeit und zur unverzüglichen Unterrichtung der Kommission, der anderen Mitgliedstaaten, der betroffenen oder potentiell betroffenen Länder, der Informationsstelle für biologische Sicherheit und ggf. einschlägiger internationaler Organisationen sowie zur Konsultierung der betroffenen oder potentiell betroffenen Länder, wenn eine unabsichtliche grenzüberschreitende Verbringung von GMO stattfindet. Die Information umfasst die in Anhang III des Vorschlags genannten spezifischen Angaben.

### 1.5. *Gemeinsame Bestimmungen*

1.5.1. Es wird festgelegt, welche Angaben die Mitgliedstaaten der Kommission mitteilen und welche Angaben die Kommission der Informationsstelle für biologische Sicherheit mitteilt.

1.5.2. Die Kommission benennt eine Anlaufstelle und jeder Mitgliedstaat benennt seinerseits eine Anlaufstelle sowie die zuständige nationale Behörde.

1.5.3. Die Mitgliedstaaten legen geeignete Sanktionen fest.

### 2. **Allgemeine Bemerkungen**

2.1. Die Umsetzung des Protokolls von Cartagena über die biologische Sicherheit ist von unbestreitbarer Bedeutung für eine wirksame Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt und für die Vermeidung von Risiken für die menschliche Gesundheit.

2.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt den Vorschlag der Kommission als einen weiteren Schritt hin zur Klärung der Rechtsvorschriften über GVO mit Schwerpunkt auf dem Vorsorgeprinzip.

2.3. Der Ausschuss hält es für vorteilhaft, dass die Koordination der Informationsstelle für biologische Sicherheit übertragen worden ist.

2.4. Der Kommissionsvorschlag hat keine wirtschaftlichen Folgen für die Einfuhren, die nach wie vor den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften unterliegen, und geringfügige wirtschaftliche Auswirkungen auf die Ausfuhren, erhöht dafür aber die Rechtssicherheit.

### 3. **Besondere Bemerkungen**

3.1. Artikel 23 Absatz 3 des Protokolls von Cartagena zufolge bemühen sich die Vertragsparteien, die Bürger über die Möglichkeiten des öffentlichen Zugangs zur Informationsstelle für biologische Sicherheit zu informieren. Die Kommission geht in ihrem Verordnungsvorschlag nicht auf diesen Aspekt ein.

3.2. Artikel 13 des Verordnungsvorschlags („Sanktionen“) zufolge legen die Mitgliedstaaten fest, welche Sanktionen bei einem Verstoß zu verhängen sind, und treffen die zu ihrer Durchsetzung erforderlichen Maßnahmen. Der Ausschuss ist sich im klaren darüber, dass die Festsetzung der Sanktionen ausschließlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, schlägt jedoch vor, dass Anstrengungen unternommen werden, um sowohl die Definition der Verstöße als auch das Ausmaß der Sanktionen der verschiedenen Mitgliedstaaten zu harmonisieren.

3.3. Der Ausschuss möchte davor warnen, dass im Falle des Ausbleibens einer Antwort auf die Anmeldungen des Exporteurs die Ausfuhren zum Erliegen kommen und damit die Wirtschaft beeinträchtigt werden könnte. Auch könnten sich die langen Fristen (Empfangsbestätigung innerhalb von 60 Tagen nach Eingang der ersten Anmeldung, Antwort auf die erste Anmeldung innerhalb von 270 Tagen und — falls diese Antwort ausbleibt — auf eine schriftliche Erinnerung innerhalb von 60 Tagen) negativ auf den Handel auswirken. Der Ausschuss fragt sich, ob diese Fristen nicht verkürzt werden könnten.

3.4. Es ist zu begrüßen, dass die Kommission bei einem so kontroversen Thema wie der absichtlichen bzw. unabsichtlichen Freisetzung von GVO im Einklang mit Artikel 1 des Protokolls von Cartagena konsequent das Vorsorgeprinzip anwendet, das bereits in Grundsatz 15 der Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung festgelegt wurde.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

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



## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 69/208/EWG über den Verkehr mit Saatgut von Öl- und Faserpflanzen“

(KOM(2002) 232 endg. — 2002/0105 (CNS))

(2002/C 241/12)

Der Rat beschloss am 21. Juni 2002, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 37 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 21. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Sabin.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 126 Ja-Stimmen bei einer Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

### 1. Einleitung

1.1. Der Rat erließ am 30. Juni 1969 die Richtlinie 69/208/EWG über den Verkehr mit Saatgut von Öl- und Faserpflanzen angesichts der Tatsache, dass die Erzeugung dieser Pflanzen in der Landwirtschaft der Gemeinschaft einen hervorragenden Platz einnahm. Deshalb mussten die Landwirte zertifiziertes Saatgut erhalten, um die Sortenechtheit und Sortenreinheit zu gewährleisten. Zur Begleitung der technologischen Entwicklung der Ölpflanzenwirtschaft hat die Kommission am 27. Juni 1995 die Durchführung eines befristeten Versuchs mit dem Inverkehrbringen von Saatgut von Raps- und Rübsenhybriden und Verbundsorten dieser Arten im Rahmen der Richtlinie 69/208/EWG beschlossen, um die Bedingungen festzulegen, die diese Saatgutarten erfüllen müssen. Nunmehr, da sich das Ende der Versuchsperiode nähert, schlägt die Kommission vor, den Verkehr mit diesen Hybriden und Verbundsorten durch ihre Aufnahme in den Geltungsbereich der Richtlinie 69/208/EWG zu regularisieren.

### 2. Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1. Die Richtlinie 69/208/EWG betrifft den innergemeinschaftlichen Verkehr mit Saatgut von Öl- und Faserpflanzen, das für die landwirtschaftliche Erzeugung, Zierzwecke ausgenommen, bestimmt ist.

2.2. Das Saatgut dieser Pflanzen darf nur in den Verkehr gebracht werden, wenn es amtlich als „Basissaatgut“ oder „zertifiziertes Saatgut“ gemäß den Bestimmungen von Anhang II der obengenannten Richtlinie anerkannt ist. Allerdings sind auch Ausnahmeregelungen vorgesehen. Die Richtlinie sieht ferner vor, dass jeder Mitgliedstaat eine amtliche Liste der in seinem Gebiet zugelassenen Sorten von Öl- und Faserpflanzen anlegt.

2.3. Die Richtlinie 69/208/EWG legt außerdem fest, welche Bedingungen die Verpackung und die Kennzeichnung des zertifizierten Saatguts erfüllen müssen.

2.4. Der am 27. Juni 1995 von der Kommission genehmigte befristete Versuch<sup>(1)</sup> gestattet das Inverkehrbringen von Saatgut von Raps- und Rübsenhybriden sowie von Verbundsorten dieser Arten, legt aber Bedingungen für die Erzeugung des Saatguts fest. Diese Bedingungen betreffen im Wesentlichen die männliche Sterilität, die Mindestsortenreinheit und den Mindestabstand von benachbarten Pollenquellen. Die festgelegten Kennzeichnungsvorschriften entsprechen denen der Richtlinie 69/208/EWG.

2.5. Der Kommissionsvorschlag bezweckt die Regularisierung der Bestimmungen dieses befristeten Versuchs durch ihre Aufnahme in die Richtlinie 69/208/EWG. Da die gesetzlich zulässige maximale Laufzeit eines befristeten Versuchs sieben Jahre beträgt, schlägt die Kommission vor, diese neuen Bestimmungen ab 30. Juni 2002 in Kraft zu setzen.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss nimmt mit Genugtuung den Vorschlag der Kommission zur Kenntnis, mit dem der Geltungsbereich der Richtlinie 69/208/EWG auf sämtliche Hybriden und Verbundsorten von Öl- und Faserpflanzen ausgedehnt wird.

3.2. Er betont, dass die Züchtung in den letzten dreißig Jahren den wichtigsten Beitrag zur Verbesserung des Ertrags der Ölpflanzen geleistet hat. Durch die genetische Verbesserung konnte auch rasch auf die neuen Zwänge reagiert werden, die sich durch das Verbot der Erukasäure oder die Senkung des Glucosegehalts ergeben haben.

3.3. Die Entwicklung der „F1-Hybriden“ eröffnet den Züchtern einen neuen Weg. Er ermöglicht eine raschere Beeinflussung von Kriterien wie Ertragspotential, Ölgehalt und Krankheitsresistenz (z. B. gegen Rapsstengelfäule) oder auch eine starke Reduzierung der Stickstoffdüngung.

<sup>(1)</sup> Entscheidung 95/232/EG (ABl. L 154 vom 5.7.1995), geändert durch die Entscheidung 1999/84/EG (ABl. L 27 vom 2.2.1999).

3.4. Diese Zuchtmethode macht sich genetisch den Heterosis-effekt zunutze. Deshalb bedarf es zu ihrer Anwendung einer großen genetischen Vielfalt. Hybriden werden in Frankreich auf ca. 15 bis 20 % und in Deutschland auf ca. 15 % der Rapsaussaataflächen angebaut<sup>(1)</sup>. Verbundsaatgut stellt seinerseits für die Züchter eine Übergangslösung dar, bevor sie Hybridsorten anbieten können. Es kam in Frankreich im Jahr 2000 auf weniger als 10 % der Rapsaussaataflächen zum Einsatz<sup>(2)</sup>.

3.5. Wie der Ausschuss bereits in seiner Stellungnahme zum Thema „Neuer Anstoß für einen Gemeinschaftsplan „Pflanzeneiweiß““<sup>(3)</sup> betont hatte, ist es notwendig, die Forschung nach und Entwicklung von neuen Sorten zur Verbesserung der Produktivität dieser Pflanzen zu fördern. Deshalb unterstützt der Ausschuss die Initiative der Kommission, den Verkehr mit Hybriden und Verbundsorten von Öl- und Faserpflanzen spätestens bis 30. Juni 2002 in den Geltungsbereich der Richtlinie 69/208/EWG aufzunehmen.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1. Die Erzeugung von Saatgut von Hybrid- oder Verbundsorten geschieht im Wege der gezielten Kreuzbefruchtung zwischen einer männlich-sterilen Linie und einer anderen männlichen Linie. Hierbei sind die gewählten Verfahren für die Gewährleistung der Sortenreinheit sehr wichtig, auch wenn die Methode der Kreuzbefruchtung/Fremdbestäubung und die Unberechenbarkeit der klimatischen Verhältnisse eine 100%ige Sortenreinheit bekanntlich nicht zulassen. Die Entscheidung der Kommission zur Durchführung eines befristeten Versuchs

(1) Angaben von AMSOL (Industrie des semences de plantes oléagineuses — Ölsaatenindustrie) und GNIS (Groupement National Interprofessionnel des Semences — Dachverband für Saat- und Pflanzengut).

(2) Angaben von AMSOL (Industrie des semences de plantes oléagineuses — Ölsaatenindustrie).

(3) WSA-Stellungnahme CES 26/2002 (ABl. C 80 vom 3.4.2002).

Brüssel, den 17. Juli 2002.

ging in ihrem Anhang auf diese Modalitäten der Erzeugung von zertifiziertem Saatgut im Hinblick auf die Gewährleistung einer Sortenechtheit und eines gewissen Grades der Sortenreinheit der Saatgutpartien ein.

4.2. Obwohl diese Fragen nach dem Komitologieverfahren (Ständiger Ausschuss für das landwirtschaftliche, gartenbauliche und forstliche Saat- und Pflanzgutwesen) gehandhabt werden, möchte der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss darauf hinweisen, dass die Kommission keine Bilanz der verschiedenen angewandten Kriterien und ihrer Sachdienlichkeit für die Sortenechtheit und Sortenreinheit vorgelegt hat.

4.3. Der Ausschuss ersucht die Kommission, ihre Schlussfolgerungen hinsichtlich der zur Definition der Sortenreinheit festzulegenden Kriterien spätestens bis 30. Juni 2002 vorzulegen, da diese Kriterien mit der zunehmenden Ausschöpfung des genetischen Potentials der Sorten einen immer größeren Einfluss haben werden.

#### 5. Schlussfolgerungen

5.1. Der Ausschuss befürwortet den Vorschlag der Kommission, der eine Regularisierung des befristeten Versuchs des Inverkehrbringens von Hybridsorten oder Verbundsorten von Ölpflanzen zum Ziel hat, da diese Maßnahme teilweise zum Ausgleich des erheblichen Defizits der Europäischen Union an Pflanzeneiweißstoffen beitragen kann.

5.2. Deshalb sollte die Kommission eine Bilanz dieses befristeten Versuchs, insbesondere was die Kriterien anbelangt, die zur Gewährleistung der Sortenechtheit und Sortenreinheit bei der Erzeugung von Saatgutpartien angewandt wurden, vorlegen. Nach Ansicht des Ausschusses dürfte der Erfolgsdruck im Saatgutproduktionssektor zur Anpassung der Methoden im Sinne der Verwendung der leistungsfähigsten Verfahren führen.

*Der Präsident*

*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Göke FRERICHS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Zukunft der Kohäsionspolitik mit Blick auf die EU-Erweiterung und den Übergang zur wissensbasierten Wirtschaft“**

(2002/C 241/13)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 1. März 2001, gemäß Artikel 23 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung zu der Initiativstellungnahme „Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ folgende ergänzende Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre ergänzende Initiativstellungnahme am 25. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Malosse.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 127 gegen 1 Stimme bei 1 Stimmenthaltung folgende ergänzende Initiativstellungnahme.

**1. Zusammenfassung**

- A. Die Perspektive der Erweiterung der EU um die mittel- und osteuropäischen Länder und des Übergangs der Gesellschaft zur wissensbasierten Wirtschaft schaffen neue Rahmenbedingungen für die Durchführung einer Kohäsionspolitik auf Ebene der Europäischen Union.
- B. Mit Blick auf das Ziel, die erweiterte Union bis zum Jahr 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu machen, erscheint eine ambitioniertere Kohäsionspolitik in noch stärkerem Maße gerechtfertigt.
- C. Die mit der Vorbereitung der Arbeiten des Ausschusses zu diesem Thema betraute Studiengruppe der Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt besuchte eine Ziel-1-Region der EU (Andalusien) sowie eine Region eines Bewerberlandes (Ostslowakei), um eine Anhörung der lokalen wirtschaftlichen und sozialen Kräfte vorzunehmen und somit ihre eigene Analyse mit der Realität vor Ort zu vergleichen.
- D. Der Ausschuss ist davon überzeugt, dass die Grundsätze, die allgemeinen Bedingungen, die Prioritäten und die Modalitäten der Kohäsionspolitik grundlegend reformiert werden müssen.
- E. Diese Reform muss sich auch auf die Kriterien der Förderungswürdigkeit auswirken. Darin müssten neben den üblichen Aspekten auch Kriterien wie Entfernung, isolierte Lage, Bildungsdefizit und Unternehmenskultur sowie Fehlen einer gut strukturierten Zivilgesellschaft berücksichtigt werden.
- F. Die Vorbereitung der Reform müsste sich auf ein Referenzdokument stützen können, das eine Gesamtschau der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Regionen und der Mitgliedstaaten nach der Erweiterung gibt. Dieses von der Kommission vorbereitete prospektive Dokument müsste Anfang 2004 zur Verfügung stehen.
- G. Kohäsionspolitik muss — ohne eine Uniformisierung anzustreben — lokale und nationale Initiativen zur Überwindung struktureller Benachteiligungen und zur Entwicklung eines wachstums- und wohlfreundlichen Klimas fördern. Diese Maßnahmen müssen über bloße finanzielle Beihilfen hinausgehen und insbesondere den Unternehmergeist und öffentlich/private Partnerschaften fördern. Ebenso muss die Entstehung einer Fürsorgementalität und von Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.
- H. Damit die Maßnahmen der Union besser den realen Bedürfnissen entsprechen, muss — von einer besseren Information ausgehend — eine enge Beteiligung der wirtschaftlichen und sozialen Kräfte angestrebt werden. Die Aktivitäten der Europäischen Union zur Förderung des Zusammenhalts müssen eine größere Sichtbarkeit bekommen.
- I. Die Entwicklung der Fähigkeit zum guten Regieren — unter Einschluss der Rolle der organisierten Zivilgesellschaft —, Bildung in umfassendem Sinne sowie die grundlegenden Infrastrukturen müssen die drei großen Prioritäten einer neuen Kohäsionspolitik sein, sie müssen auch der zwingenden Notwendigkeit nachhaltiger Entwicklung Rechnung tragen.
- J. Unbedingt notwendig ist die Vereinfachung der Verfahren der EU. Der Ausschuss hat konkrete Vorschläge zu neuen Vorgehensweisen erarbeitet, die auf den Grundsätzen der Transparenz, Beteiligung und Modernität beruhen.
- K. Die Schaffung eines einzigen Fonds, der flexibel genug ist, um sich den örtlichen Bedürfnissen anzupassen, würde die Durchführung vereinfachen und außerdem die Sichtbarkeit steigern. Er könnte ergänzt werden durch Erleichterung des Direktzugangs der Akteure zur Förderung von Partnerschaften und Verbreitung der optimalen Verfahren. Für andere Maßnahmen ohne gebietsspezifischen Bezug oder im Rahmen spezifischer Themen könnten besondere Instrumente geschaffen werden.

- L. Eine allzu strikte Programmplanung sollte durch Zielverträge ersetzt werden, die die Beteiligung nationaler und lokaler politischer Ressourcen ebenso wie private Investitionen und rückzahlbare Hilfen beinhalten.
- M. Der Ausschuss fordert, für die Kohäsionspolitik ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen, dabei aber im Sinne der Qualitätsförderung genug Flexibilität zu ermöglichen. Ferner müsste eine vergleichende qualitative Bewertung durchgeführt, die Kohärenz mit den großen Prioritäten der EU gewährleistet und die Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln überwacht werden.

## 2. Hintergrund der ergänzenden Initiativstellungnahme: ein verändertes Umfeld der Kohäsionspolitik

2.1. In einer ersten Stellungnahme<sup>(1)</sup>, die auf der Plenartagung am 25. April 2001 verabschiedet wurde, gab der Ausschuss eine erste politische Antwort und leistete somit seinen Beitrag zu dem Kohäsionsforum, das von der Kommission am 21. und 22. Mai 2001 veranstaltet wurde. In der Stellungnahme wird das Prinzip einer erneuerten Kohäsionspolitik, die mit zusätzlichen Mitteln zur Bewältigung der Erweiterungsfolgen auszustatten ist, weitgehend unterstützt.

2.2. Ziel der vorliegenden ergänzenden Initiativstellungnahme ist es, die Überlegungen innerhalb des Ausschusses über diese Thematik fortzuführen und zu vertiefen. Dabei wird von den im „Zweiten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“<sup>(2)</sup> und im „Ersten Zwischenbericht zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“<sup>(3)</sup> enthaltenen Informationen ausgegangen sowie den regelmäßigen Berichten der Kommission über die Beitrittsländer Rechnung getragen. Denn die Perspektive einer Erweiterung der Europäischen Union auf 25 Mitgliedstaaten im Jahr 2004 (auf lange Sicht werden es mit Sicherheit noch mehr werden) wirft grundlegende Fragen betreffend Bezugspunkte, Ziele, Prioritäten und Methoden der Kohäsionspolitik auf, zumal die Bewerberländer in der übergroßen Mehrzahl einen weitaus geringeren Entwicklungsstand als die gegenwärtigen Mitgliedstaaten haben. Das Pro-Kopf-Einkommen der Bewerberländer liegt allgemein weit unter dem EU-Durchschnittswert und erreicht in einigen Regionen oder Ländern mitunter kaum ein Viertel des EU-Durchschnitts.

2.3. Diese ergänzende Initiativstellungnahme verfolgt ferner das Ziel, weitergehende Überlegungen über die Auswirkungen des Übergangs hin zur Wissensgesellschaft auf die Kohäsionspolitik anzuregen. Denn der Ausschuss teilt die allgemeinen Ziele der Union, die auf dem Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 formuliert wurden und denen zufolge

die Union bis zum Jahr 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ werden soll.

2.3.1. Der Ausschuss misst in diesem Zusammenhang auch dem Cardiff-, Luxemburg- und Göteborg-Prozess große Bedeutung bei. Durch diese Prozesse wird der Begriff des territorialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts um die Aspekte Soziale Komponente, Beschäftigungsförderung und nachhaltige Entwicklung erweitert.

2.3.2. Der Ausschuss zählt auch die auf dem Europäischen Rat von Feira angenommene Europäische Charta für Kleinunternehmen zu seinen Prioritäten. In der Charta wird der entscheidende Beitrag des Unternehmergeists für die Wachstumschancen Europas hervorgehoben. Der Ausschuss weist in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit hin, die bestehenden Unternehmen zu unterstützen und zu stärken.

2.4. Die Überlegungen des Ausschusses dürften sich auch in einem noch umfassenderen Sinne, in die Arbeiten des Konvents zur Zukunft Europas, die am 28. Februar 2002 begonnen haben, einfügen. Der Ausschuss ist im Konvent mit drei Beobachtern vertreten und beabsichtigt, einen originären Beitrag zu leisten, um den wirtschaftlichen und sozialen Organisationen der europäischen Zivilgesellschaft Gehör zu verschaffen, wobei auch die Beitrittsländer eingeschlossen werden, mit denen der Ausschuss enge Kontakte pflegt.

2.5. Um ihre Überlegungen anzureichern und sich mit den Anschauungen der Organisationen der Zivilgesellschaft vor Ort vertraut zu machen, ist die Studiengruppe der Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nach Andalusien gereist. Diese Region kann aufgrund von Ziel 1 der Strukturpolitik wie auch aus dem Kohäsionsfonds gefördert werden und gehört zu jenen Regionen Europas, die am stärksten von der Kohäsionspolitik betroffen sind. Die Studiengruppe hat dort mit dem Wirtschafts- und Sozialrat Andalusiens am 20. und 21. September 2001 eine gemeinsame Anhörung durchgeführt<sup>(4)</sup>.

2.6. Demselben Grundsatz folgend hielt sich die Studiengruppe am 7. und 8. März 2002 in Presov in der Slowakischen Republik zu einer Anhörung der lokalen wirtschaftlichen und sozialen Organisationen der Zivilgesellschaft auf. Ziel war die Ermittlung ihres Informationsstands über die Gemeinschaftspolitiken, ihrer Erfahrungen mit den Heranführungsfinanzhilfen sowie ihrer Erwartungen bezüglich der Kohäsionspolitik nach dem Beitritt ihrer Länder in die Europäische Union<sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> ABl. C 193 vom 10.7.2001.

<sup>(2)</sup> KOM(2001) 24 endg.

<sup>(3)</sup> KOM(2002) 46 endg.

<sup>(4)</sup> Siehe den Fragenkatalog in Anhang I, der als Grundlage für die Anhörung diente.

<sup>(5)</sup> Siehe den Fragenkatalog in Anhang II, der als Grundlage für die Anhörung diente.



### 3. Feststellungen

#### 3.1. Die grundlegende Bedeutung der Kohäsionspolitik

3.1.1. Die Kohäsionspolitik ist von fundamentaler Bedeutung im Hinblick auf die mittel- und osteuropäischen Bewerberländer. Wirtschaftlicher Rückstand und veraltete Infrastrukturen kennzeichnen augenfällig die Realität in den MOE-Ländern, was die Anwendung der Kohäsionspolitik sofort nach ihrem Beitritt voll und ganz rechtfertigt.

3.1.2. Selbst innerhalb der Bewerberländer wie Polen, Ungarn, Tschechische Republik oder Slowakei kann eine Zunahme des regionalen Gefälles festgestellt werden. So erreicht die Region Bratislava in der Slowakei beim Pro-Kopf-Einkommen (95 %) fast den EU-Durchschnitt (bei einer niedrigen Arbeitslosenquote von 6,6 %), während der Osten des Landes wie z. B. die Region Presov, nur ein Pro-Kopf-Einkommen von 39 % des EU-Durchschnitts erzielt und die Arbeitslosigkeit in einigen Sektoren bei über 50 % liegt.

3.1.3. Für die gegenwärtigen Mitgliedstaaten bleibt die Kohäsionspolitik von großer Bedeutung. In erster Linie ist die Kopplung der Ziel 1-Regionen an die Kohäsionspolitik politisch von größter Bedeutung. So erkennen in Andalusien die wirtschaftlichen und sozialen Kräfte zwar die Notwendigkeit radikaler Veränderungen der Kohäsionspolitik an, betrachten diese Politik jedoch als grundlegenden Bestandteil der Union und können sich wegen ihres erheblichen strukturellen Rückstandes gegenüber den anderen Regionen der Union einen Wegfall dieser Politik für ihre Region nicht vorstellen.

3.1.4. Zweitens bestehen in einigen Regionen, die gegenwärtig Mittel aus den Strukturfonds erhalten und denen diese Mittel in Zukunft vielleicht nicht mehr zur Verfügung stehen werden, immer noch große Probleme in Bezug auf den territorialen Zusammenhalt, wenngleich sich ihr Entwicklungsrückstand gegenüber dem Durchschnittswert der Gemeinschaft spürbar verringert hat. Die traditionellen Förderkriterien (BIP/Kopf, Arbeitslosenrate) werden den strukturell, geographisch oder kulturell bedingten Problemen nicht in ausreichendem Maße gerecht.

3.1.5. Andererseits ist in den letzten fünf Jahren eine Tendenz zur Verstärkung der Entwicklungsunterschiede innerhalb einiger Länder (Spanien und Vereinigtes Königreich) festzustellen. Ohne struktur- und kohäsionspolitische Maßnahmen wäre dieses Gefälle noch größer, denn wirtschaftliches Wachstum konzentriert sich tendenziell in starkem Maße in den reichsten Gebieten. Allerdings müsste Strukturpolitik auch nachvollziehbar sein, was heute bei den wenigsten Ländern der Fall ist. Aufgrund der großen Komplexität ist dieser Politikbereich häufig unverständlich geworden. Man muss sich die Frage nach dem Mehrwert der europäischen Kohäsionspolitik für diese Regionen stellen. Auf den ersten Blick könnten die EU-Maßnahmen mit den Partnerschaften, der Netzwerk-Kooperation und dem Erfahrungsaustausch über den nationalen Rahmen hinaus gerechtfertigt werden.

3.1.6. Der soziale Zusammenhalt ist nach im Ausschuss allgemein geteilter Auffassung genauso wichtig wie territoriale Kohäsion. In diesem Zusammenhang enthalten der Zweite Kohäsionsbericht und der Erste Zwischenbericht Informationen über die Zunahme der sozialen Unterschiede und vor allem der sozialen Ausgrenzung, die Anlass zur Sorge geben. Die Tatsache, dass im Referenzjahr 1997 große Teile der Bevölkerung unterhalb der internationalen Armutsgrenze lebten — in einigen Mitgliedstaaten fast 20 % (22 % im Vereinigten Königreich, 22 % in Griechenland und 23 % in Portugal), sollte die politisch Verantwortlichen der Union stärker als bisher beunruhigen. Denn wie kann man den Anspruch erheben, im Rahmen der wissensbasierten Wirtschaft zum ersten Wirtschaftsraum der Welt zu werden, wenn so viele Menschen sozial ausgegrenzt werden?

3.1.7. Schließlich — dies gilt für Ziel 2 und Ziel 3 der Kohäsionspolitik — erscheint es angezeigt, im Hinblick auf das Ziel einer größeren Zustimmung der Bürger zur europäischen Integration die Regionen aller Mitgliedstaaten einzubeziehen. In dieser Hinsicht scheinen allerdings Fragen der Sichtbarkeit und des gemeinschaftlichen Mehrwerts weitaus wichtiger zu sein als die Höhe der europäischen Beihilfen selbst, die angeboten werden könnten.

#### 3.2. Ablehnung von Fürsorge

3.2.1. Es muss in aller Deutlichkeit gesagt werden, dass es nicht das Ziel von Kohäsionspolitik sein kann, Unterschiede völlig zu beseitigen oder die Entwicklungsniveaus anzugleichen. Aus objektiven und subjektiven Gründen wird es immer Regionen geben, die wohlhabender sind. Ziel der Kohäsionspolitik muss deshalb nach wie vor einerseits die Abschwächung der Auswirkungen struktureller Defizite (wie Rand- und Inseln etc.) und andererseits die Nutzung lokaler wirtschaftlicher Möglichkeiten und Initiativen sein. Die eigentliche Entwicklung liegt in den Händen der Bevölkerung, der zivilgesellschaftlichen Organisationen, der institutionellen Akteure und der Unternehmer.

3.2.2. Es müsste weiterhin darauf geachtet werden, dass die europäischen Hilfen Handlungsanreize sind und nicht zu einer Art Fürsorge werden oder zur Schaffung von Abhängigkeiten führen. Aufgrund der in einigen gegenwärtigen Mitgliedstaaten gemachten Erfahrungen muss den Beitrittsländern verständlich gemacht werden, dass ihre Zukunft allein von ihnen und von der Tatkraft ihrer Bürger und ihrer wirtschaftlichen und sozialen Akteure abhängt. Finanzielle Unterstützung durch die Gemeinschaft kann allenfalls eine beschleunigende und katalysatorische Rolle für vorhandene Energien spielen.

3.2.3. Die Frage des richtigen Einsatzes der Hilfen erscheint auch für Länder mit besonders leistungsschwachen Verwaltungen sowie mit sehr großen Korruptionsproblemen von grundlegender Bedeutung. Daher müssten die Maßnahmen der

Union in stärkerem Maße bewertet und demokratisch kontrolliert werden und in schwerwiegenderen Fällen auch Sanktionen vorgesehen werden, allerdings nur unter der Bedingung, dass die entsprechenden Bevölkerungen nicht davon betroffen werden.

### 3.3. *Ein großer Nachteil: die unzureichende Beteiligung der wirtschaftlichen und sozialen Akteure*

3.3.1. Die aktive Partizipation der Zivilgesellschaft und die Stärkung der Organisationen, aus denen sie sich zusammensetzt, sind notwendige Voraussetzungen für eine korrekte Durchführung strukturpolitischer Maßnahmen im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung. Die nichtstaatlichen Akteure müssen in allen Phasen der zu treffenden Maßnahmen — bei Konzeption, Durchführung und Bewertung — tatsächlich mitwirken können. In dieser Hinsicht fällt die Bilanz der Gemeinschaftspolitik ganz offensichtlich enttäuschend aus. Zahlreiche Beschwerden werden wegen unzureichender Partizipation an den Gemeinschaftspolitiken erhoben; dies wirkt sich negativ auf die Öffentlichkeitswirksamkeit, die Transparenz und die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik aus.

3.3.2. Diese Feststellung trifft auch für die Beitrittsländer zu, in denen die zu schwache Entwicklung lokaler Organisationen als Vorwand für mangelnde Transparenz und als Entschuldigung für das fast völlige Fehlen nichtstaatlicher Akteure bei der Durchführung von Maßnahmen im Bereich der Heranführungsbeihilfen dient. Außerdem besteht die Gefahr, dass sich die Durchführung der Heranführungsprogramme, deren Start sich bereits erheblich verzögert hat, stark verlangsamt, wenn diese Akteure nicht rechtzeitig zur Vorbereitung der Projekte mobilisiert werden.

### 3.4. *Die Anforderungen der neuen Prioritäten*

3.4.1. Es ist von grundlegender Bedeutung, die Kohäsionspolitik mit den großen strategischen Zielen der Europäischen Union in Übereinstimmung zu bringen, wie sie in den auf den Europäischen Räten von Cardiff, Luxemburg, Lissabon und Göteborg formulierten Prozessen zum Ausdruck kommen. Auf dem letzten Europäischen Rat in Barcelona im März 2002 wurde versucht, diese aufeinander abzustimmen. Die Verpflichtungen der Europäischen Charta für Kleinunternehmen sowie die Überlegungen zur Qualität der öffentlichen Dienstleistungen, die in Barcelona bekräftigt wurden, müssen in der Debatte über die Prioritäten ebenfalls berücksichtigt werden. Der Ausschuss spricht sich für zwingende Leitlinien zur Ergänzung der politischen Prioritäten der Union aus, die partnerschaftlich mit den Mitgliedstaaten, dem Ausschuss der Regionen und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss erarbeitet werden.

3.4.2. Da öffentliche Verwaltungen weltweit dazu neigen, sich immer mehr auf die Ausübung hoheitlicher Rechte zu konzentrieren und sich aus der unmittelbaren Wirtschaftspoli-

tik zurückzuziehen, müssen sich auch die gemeinschaftlichen Maßnahmen auf das Wesentliche, d. h. die Schaffung eines wirtschafts- und innovationsfreundlichen Umfelds, beschränken. Dies betrifft zuerst die grundlegenden materiellen und immateriellen Infrastrukturen im weitesten Sinne, dann die Verbesserung der Humanressourcen.

3.4.3. Direkte Finanzhilfen für Unternehmen können negative Folgen haben: Betriebsverlagerungen, „Jagd auf Zuschüsse“ sowie Wettbewerbsverzerrungen. Innovationen hängen viel stärker von den Menschen und vom allgemeinen Umfeld als von Finanzhilfen ab. Die Unternehmen, insbesondere KMU, sind heute darauf bedacht, über qualitativ hochwertige grundlegende Infrastrukturen, über ein gutes Bildungsniveau und über für ihren Bedarf geeignete Qualifikationen zu verfügen.

3.4.4. Der durch Dialog erzielte soziale Konsens sowie die Existenz von gut strukturierten gesellschaftlichen Organisationen, die als Kommunikationsrelais dienen und in der Lage sind, gemeinwohlorientierte Leistungen wie Vertretung und Information zu erbringen, sind nach heutiger Auffassung dem wirtschaftlichen Aufschwung viel eher zuträglich als Subventionen.

3.4.5. Die Aussicht auf eine nachhaltige Entwicklung, wie sie im Mittelpunkt einer neuen, auf dem Europäischen Gipfel im Frühjahr 2001 in Göteborg angenommenen Strategie steht, wird von den wirtschaftlichen und sozialen Akteuren grundsätzlich unterstützt. Daraus müssten alle erforderlichen Konsequenzen gezogen werden. Auf der einen Seite muss bei der Wahl der Verkehrsträger und der Kommunikationswege das Gebot der nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt werden. Der ausschließlich über die Straße abgewinkelte Verkehr kann nicht mehr als die einzige Lösung für Probleme der Zugänglichkeit und der Anbindung sein. Der Schienen- und Wasserstraßenverkehr müsste insbesondere beim Gütertransport so stark wie möglich bevorzugt werden. Andererseits kann der forcierte Ausbau bestimmter Regionen Europas zu Zentren des Massentourismus mit dem Erfordernis der Schaffung teurer Infrastrukturen, die nur für einen kurzen Teil des Jahres genutzt werden, bei der Bevölkerung auf Ablehnung stoßen. Maßnahmen dieser Art müssten durch eingehendere Untersuchungen über ihre Integration in lokale Gegebenheiten und über umweltrelevante Auswirkungen begleitet werden.

3.4.6. Die Prioritäten und Methoden der EU-Maßnahmen müssen unter dem Aspekt wissensbasierte Wirtschaft bewertet werden. Aus dem Zweiten Kohäsionsbericht geht hervor, dass sich 50 % des Wohlstandszuwachses und 75 % der FuE-Ausgaben auf 14 % des Gebiets der Europäischen Union konzentrieren. Eine der wichtigsten Aufgaben der Kohäsionspolitik könnte daher sein, die Verbreitung der neuen Technologien zu erleichtern und somit verbesserte Zugangsmöglichkeiten zur wissensbasierten Wirtschaft für die am stärksten benachteiligten Regionen zu schaffen. In einer Region wie Andalusien besteht ein breiter Konsens darüber, dass vorrangig konzertierte Anstrengungen unternommen

werden müssen, um einen Rückstand bei der Nutzung der Informationstechnologien zu verhindern und so nicht die Fehler der Vergangenheit zu wiederholen, als diese Region sich nicht an das industrielle Zeitalter anzupassen wusste bzw. nicht dazu in der Lage war.

3.4.7. Bildung und Ausbildung spielen in der wissensbasierten Wirtschaft eine zentrale Rolle. Die vergangenheitsbedingte Trennung zwischen Berufsausbildung — die aus dem Europäischen Sozialfonds gefördert werden kann — und allgemeiner Bildung — die nicht förderfähig ist — ist heute veraltet, da die Europäische Union zu Recht für eine lebenslange allgemeine und berufliche Bildung plädiert. Die Frage stellt sich besonders akut in den Bewerberländern, in denen berufliche Umschulung und Fortbildung besonders wichtig sind. Die Unternehmen werden heutzutage nicht mehr von Naturressourcen, sondern häufig von den Universitäten angezogen! Man könnte sich durchaus vorstellen, dass allgemeine und berufliche Bildung zu den Schwerpunkten einer erneuerten Kohäsionspolitik werden, welche einen wohlstandsfördernden Selbstverstärkungseffekt in Gang setzt.

### 3.5. Die Anforderungen der neuen Verfahren

3.5.1. Die Existenz zahlreicher kohäsionspolitischer Instrumente (wie EAGFL, ESF, EFRE und Kohäsionsfonds) erhöht die Gefahr von Doppelmaßnahmen. Der gleiche Fehler scheint bereits in den Beitrittsländern mit der Fülle von Instrumenten wie ISPA, SAPARD und PHARE, zu denen noch TEMPUS, LEONARDO usw. hinzukommen, gemacht worden zu sein. Eine solche Vielfalt führt zu Konfusion und steigert die Verwirrung einer mit europäischen Verfahren nicht vertrauten Bevölkerung. Diese Vielzahl von Instrumenten führt auch dazu, dass lokale Akteure ihre Projekte auf die Gemeinschaftsverfahren zuschneiden, anstatt eine Gesamtschau ihrer Bedürfnisse zu haben und zu einer integrierten, sektorübergreifenden Konzeption ihrer Projekte zu gelangen. Im Sinne der Vereinfachung sowie besseren Verständlichkeit und Kohärenz der EU-Maßnahmen müssten die verschiedenen strukturellen Gemeinschaftsinstrumente zu einem einzigen Instrument verschmolzen werden, das flexibel genug sein muss, um sich an die lokalen Anforderungen und Prioritäten anpassen zu können.

3.5.2. Die Gemeinschaftsverfahren haben sich im Laufe der Jahre — auf Kosten der Sichtbarkeit und der Zugänglichkeit — zu einem ausgeklügelten System mit hoher Komplexität der einzelnen Schritte ausgewachsen. Die gleichen Unzulänglichkeiten können schon jetzt in den Beitrittsländern bei der Durchführung der Heranführungsmaßnahmen festgestellt werden.

3.5.3. Im Bereich der Vereinfachung der Verfahren sind also radikale Veränderungen erforderlich. Ebenso muss die technische Hilfe für die nationalen und lokalen Verwaltungen der Beitrittsländer sowie für die wirtschaftlichen und sozialen Akteure ausgebaut werden. Ihnen müsste bei der Umsetzung der Programme eine zentrale Rolle zukommen.

3.5.4. Auch bei der Transparenz sind durchgreifende Veränderungen notwendig. Jede Durchführung von Gemeinschaftsmaßnahmen müsste durch umfassende und permanente Informationspolitiken und -mechanismen flankiert werden.

## 4. Für eine tiefgreifende Reform der Grundsätze und allgemeinen Bedingungen der Kohäsionspolitik

### 4.1. Neue Grundsätze

4.1.1. Die Erweiterung der Union um Länder, die sich in einer bisher beispiellosen Lage befinden, sowie die Entstehung der wissensbasierten Wirtschaft machen eine tiefgreifende Reform einer Politik erforderlich, die sich zwar bewährt hat, die jedoch auch erhebliche Schwachpunkte zu erkennen gegeben hat.

4.1.2. Der Ausschuss bekräftigt seine Unterstützung für die Grundsätze einer gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik sowohl als Zeichen seines Eintretens für die Werte der Solidarität als auch aus praktischen Erwägungen der Bemühung um eine größere Wettbewerbsfähigkeit und einen stärkeren wirtschaftlichen Zusammenhalt. Beides ließe sich von der Union nicht erreichen, blieben bestimmte Gebiete und gesellschaftliche Gruppen im Abseits. Mit dieser Unterstützung wird auch zum Ausdruck gebracht, dass die Kohäsionspolitik in der einen oder anderen Form sowohl der Verringerung der Unterschiede zwischen den Regionen als auch zwischen den gesellschaftlichen Gruppen dienen muss. Ziel dieser Politik ist nicht die vollständige Beseitigung der Unterschiede; vielmehr sollen die benachteiligten Gebiete und Gruppen mit den Pluspunkten (Infrastrukturen, Bildung, Organisationen der Zivilgesellschaft) ausgerüstet werden, welche ihnen die Überwindung der Hindernisse und das Aufholen von Entwicklungsrückständen ermöglichen.

4.1.3. Kohäsionspolitik besteht nicht nur aus einem Bündel zur Verfügung gestellter Mittel, sondern muss in gleichem Maße auch eine Geisteshaltung sein. Bei den Maßnahmen ist eindeutig eine Prioritätenskala erforderlich, Finanzbeihilfen allein reichen nicht aus. In dieser Hinsicht müssen Strukturreformen, Initiativen von privaten Akteuren und des Verbandswesens, der Transfer von Know-how und die Verbreitung der besten Verfahren mehr gefördert werden. Der Einsatz von Haushaltsmitteln der Union muss auf die Unterstützung der obersten Prioritäten in Bezug auf die größten Hindernisse, auf die Entwicklung von Partnerschaften sowie auf den Aufbau von Kooperationsnetzwerken, zum Erfahrungsaustausch und zur Verbreitung der besten Verfahren begrenzt bleiben.

4.1.4. Für die Umsetzung der obersten Prioritäten müssen die Finanzmittel der Gemeinschaft in Ergänzung und zur Unterstützung der einzelstaatlichen und lokalen Ressourcen eingesetzt werden, wobei auf privates Kapital noch systematischer zurückzugreifen ist. Ebenso muss die Degressivität der Beihilfen zur Regel werden, um keine passiven Haltungen entstehen zu lassen, die zu permanenter Fürsorge führen. Jeder



von der öffentlichen Hand ausgegebene Euro muss eine Katalysatorwirkung entfalten. Bezüglich der Unternehmen müssen Subventionen, die Ursache für Wettbewerbsverzerrungen sind, unterbunden werden; in erster Linie müssten Unterstützungsmaßnahmen für KMU und für Existenzgründungen sowie die Erleichterung ihres Zugangs zu den Finanzmärkten gefördert werden. Das Additionalitätsprinzip der Mittel (EU, Mitgliedstaat, Region, kommunale und private Akteure) ist von grundlegender Bedeutung für die Mobilisierung aller Fähigkeiten und für die Förderung der Partnerschaften. Es darf jedoch nicht die Verfahren verkomplizieren und die Sichtbarkeit der Gemeinschaftsmaßnahmen beeinträchtigen.

4.1.5. Die Untersuchungen über die neuen Anforderungen und Prioritäten sollten ferner dazu veranlassen, bei dieser Politik weitere Kriterien der Förderwürdigkeit als nur das BIP pro Kopf — insbesondere in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten — zu berücksichtigen, wie z. B. Entfernung oder Randlage, Zugangsschwierigkeiten, Bildungsdefizite, schwach ausgeprägter Unternehmergeist, Fähigkeit und Potenzial zur Organisation von gemeinwohlorientierten Dienstleistungen, Strukturschwäche der Zivilgesellschaft sowie deren Fähigkeit zur Förderung lokaler Entwicklung, öffentlich-private Partnerschaften sowie Erlernen der Handhabung der Solidarwirtschaft.

#### 4.2. *Neue Durchführungsbedingungen*

4.2.1. Information und Partizipation der Zivilgesellschaft sind derzeit zu gering ausgeprägt. Es ist unverzichtbar, bei der Durchführung der Kohäsionspolitik vollständige Transparenz zu gewährleisten und der in der Vergangenheit üblichen Geheimniskrämerei ein Ende zu bereiten. Der Ausschuss plädiert für strukturierte Informationsmaßnahmen in Gestalt von Sensibilisierungsveranstaltungen, praktischen Ratgebern sowie Informationen im Internet und den Medien. Alle Programme sollten künftig durch ein Informationsprogramm begleitet werden, das auf lokaler Ebene umgesetzt und lokalen Organisationen der Zivilgesellschaft anvertraut wird, die dadurch eine Relaisfunktion bekommen.

4.2.2. Jedem europäischen Programm muss eine Analyse der vor Ort bestehenden Bedürfnisse vorgeschaltet werden, wobei die Beteiligung der wirtschaftlichen und sozialen Akteure — z. B. durch regionale Lenkungsgruppen — gewährleistet werden sollte. Diese Phase muss durch die EU unterstützt werden, und sie muss allen Gemeinschaftsmaßnahmen vorausgehen.

4.2.3. Die wirtschaftlichen und sozialen Akteure der Zivilgesellschaft, die wegen ihrer Repräsentativität und Legitimität anerkannt sind, sowie die Mandatsträger vor Ort müssen umfassend und ohne Einschränkungen in die Konzeption, Durchführung und Bewertung der zu treffenden Maßnahmen eingebunden werden. Der Ausschuss befürwortet auch den Einsatz von Globalzuschüssen für lokale Organisationen. Dies ermöglicht ihnen insbesondere die Verwaltung kleinerer Projekte, die den Bedürfnissen oft am besten entsprechen.

4.2.4. Die Maßnahmen des Erfahrungsaustauschs und der Zusammenarbeit zwischen Regionen werden immer noch zu sehr vertraulich durchgeführt und haben keine wirklich greifbaren Folgen. So ist zu bedauern, dass die Regionen mit Entwicklungsrückstand nicht in stärkerem Maße Erfahrungen anderer Regionen nutzen können, und dass nur eine sehr geringe Anzahl von Akteuren an diesem Austausch teilhaben kann. Eine Beschleunigung der Austauschmaßnahmen ist somit erforderlich, beispielsweise durch die Schaffung eines spezifischen Instruments mit direkter Zugangsmöglichkeit für die kommunalen Stellen wie auch für die wirtschaftlichen und sozialen Akteure.

4.2.5. Der Ausschuss wünscht eine gute Erkennbarkeit der Gemeinschaftsmaßnahmen vor Ort. Zu diesem Zweck müsste die Europäische Kommission neben einer systematischen Informationspolitik auch über entsprechende Mittel verfügen, um die Präsenz in den Empfängerregionen gewährleisten zu können. Dies könnte mittels Übertragung der Verantwortlichkeit der EU an Einrichtungen, die gegenüber politischem Einfluss unabhängig sind, oder an Organisationen der Zivilgesellschaften geschehen.

4.2.6. Die Bewertung der durchgeführten Maßnahmen ist von grundlegender Bedeutung für die Zukunft der Kohäsionspolitik und ihre Akzeptanz in jenen Bevölkerungsteilen, die nicht von ihr profitieren. Eine gute Bewertung umfasst nicht nur die Prüfung der Gesetzmäßigkeit bzw. die Haushaltskontrolle, sie muss insbesondere die tatsächlichen Auswirkungen der getroffenen Maßnahmen sowohl gegenüber den ursprünglichen Zielen als auch mit Blick auf die wirtschaftlichen und sozialen Folgen quantifizieren. Sie muss sich auch auf die Folgen der Kohäsionspolitik für ein bestimmtes Gebiet bzw. eine bestimmte soziale Gruppe insgesamt erstrecken. Eine gute Bewertung ist nicht möglich ohne aktive Einbeziehung der wirtschaftlichen und sozialen Kreise, die die betroffenen Parteien vertreten. Bezüglich der Bewertung der Maßnahmen fordert der Ausschuss, dass in den Regionen regelmäßige Sitzungen stattfinden, auf denen die lokalen Organisationen direkt und ohne Zwänge das Wort ergreifen können. Diese sollten auf der Grundlage von Erhebungsbögen durchgeführt werden, die zuvor in Abstimmung mit den selben lokalen Organisationen erarbeitet wurden. Der Ausschuss könnte an diesen Sitzungen nach dem Modell der von ihm in Sevilla und Presov veranstalteten Anhörungen beteiligt werden.

### 5. **Für neue Prioritäten und neue Modalitäten der Durchführung gemeinschaftlicher Kohäsionspolitik**

#### 5.1. *Neue Prioritäten*

Die Entwicklung der Fähigkeit zum guten Regieren, die Bildung in umfassendem Sinne sowie die grundlegenden Infrastrukturen sind die drei großen Prioritäten einer neuen Kohäsionspolitik.



5.1.1. Stärkung der Fähigkeit zum guten Regieren. Die Stärkung der Kapazitäten der Verwaltungen für ihre ordnungsgemäße Tätigkeit sowie die Förderung der Entwicklung einer organisierten Zivilgesellschaft sind die grundlegenden neuen Prioritäten für die Beitrittsländer. Für einen Übergangszeitraum könnte die Europäische Kommission die bestehenden Mängel ausgleichen, indem sie über eine eigens dafür konzipierte Agentur die direkte Verwaltung übernimmt. In den Empfängerregionen könnten ferner Maßnahmen getroffen werden, um die Verwendung der neuen Technologien durch die Verwaltung zu beschleunigen und somit vor allem eine Vereinfachung und mehr Transparenz gegenüber den Unternehmen und den wirtschaftlichen und sozialen Akteuren sowie allgemein gegenüber den Bürgern zu erreichen. Darüber hinaus gilt es, die Kapazitäten der wirtschaftlichen und sozialen Organisationen vor Ort zu unterstützen. Diese Unterstützung sollte sich nicht auf ihren normalen Betrieb, sondern auf Projekte beziehen, die auf die Stärkung ihrer beratenden Funktion oder auf die Entwicklung von Leistungen der Daseinsvorsorge für ihre Mitglieder abzielen. Durch Programme zur Stärkung der Zusammenarbeit unter den Regionen in diesem Bereich müssten partnerschaftliche Aktionen gefördert werden.

5.1.2. Stärkung der Kapazitäten im Bereich Bildung, Ausbildung und Forschung. Im Einklang mit den großen Prioritäten der Union — die insbesondere in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon zum Ausdruck kamen — erscheint die Förderung der globalen wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit durch die neuen Technologien als wesentlicher Schwerpunkt für das Jahrzehnt 2000-2010. Um dies zu erreichen, sollte die Grundbildung bei den Kohäsionsprogrammen eine wesentliche Priorität darstellen. So könnte die Europäische Union mittels Mehrjahresleitlinien festlegen, dass ein Mindestanteil von 25 % der gewährten Finanzhilfen den Kapazitäten im Bereich Bildung, ebenso wie für Ausbildung und Forschung zugute kommen muss. Allgemeine und berufliche Bildung sind dabei im weitesten Sinne zu verstehen, sodass darunter auch alle Maßnahmen zur Verbreitung der Informationstechnologie sowohl innerhalb der Unternehmen, vor allem der kleinsten Unternehmen, als auch bei den Bürgern fallen würden.

5.1.2.1. Durch Ausbau der Kapazitäten auf dem Gebiet der allgemeinen Bildung und der lebensbegleitenden Weiterbildung kann sich die Union an der Bekämpfung der Ursachen der Ausgrenzung beteiligen. Dabei könnte die Verbreitung erfolgreicher Erfahrungen in der ganzen Union einen tatsächlichen Mehrwert erbringen.

5.1.2.2. In einigen Beitrittsländern gibt das Schicksal vielfach marginalisierter ethnischer Minderheiten ohne Erwerbsbeschäftigung und ohne Zugang zur Bildung — wie z. B. die Roma — Anlass zu Sorge. Anstelle von Zuwendungen, die selten wirkungsvoll sind, müsste vielmehr ein Erfahrungsaustausch über bewährte Verfahren entwickelt und die Verbreitung positiver Erfahrungen gefördert werden.

5.1.3. Ausbau der grundlegenden Infrastrukturen unter Berücksichtigung der nachhaltigen Entwicklung. Die dritte

große Priorität betrifft die Basisinfrastrukturen im weiteren Sinne: Verkehrswege, Telekommunikationsnetze, insbesondere zur Erleichterung des Zugangs zu den neuen Technologien, Einrichtungen zur Verbesserung der Strukturen im Bereich Bildung, Ausbildung und Forschung sowie zur Verbreitung von Innovationen und Ausrüstungen im Umweltschutzbereich. Die Perspektive der Nachhaltigkeit muss bei allen entwicklungsrelevanten Entscheidungen ausschlaggebend sein, insbesondere im Bereich der Verkehrswege.

## 5.2. *Neue Verfahren: Transparenz, Beteiligung, Modernität und Kohärenz*

5.2.1. Das Streben nach mehr Transparenz einschließlich einer systematischen Unterrichtung der Bürger über die getroffenen Entscheidungen sowie durch die systematische Einbindung der am meisten repräsentativen Verbände aus Wirtschaft und Gesellschaft wird automatisch die Wirksamkeit und Effizienz der Kohäsionspolitik erhöhen. Der Ausschuss befürwortet hierzu die Einrichtung regionaler Lenkungsgruppen, die vorwiegend aus lokalen Mandatsträgern sowie den wirtschaftlichen und sozialen Kräften bestehen sollten.

5.2.2. Es wäre von Vorteil, wenn statt einer mehrjährigen Planung, die nunmehr überholt erscheint, moderne und flexible Managementverfahren wie Globalzuschüsse an wirtschaftliche und soziale Verbände, die Finanztechnik und die Einbeziehung öffentlich-privater Partnerschaften entwickelt würden. An die Stelle einer detaillierten und zuweilen pedantischen Programmplanung könnten Zielverträge treten.

5.2.3. Die Kohärenz der gemeinschaftlichen Politikbereiche ist umso dringlicher, da sich die Union von einer Tagung des Europäischen Rates zur nächsten neue Prioritäten setzt: Wettbewerbsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, nachhaltige Entwicklung und Beschäftigung. Neben der Einrichtung eines einzigen Fonds sollte eine neue, ausreichend flexible Methode des Abgleichs der Prioritäten der Kohäsionsprogramme mit den Querschnittsprioritäten der Union empfohlen werden. Ziel ist die Förderung der „bottom-up“-Methode: Entstehung der lokalen Projekte an der Basis, durch die regionalen Lenkungsgruppen geschaffener Konsens, Aushandlung der Zielsetzungsverträge mit Beteiligung der verschiedenen Partner (EU, Staat, Region, Zivilgesellschaft, private Investoren und Finanzinstitute.), flexible Handhabung der Interventionen.

5.2.4. Der Begriff der Additionalität könnte hier flexibel verstanden und das System der Überkreuzfinanzierung allgemein angewandt werden. D. h., unterstützt die EU diese Maßnahme, finanziert der Mitgliedstaat jene. Wird Additionalität bei jedem Projekt strikt eingehalten, werden diese — zum Schaden der Sichtbarkeit — nur noch komplizierter.

5.2.5. Durch die bevorstehende Schaffung eines Marktes von 400-500 Mio. Verbrauchern werden sich die Strategien

der in mehreren der 25 oder 27 Länder installierten Unternehmen voraussichtlich ändern. In dieser Hinsicht wäre es wünschenswert, über ein Referenzdokument — nach Vorbild des Padoa-Schioppa-Berichts aus dem Jahre 1986 — zu verfügen, das eine mittelfristige Gesamtprognose für die wirtschaftliche und soziale Lage in den Regionen der Mitgliedstaaten nach der Erweiterung liefert. Dieses Dokument würde den gegenwärtigen und künftigen Regionen eine bessere Ausrichtung ihrer Pläne erlauben und könnte als objektive Grundlage für die Haushaltsbeschlüsse bezüglich der künftigen finanziellen Vorausschau 2007 dienen.

5.2.6. Da die direkte Verwaltung der EU-Programme durch die Europäische Kommission sich heutzutage als nicht mehr möglich erweist und die Übertragung auf die Mitgliedstaaten allein Risiken birgt, müsste — insbesondere für die Beitrittsländer — für die Programmdurchführung die Einrichtung von Agenturen mit zeitlich begrenzten Aufgaben ins Auge gefasst werden. Eine ihrer Aufgaben könnte sein, das Benchmarking der besten Leistungen und Erfolge zu unterstützen und deren Verbreitung zu fördern. Jedenfalls müssten die Aktivitäten der EU für den Bürger besser zu erkennen und zuzuordnen sein. Die Anwesenheit von EU-Vertretern oder von lokalen Entscheidungsträgern im Namen der EU sind für diese Sichtbarkeit besser geeignet als das Aufstellen von Schautafeln mit Symbolen oder Akronymen, deren Bedeutung den Bürgern im Allgemeinen verschlossen bleibt.

5.2.7. Die europäischen Bürger geben zu Recht immer mehr Acht auf die Verwendung europäischer Mittel und akzeptieren nicht, dass diese verschwendet werden. Dabei geht es auch um das Image der Europäischen Union und die Glaubwürdigkeit des Erweiterungsprozesses. Es müssen eine vergleichende qualitative Bewertung durchgeführt und die Finanzkontrolle der EU verstärkt werden. In einigen Beitrittsländern ist die Lage bezüglich der öffentlichen Mittelbewirtschaftung in hohem Maße besorgniserregend<sup>(1)</sup>. Die europäischen Hilfsmaßnahmen müssen vollkommen transparent sein. Es wird hier empfohlen, permanente Folgemaßnahmen zur „korrekten öffentlichen Mittelbewirtschaftung“ zu realisieren, die durch eine unabhängige Einrichtung in Verbindung mit den wirtschaftlichen und sozialen Akteuren in jeder Empfängerregion der Kohäsionspolitik gewährleistet werden. Eine Unterbrechung der Programme oder eine direkte Bewirtschaftung sind geeignete Antworten auf etwaige Unregelmäßigkeiten.

### 5.3. Ein einheitlicher Strukturfonds

5.3.1. Offenbar geht die Europäische Kommission davon aus, dass es möglich sein wird, die Schockwelle der Erweiterung

im Zeitraum 2004-2006 aufzufangen und weiterhin jene Regionen der jetzigen Mitgliedstaaten finanziell zu unterstützen, die unter der Schwelle von 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts beim BIP je Einwohner bleiben würden. Ab dem Jahr 2006 wird den vorwiegend in den künftigen neuen Mitgliedstaaten gelegenen Regionen mit Entwicklungsrückständen oberste Priorität eingeräumt. Dabei ist darauf zu achten, dass einige gegenwärtige Empfängerregionen, deren reales Entwicklungsniveau sich nur geringfügig verbessert hat, nicht abrupt und ohne Übergangszeit von der Förderung ausgeschlossen werden.

5.3.2. Der Ausschuss kann nicht hinnehmen, dass die Zukunft der Kohäsionspolitik ausschließlich von Haushaltsüberlegungen geprägt sein soll. Er plädiert daher dafür, dass die eingesetzten Mittel die Durchführung einer ehrgeizigen Kohäsionspolitik ermöglichen, die die Herausforderung der Erweiterung annimmt, den neuen Regionen die Umstellung ihrer Industrie und ihrer Landwirtschaft ermöglicht, der Notwendigkeit einer Anpassung an die wissensbasierte Wirtschaft gerecht wird, eine ausgewogene Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten über das Gebiet der Union gewährleistet und noch effizienter zur Verringerung der im Europa der Fünfzehn bestehenden Ungleichheiten beiträgt. Er spricht sich jedoch nicht für eine Art „Flucht nach vorn“ aus, die nur zu unaufhörlich steigenden Ausgaben führen würde, ohne überzeugende Ergebnisse zu zeitigen.

5.3.3. Eine erneuerte, transparente, kohärente und vereinfachte Kohäsionspolitik muss es auch verstehen, mehr aus den Mitteln zu machen, die wegen schwieriger wirtschaftlicher Aussichten, die zu mehr Ausgabendisziplin zwingen könnten, begrenzt bleiben würden.

### 5.3.4. Für einen einheitlichen Fonds

5.3.4.1. Der Ausschuss, auf Vereinfachung und Integration bedacht, empfiehlt die Schaffung eines einheitlichen Fonds. Das Nebeneinander verschiedener kohäsionspolitischer Instrumente beeinträchtigt ganz offensichtlich die Wahrnehmbarkeit der EU-Aktivitäten. Es kann ebenfalls für eine mangelnde Kohärenz der Maßnahmen verantwortlich sein. Der Ausschuss befürwortet deshalb die Einrichtung eines einheitlichen Fonds für die Länder und Regionen mit Entwicklungsrückständen. Der einheitliche Fonds könnte durch ein Instrument ergänzt werden, das allen Akteuren, auch den wirtschaftlichen und sozialen Organisationen auf dem gesamten Gebiet der EU, zur Verfügung steht. Dessen Aufgabe wäre es, Partnerschaften und Netzwerke der Zusammenarbeit und zur Verbreitung bester Praktiken zu entwickeln. Andere Maßnahmen, insbesondere zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung, zur Entwicklung trans-europäischer Netze oder im Rahmen spezifischer Situationen wie z. B. dauerhafter natürlicher Nachteile, könnten im Rahmen anderer Instrumente durchgeführt werden.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss „Bekämpfung des Steuerbetrugs im Binnenmarkt“, ABl. C 268 vom 19.9.2000, sowie die in den Gemischten Beratenden Ausschüssen EU/Bulgarien und EU/Slowakei vorgelegten Stellungnahmen.

5.3.4.2. Der einheitliche Fonds würde den Mehrjahres-Funktionsmodus beibehalten, der sich für die Stabilität der Entwicklungsprojekte als nützlich erwiesen hat. Trotzdem zeigt die Erfahrung, dass das System der jedem Land zugebilligten „Haushaltspakete“ einen Nachteil hat: es wird für mehrere Jahre eine Situation festgeschrieben, ohne politische, wirtschaftliche und soziale Fortschritte berücksichtigen zu können; die zugeteilten Mittel werden als rechtmäßig zustehend empfunden. Der Ausschuss fordert deshalb, für den einheitlichen Fonds eine neue Methode der Mittelzuteilung in Form von mehrjährigen nationalen Gesamtbeträgen, mit Indikativcharakter aber ohne „Ziehungsrechte“ zu prüfen. Nach Maßgabe zusätzlich verfügbarer Haushaltsmittel könnten jährliche Änderungen durchgeführt werden. Die Beträge würden unter Berücksichtigung der Fähigkeit der Regionen bzw. Akteure gewährt, im Einklang mit den Zielverträgen stehende, gute Vorhaben vorzuschlagen. Während der Erarbeitung der vorrangigen Zielverträge müssten — je nach vorgeschlagener Maßnahme — auch die Einbeziehung von Mitteln der einzelstaatlichen und lokalen öffentlichen Stellen sowie mögliche Investitionen des Privatsektors und rückzahlbare Hilfen der Privatwirtschaft in Betracht gezogen werden. Dabei wären für die Berechnungsmethode die bei den öffentlichen Stellen verfügbaren Haushaltsmittel und das Entwicklungsniveau des betroffenen Landes insgesamt zu berücksichtigen.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

5.3.4.3. Unter den verschiedenen zu erwägenden Möglichkeiten empfiehlt der Ausschuss, dass für den mehrjährigen Gesamtbetrag des Fonds eine Untergrenze festgelegt wird und dass je nach erreichter Wachstumsrate, qualitativen Unzulänglichkeiten der eingereichten Programme sowie Zahlungsverzögerungen Reserven gebildet werden können. Diese könnten für wirtschaftliche Notlagen (die zusätzliche Eingriffe erfordern) oder für künftige Erweiterungen eingesetzt werden. Diese Möglichkeit ist im Rahmen einer grundlegenden Reform des Systems der Eigenmittel der EU zu sehen, die eine bessere Wahrnehmbarkeit der EU durch den Bürger und eine Steigerung der Verantwortlichkeit des Europäischen Parlaments in Steuerfragen gewährleisten würde.

5.3.5. Der einheitliche Strukturfonds würde ergänzt durch Erleichterungen für alle Akteure, auch die wirtschaftlichen und sozialen Organisationen auf dem gesamten Gebiet der EU, zur Entwicklung von Partnerschaften, von Kooperationsnetzen und Netzwerken zur Verbreitung der besten Praktiken.

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

---

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Direktbesteuerung von Unternehmen“

(2002/C 241/14)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 17. Januar 2002 gemäß Artikel 23 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 25. Juni 2002 an. (Berichterstatter: Herr Malosse — Mitberichterstatterin: Frau Sánchez Miguel).

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 127 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

### 1. Einleitung

1.1. Am 23. Oktober 2001 unterbreitete die Kommission dem Rat, dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss eine Mitteilung mit folgendem Titel: „Ein Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse — Strategie zur Schaffung einer konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit in der Europäischen Union“.

1.2. In dieser Mitteilung erläutert die Kommission, welche Maßnahmen sie in den nächsten Jahren im Bereich der Unternehmensbesteuerung für erforderlich und tatsächlich durchsetzbar hält, um die einschlägigen Regelungen an die neuen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen und einen effizienteren Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse zu schaffen. Die Körperschaftsteuer macht in der Europäischen Union 3,2 % des BIP aus.

1.3. Nach Überzeugung der Kommission ist es bisher nicht gelungen, die Regelungen der Unternehmensbesteuerung in der EU an Entwicklungen wie Globalisierung, wirtschaftliche Integration des Binnenmarktes und Wirtschafts- und Währungsunion anzupassen. Die Kommission hält daher einen neuen Ansatz für unerlässlich, um das steuerliche „Wohlbefinden“ der Wirtschaftsteilnehmer zu gewährleisten.

1.4. Zur Fundierung dieses neuen Ansatzes stützt sich die Kommission auf die Ergebnisse einer ausführlichen wirtschaftlich-rechtlichen Studie, die es ihr ermöglicht hat, einerseits die tatsächliche Steuerbelastung der Unternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten der Union aufzuzeigen und andererseits die Bereiche festzustellen, in denen die Regelungen der Unternehmensbesteuerung die grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit im Binnenmarkt hemmen und somit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der EU unterminieren.

1.5. Bevor diese Mitteilung ausführlich gewürdigt werden soll, ist ganz allgemein festzustellen, wie wichtig diese Initiative

der Kommission ist, die seit den Schlussfolgerungen des Ruding-Ausschusses von 1992 ohne Beispiel geblieben ist. Die größte Neuerung darin ist zweifellos der Vorschlag, eine konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage einzuführen.

1.6. Die Initiativstellungnahme des EWSA fügt sich in den Rahmen der von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung angestoßenen Debatte ein. Dabei werden aber auch sämtliche Faktoren berücksichtigt, die zur Herausbildung starker Wettbewerbsdisparitäten zwischen den Unternehmen im Binnenmarkt geführt haben: Sozialabgaben, Kapital- und Arbeitskosten, allgemeine wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Infrastrukturniveau und öffentliche Dienstleistungen, Ausbildung und Qualifizierung des Personals. Es muss in diesem Kontext festgestellt werden, dass der Steuerfaktor entscheidend sein kann, aber nicht der allein ausschlaggebende Faktor bei der Standortwahl von Investitionen ist.

### 2. Die Sachverhaltsfeststellungen in der Studie der Europäischen Kommission

Diese Studie enthält zunächst zahlreiche Hinweise auf die tatsächliche Steuerbelastung der Unternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten der Union.

2.1. Für Vergleichszwecke sind der Kommission zufolge nicht nur die Nominalsätze, sondern die effektiven Steuersätze zu untersuchen, d. h. die Steuer, die von den Unternehmen für ein bestimmtes Geschäft tatsächlich zu entrichten ist.

2.2. Die Kommission hat festgestellt, dass die Besteuerung zwar nur einer der bestimmenden Faktoren bei Investitions- und Finanzierungsentscheidungen ist, doch dass die erhebliche Spannweite der effektiven Steuersätze zwischen den Mitgliedstaaten eine tiefgreifende Analyse erfordert. Bei den effektiven Körperschaftsteuersätzen in der EU bestehen erhebliche Abweichungen — die bis zu 30 % reichen — die hauptsächlich auf die Disparitäten bei den einzelstaatlichen gesetzlichen Steuersätzen zurückzuführen sind und weniger auf Unterschiede bei der Steuerbemessungsgrundlage.



2.3. Trotz der unterschiedlichen Bemessungsgrundlage sind die Sätze nach Ansicht der Kommission ein guter Indikator für die globale Steuerbelastung. Die Kommission ist jedoch nach wie vor der Auffassung, dass die Festsetzung der Körperschaftsteuersätze eine Frage ist, die gegenwärtig in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleiben muss.

2.4. In einem zweiten Schritt werden in der Studie einige Steuerhindernisse festgestellt, die die grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit im Binnenmarkt hemmen. Das Bestehen von 15 verschiedenen Regelwerken für die Festsetzung der Steuerbemessungsgrundlage im Binnenmarkt zieht nicht nur erhebliche Befolgungskosten nach sich, sondern verursacht zahlreiche Probleme bei der Besteuerung von Konzernumsätzen („Verrechnungspreise“) und erhöht die Gefahren der Doppelbesteuerung.

In diesem Bereich werden in der Studie der Kommission einige nachteilige Folgen aufgezeigt:

2.4.1. Die Unternehmen müssen ihre Gewinne in getrennten Buchführungen nach dem Fremdvergleichsgrundsatz den einzelnen Steuergebieten zurechnen.

2.4.2. Die Mitgliedstaaten gewähren ungern die Abzugsfähigkeit für Verluste verbundener Unternehmen, deren Gewinne sich ihrem steuerlichen Zugriff entziehen.

2.4.3. Grenzüberschreitende Unternehmensumstrukturierungen können dazu führen, dass Veräußerungsgewinne besteuert und andere Abgaben erhoben werden.

2.4.4. Kollidierende Besteuerungsrechte können Doppelbesteuerung zur Folge haben.

2.5. Zu diesen Schwierigkeiten kommen hinzu die Unterschiede bei den Vorschriften, der Steuererhebung, der Einlegung von Rechtsmitteln und der Steuerprüfung, d. h. die unterschiedlichen Steuerpraktiken, die noch schwieriger zu beurteilen sind als die Basistexte.

### 3. Der Strategievorschlag der Europäischen Kommission

Die von der Kommission vorgeschlagene Strategie, um das steuerliche „Wohlbefinden“ der Marktteilnehmer zu erreichen, sieht zwei Etappen vor:

3.1. An erster Stelle dieser Strategie stehen einige gezielte Maßnahmen zu Fragen wie Ergänzung der Richtlinien über Dividendenzahlungen und Fusionen, grenzübergreifender Verlustausgleich, Verrechnungspreise und Doppelbesteuerungskommen.

3.2. An zweiter Stelle ist die Kommission jedoch überzeugt, dass langfristig die Unternehmen die Möglichkeit erhalten müssen, auf der Grundlage einer konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage für ihre gesamte grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit in der EU besteuert zu werden, damit ihnen die Mehraufwendungen erspart bleiben, die aus dem derzeitigen ineffizienten Nebeneinander von 15 unterschiedlichen Steuerregelwerken resultieren.

### 4. An Erster Stelle: eine kurzfristige Strategie in Form gezielter Massnahmen

Die Kommission ist der Auffassung, dass einige gezielte Maßnahmen „zugleich erste Schritte zur Vorbereitung einer umfassenden Lösung darstellen“ und ab sofort die Verbesserung der geltenden Vorschriften und ihre Anwendung Priorität erhalten muss.

#### 4.1. Leichtere Anwendung der Rechtsprechung des Gerichtshofes

Die Kommission will zu wichtigen EuGH-Urteilen Orientierungshilfen ausarbeiten, um eine den Verträgen und der Rechtsetzung der Gemeinschaft konforme Anwendung zu erleichtern. Im Jahre 2001 hat die Kommission bereits ein Programm von Sitzungen mit Vertretern der Mitgliedstaaten eingeführt, das sie fortführen und erweitern will.

#### 4.2. Mutter-/Tochter- und Fusionsrichtlinien

Grenzüberschreitende Einkommensströme und Umstrukturierungen unterliegen oftmals einer zusätzlichen Besteuerung. Die Mutter-/Tochter- und Fusionsrichtlinien haben nicht sämtliche Probleme in diesem Bereich lösen können.

4.2.1. Die Kommission will Änderungen an den Mutter-/Tochter- und Fusionsrichtlinien vorlegen, verbunden mit eingehenden Orientierungshilfen, wie die Bestimmungen anzuwenden sind.

4.2.2. Die Kommission hatte bereits im Jahre 1993 Vorschläge zur Änderung dieser Richtlinien unterbreitet (Ausweitung des Anwendungsbereichs, um alle Formen von körperschaftsteuerpflichtigen Gesellschaften zu erfassen), sie vertritt jedoch nunmehr die Auffassung, dass diese Richtlinien auch ausgeweitet und verbessert werden müssen, um ein breiteres Spektrum an Steuern und Vorgängen abzudecken. Ihr Anwendungsbereich muss auch die Einrichtungen erfassen, die künftig in der Rechtsform der Europäischen Gesellschaft („societas europeae“ — SE) betrieben werden.

4.2.3. Die Möglichkeiten eines grenzübergreifenden Verlustausgleichs sind sehr begrenzt, und es kommt häufig vor,

dass Konzerne die in einem Mitgliedstaat des Binnenmarktes erzielten Gewinne versteuern müssen, ohne dass sie parallel dazu die in einem anderen Mitgliedstaat erlittenen Verluste verrechnen können.

4.2.4. Die Kommission wird ihren Richtlinienvorschlag von 1990 zurückziehen, in dem die Berücksichtigung von Verlusten vorgesehen war, die in ständigen Betriebsstätten und Tochtergesellschaften von Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten angefallen waren; dieser Vorschlag hat sich für die Mitgliedstaaten als inakzeptabel erwiesen.

4.2.5. Um die Vorbehalte der Mitgliedstaaten gegen jegliche Gemeinschaftsinitiative in diesem Bereich zu überwinden, schlägt die Kommission vor, 2002 eine Runde von Vorbereitungstreffen zur Klärung technischer Fragen mit Vertretern der Mitgliedstaaten abzuhalten, um einen neuen verbesserten Vorschlag mit gegebenenfalls weiterem Anwendungsbereich auszuarbeiten, und bis Ende 2003 einen Bericht vorzulegen, welche Rechtsakte sie initiieren will.

### 4.3. Verrechnungspreise

Die Frage der Verrechnungspreise ist international gesehen einer der umstrittensten Punkte zwischen Unternehmen und Steuerverwaltungen, ja sogar zwischen den Steuerverwaltungen selbst.

4.3.1. Die Besteuerung von Waren- und Dienstleistungsumsätzen innerhalb multinationaler Unternehmen ist von umso größerer Bedeutung, als diese Umsätze in den letzten Jahren einen enormen Umfang angenommen haben und heute fast die Hälfte des Welthandels ausmachen. Die Steuerverwaltungen haben über die multinationalen Unternehmen und ihre internen Handelsgeschäfte einen durch ihre territoriale Zuständigkeit zwangsläufig eingeschränkten Blickwinkel, und eine globale Betrachtung der Vorgänge ist unmöglich.

4.3.2. Es trifft zu, dass die Preisgestaltung für diese Umsätze nicht immer den Marktgesetzen unterliegt und die Unternehmen häufig verdächtigt werden, ihre globale Steuerbelastung zu senken, indem sie Gewinne in die Länder mit der interessantesten Besteuerung verlagern. Die Steuerverwaltungen beanstanden daher Preise, die nach ihrer Auffassung nicht den Preisen entsprechen, die zwischen unabhängigen Unternehmen ausgehandelt worden wären, und die Gefahr der Doppelbesteuerung ist groß, denn die Vorgehensweisen unterscheiden sich je nach Mitgliedstaat. So kann ein Preis in einem Mitgliedstaat als zu hoch und in einem anderen als zu niedrig bezeichnet werden, was in beiden Fällen zu Berichtigungen führt, ohne dass sich die Verwaltungen über den „angemessenen Preis“ verständigen können.

4.3.3. Trotz der insbesondere von der OECD vorangetriebenen Aktivitäten zur Festlegung gerechter Grundsätze ist das Risiko von Streitigkeiten zwischen den Steuerverwaltungen sehr hoch, da deren Hauptanliegen die Erhaltung der Steuereinnahmen ist. Daher kommt es häufig zu Doppelbesteuerung.

4.3.4. Außerdem können die internationalen Steuerübereinkommen nicht effizient auf dieses Problem angewandt werden, denn die vorgeschlagenen Lösungen regeln in keiner Weise das Problem der Gefahr einer unterschiedlichen Beurteilung durch die Mitgliedstaaten, da diese nur eine Teilansicht der Vorgänge haben.

4.3.5. Somit stellt sich das Problem, das in Zukunft in einem europäischen Binnenmarkt noch energischer angegangen werden muss, dass gemeinsame Lösungen für die Europäische Union gefunden werden müssen.

4.3.6. Daher schlägt die Kommission die Einrichtung eines „Gemeinsamen Forums der EU für Verrechnungspreise“ mit Vertretern der Mitgliedstaaten in der ersten Hälfte des Jahres 2002 vor. Ziel soll eine verbesserte Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Unternehmen in der Frage der Besteuerung konzerninterner grenzübergreifender Geschäfte sein. Außerdem besteht in den Mitgliedstaaten die Tendenz, den Unternehmen immer umfangreichere Dokumentationspflichten für Verrechnungspreise aufzuerlegen. Das genannte Forum könnte einige Fragen klären, die ohne den Erlass von Rechtsakten gelöst werden können, z. B. die Vorab-Verrechnungspreiszusagen, die Dokumentationspflichten und die Methoden zur Festsetzung von Verrechnungspreisen im Rahmen der OECD-Leitlinien.

### 4.4. Das Schiedsübereinkommen und die Doppelbesteuerungsabkommen

Die Regelungen zur Milderung der Doppelbesteuerung bei grenzübergreifenden Aktivitäten, seien es bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen oder das Übereinkommen von 1990 zur Beseitigung von Beurteilungsunterschieden zwischen nationalen Steuerverwaltungen im Falle von Gewinnberichtigungen zwischen verbundenen Unternehmen (Schiedsübereinkommen — 90/436/EWG), funktionieren nicht zufriedenstellend.

4.4.1. Die Kommission will 2003 einen Richtlinienvorschlag zur Überprüfung und Verbesserung des Schiedsübereinkommens vorlegen und seine Bestimmungen durch den Gerichtshof auslegen lassen.

4.4.2. 2004 will die Kommission eine Mitteilung über die Doppelbesteuerungsübereinkommen vorlegen, in der die Notwendigkeit hervorgehoben wird, einige Bestimmungen der bilateralen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten gemäß dem OECD-Mustersteuerabkommen anzupassen, um sie mit den Grundsätzen des EG-Vertrags besser in Einklang zu bringen. Mittelfristiges Ziel ist es, eine EU-Version des OECD-Mustersteuerabkommens und des dazugehörigen Kommentars zu erarbeiten, die den spezifischen Anforderungen der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft Rechnung trägt, bzw. auch ein multilaterales EU-Übereinkommen zu erstellen.

## 5. An Zweiter Stelle: eine langfristige Strategie für eine konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage

Dies ist die wichtigste Innovation der Mitteilung.

5.1. Selbst wenn die oben erwähnten verschiedenen gezielten Maßnahmen einen gewissen Fortschritt bei der Beseitigung der Steuerhindernisse ermöglichen, ist sich die Kommission bewusst, dass das Hauptproblem, nämlich das Nebeneinander von 15 verschiedenen Steuerregelwerken im Binnenmarkt, weiterhin bestehen bleibt. Die tieferen Ursachen des Problems müssen also an der Wurzel angegangen werden.

5.2. In der der Mitteilung beigefügten Studie werden die Überlegungen ziemlich weit vorangetrieben und die Wirkungen einer theoretischen Harmonisierung bestimmter Merkmale der Steuerregelungen simuliert.

5.3. Die signifikanteste Wirkung ließe sich durch die Einführung eines einheitlichen Regelsteuersatzes in der EU erzielen. Kein anderes der untersuchten Szenarien lässt sich damit wirkungsmäßig vergleichen.

5.4. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass die Festlegung einer konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für die gesamte grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit in der EU eine potenziell geeignete Lösung wäre, um die Effizienz zu verbessern, die Einfachheit und Transparenz der Körperschaftsteuerregelungen zu fördern und insbesondere die Befolgungskosten zu senken.

5.5. Die Einführung einer konsolidierten Bemessungsgrundlage würde es den Unternehmen mit grenzüberschreitenden und internationalen Tätigkeiten in der EU ermöglichen:

- das Einkommen des gesamten Konzerns anhand eines einzigen Regelwerks zu berechnen und
- für steuerliche Zwecke konsolidierte Bilanzen zu erstellen, um die potenziellen steuerlichen Wirkungen rein konzernernter Geschäfte auszuschalten.

5.6. Um dieses Ziel zu erreichen, werden in der Studie der Kommission mehrere denkbare technische Ansätze aufgezeigt. Die untersuchten Lösungsmöglichkeiten sind Folgende.

5.6.1. Besteuerung im Sitzland der „Muttergesellschaft“. Die konsolidierte Bemessungsgrundlage eines multinationalen Konzerns würde gemäß den Steuergesetzen des Sitzstaates der „Muttergesellschaft“ berechnet (d. h. des Staates, in dem sich der Gesellschaftssitz befindet).

5.6.2. Besteuerung nach einer einheitlichen konsolidierten Bemessungsgrundlage. Die konsolidierte Bemessungsgrundlage eines multinationalen Konzerns würde nach ganz neuen harmonisierten Regeln, die in der gesamten Europäischen Union anwendbar sind, berechnet.

5.6.3. Europäische Körperschaftsteuer: Die Körperschaftsteuer würde auf europäischer Ebene erhoben und das Steueraufkommen würde (zumindest teilweise) in den Haushalt der Europäischen Union fließen.

5.6.4. Obligatorische Harmonisierung der bestehenden Bemessungsgrundlagen. Im Unterschied zu den drei oben aufgezeigten Lösungsansätzen, die neben den nationalen Steuersystemen bestehen würden, würde die konsolidierte Bemessungsgrundlage für sämtliche Unternehmen in der Europäischen Union nach harmonisierten Regeln berechnet.

5.7. Die künftigen Entwicklungen in Bezug auf eine Europäische Gesellschaft (Statut europäischen Rechts für die KMU, wie in der am 21. März 2002 verabschiedeten Initiativstellungnahme des WSA vorgeschlagen<sup>(1)</sup>) ermöglichen es ebenfalls, ggf. für diese Gesellschaften eine allgemeine Körperschaftsteuerregelung und eine konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für deren sämtliche Unternehmenstätigkeiten in der EU vorzusehen.

5.8. Für diese zweite Phase eröffnet die Kommission eine echte Debatte über die künftige Gestalt der Unternehmensbesteuerung in Europa und unterbreitet mehrere Lösungsansätze, für die klare Entscheidungen getroffen werden müssen.

## 6. Zu beachtende Grundprinzipien

6.1. Der EWSA unterstützt den ehrgeizigen Ansatz der Europäischen Kommission. Seiner Auffassung nach obliegt es effektiv der europäischen Exekutive, Vorschläge zu unterbreiten, die den Anforderungen der europäischen Integration entsprechen.

6.2. Der EWSA bedauert jedoch, dass der Anwendungsbereich der Vorschläge der Europäischen Kommission sich im Wesentlichen auf die Frage der Steuerhindernisse für grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeiten erstreckt, während die steuerlichen Disparitäten alle Unternehmen betreffen, insbesondere die kleinen. Der EWSA meint, dass die negativen Auswirkungen einer fehlenden Transparenz sowie allzu starker Disparitäten nicht unterschätzt werden dürfen; sie können schwerwiegende Wettbewerbsverzerrungen mit den Wirkungen eines Steuerdumping hervorrufen.

<sup>(1)</sup> ABL C 125 vom 27.5.2002, S. 100 „Zugang der KMU zu einem Statut europäischen Rechts“ (INT/109).

6.3. Die Gewährleistung eines lauterer Wettbewerbs zwischen Unternehmen muss, wie im Ruding-Bericht hervorgehoben wird, bei jeder steuerrechtlichen Initiative der Gemeinschaft Priorität haben.

6.4. Die Gleichbehandlung aller Unternehmenskategorien, insbesondere der kleinsten Unternehmen, muss mehr als ein Ziel sein, nämlich eine zwingende Vorgabe, die in allen Stadien der Verwirklichung dieses Projekts zu beachten ist.

6.5. Diese steuerpolitischen Vorschläge müssen in Einklang mit den großen politischen Zielen der Europäischen Union stehen. Gemäß den in Cardiff und Luxemburg beschlossenen Strategien ist es beispielsweise wichtig, dass durch diese Vorschläge ein beschäftigungsfreundliches Klima geschaffen wird und sie also in Bezug auf die zwei Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital steuerpolitisch neutral sein müssen. Diese Vorschläge müssen auch in die auf dem Lissabonner Gipfel des Europäischen Rates beschlossenen Ziele der Wettbewerbsfähigkeit eingebettet sein und daher eine Besteuerung fördern, die die Schaffung und Entwicklung von Unternehmen und Arbeitsplätzen begünstigt.

6.6. Der EWSA begrüßt einen Ansatz, der auf die Vereinfachung der Steuerregelungen sowohl für grenzüberschreitende Tätigkeiten als auch für die Tätigkeit auf dem nationalen Markt abzielt. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es wichtig, auf die Transparenz der Regelungen für die Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union abzustellen.

6.7. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass sich die Union an steuerpolitischen Lösungsansätzen orientieren muss, die in Ländern gefunden wurden, in denen unter Beachtung der Unterschiedlichkeit und Souveränität der Landesgebiete unterschiedliche Regelungen dem Grundsatz eines lauterer Wettbewerbs nicht abträglich sind und unter transparenten Bedingungen angewandt werden. In dieser Hinsicht sollte das Beispiel der Schweizerischen Eidgenossenschaft näher untersucht werden, denn es scheint der Schweiz gelungen zu sein, Subsidiarität und Harmonisierung in Einklang zu bringen.

6.8. Der EWSA betont, dass die Steuerregelung eng mit dem Harmonisierungsprozess für die Rechnungslegungsvorschriften verknüpft werden muss.

6.8.1. Der Europäischen Union ist es nicht gelungen, die Rechnungslegungsverpflichtungen der europäischen Unternehmen wirklich zu harmonisieren. Zwar trifft es zu, dass die Verabschiedung der vierten und siebten Gesellschaftsrichtlinie die nationalen Rechnungslegungsvorschriften der Unternehmen angeglichen haben, die Abänderungen und Besonderheiten

je nach Unternehmensform haben jedoch zu einer Gesamtheit von Vorschriften geführt, die keine Harmonisierung ermöglichen.

6.8.2. Die Anwendung der internationalen Rechnungslegungsstandards (IAS) könnte eine Lösung darstellen; sie sind bereits für börsennotierte Gesellschaften, für Finanzgesellschaften und für Versicherungsgesellschaften in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft <sup>(1)</sup> verankert. Zweck dieser internationalen Standards ist jedoch eine Information der Investoren über die Rechnungslegung, während für die Körperschaftsteuer eine Rechnungslegung erforderlich ist, die den Vermögensstand des Unternehmens widerspiegelt, um das für jedes Steuerjahr erzielte Ergebnis festzustellen.

6.9. Der EWSA unterstützt den Standpunkt, die Steuervorschläge der EU mit den Rechtsstatuten für Europäische Gesellschaften zu verknüpfen. Diese Statuten müssen gemäß der Initiativstellungnahme des WSA zu einem Gesellschaftsstatut europäischen Rechts für KMU <sup>(2)</sup> für jede Unternehmenskategorie zugänglich sein.

6.10. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass die bevorstehende Erweiterung der EU um Länder mit einem im Allgemeinen sehr deutlich unter dem Durchschnitt liegenden Einkommen ein Faktor zur Beschleunigung jeder europäischen Initiative im Bereich der Unternehmensbesteuerung ist. Einerseits nämlich kann diese Erweiterung die im Binnenmarkt bestehenden steuerlichen Disparitäten nur verschärfen und andererseits ist es nützlich, einige gemeinsame Grundsätze für Länder festzulegen, die dabei sind, ihre Steuerrechtsordnung auf völlig neuen Grundlagen zu errichten.

## 7. Standpunkte des EWSA

7.1. In Bezug auf die erste Etappe unterstützt der EWSA zunächst die Vorschläge der Europäischen Kommission zum beschleunigten Erlass von Bestimmungen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung und begrüßt insbesondere den Vorschlag für ein „Gemeinsames Forum der EU für Verrechnungspreise“.

7.1.1. Nach Ansicht des EWSA handelt es sich bei diesen Vorschlägen um einen wichtigen Schritt zur Beseitigung der Steuerhindernisse im Binnenmarkt. Diese Initiativen haben allerdings keine Auswirkungen auf die übermäßigen Steuerverzerrungen, die im Binnenmarkt fortauern und sich mit der Erweiterung noch zu verschärfen drohen.

7.1.2. Der EWSA fordert nachdrücklich, dass diese erste Phase mit praktischen Lösungen unverzüglich umgesetzt wird.

<sup>(1)</sup> ABl. C 260 vom 17.9.2001, S. 86 „Anwendung internationaler Rechnungslegungsgrundsätze“ (INT/101).

<sup>(2)</sup> ABl. C 125 vom 27.5.2002, S. 100 „Zugang der KMU zu einem Statut europäischen Rechts“ (INT/109).



7.2. Was die folgende Etappe betrifft, so begrüßt der EWSA <sup>(1)</sup> das Ziel eines Binnenmarktes ohne Steuerhindernisse. Seiner Ansicht nach kann dieses Ziel nur ein Mittel sein, um zur Festlegung gemeinsamer Grundsätze zu gelangen, die einen Binnenmarkt fördern, in dem lauterer Wettbewerb herrscht. Diese gemeinsamen Grundsätze sollten auch die Ziele Vereinfachung, Wettbewerbsfähigkeit und Schaffung von Arbeitsplätzen fördern.

7.2.1. Der EWSA hält es für unerlässlich, Bedingungen für eine Transparenz der Steuerregelungen in der Europäischen Union zu schaffen, die die Vorstufe für die Herstellung von Bedingungen lauterer Wettbewerbs sind. In diesem Zusammenhang ist der vierte von der Kommission vorgeschlagene Lösungsansatz einer harmonisierten Bemessungsgrundlage allein in der Lage, dieses Ziel zu erreichen. Die drei anderen Lösungsvorschläge der Europäischen Kommission (ausgenommen der Vorschlag für eine europäische nichtfakultative Steuer) dürften zwei unterschiedliche Regelungen für die Unternehmen schaffen, je nachdem ob diese nur innerhalb oder auch außerhalb ihrer nationalen Grenzen tätig sind. Diese Lösungen würden eine Art Steuerprivileg schaffen, ein Steuersystem der zwei Geschwindigkeiten. Sie sind daher nicht akzeptabel.

7.2.2. Das Ziel einer harmonisierten Bemessungsgrundlage für sämtliche Unternehmen in der EU ist mit der Steuerhoheit der Mitgliedstaaten und der Regionen der EU vereinbar, denn sie belässt ihnen die Möglichkeit, den Hebesatz festzulegen. Hier muss betont werden, dass die harmonisierte Bemessungsgrundlage wegen ihres Transparenzeffekts die Wirtschaftsteilnehmer in die Lage versetzen würde, starken Druck auf die nationalen Steuerbehörden auszuüben, was wegen der Undurchsichtigkeit der Steuerregelungen derzeit nicht der Fall ist. Mittelfristig wäre es wünschenswert, dass eine echte

---

(1) ABl. C 48 vom 21.2.2002, S. 73 „Steuerpolitik in der Europäischen Union — Prioritäten für die nächsten Jahre“ (ECO/072) und ABl. C 149 vom 21.6.2002, S. 73 „Steuerwettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen“ (ECO/067).

Konvergenz bei der Höhe der direkten Unternehmenssteuern erzielt wird. Eine Zwischenetappe könnte darin bestehen, Bandbreiten für die Steuersätze oder Referenzsätze festzulegen, die insbesondere den Zielen des Lissabonner Gipfels entsprechen, die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu dynamisieren.

7.2.3. Bei der Untersuchung einer harmonisierten Bemessungsgrundlage sollte die Europäische Kommission auch die Notwendigkeit einer im Verhältnis zu den Produktionsfaktoren neutralen Besteuerung berücksichtigen, insbesondere mit dem Ziel vor Augen, die Beschäftigung nicht nachteilig zu beeinflussen.

7.2.4. Der EWSA begrüßt es, dass der Prozess zur Festlegung einer harmonisierten Bemessungsgrundlage von Unternehmen erprobt wird, die für ein europäisches Statut votiert haben, wobei ihnen jedoch im Vergleich zu anderen Unternehmen keine Erleichterung der Steuerbelastung eingeräumt werden darf. Um diese Unternehmen jedoch zu unterstützen und die europäischen Gesellschaftsstatuten attraktiv zu machen, könnte ihnen eine konsolidierte Bemessungsgrundlage gemäß dem zweiten Lösungsansatz der Europäischen Kommission vorgeschlagen werden, was für die Unternehmen mit transnationalen Aktivitäten eine Vereinfachung darstellen würde. Der EWSA begrüßt es, dass alle Unternehmen ungeachtet ihrer Organisationsform und Größe für ein europäisches Statut votieren können. Der EWSA bittet diesbezüglich die Europäische Kommission, unverzüglich seinen Vorschlag für die Schaffung eines europäischen Statuts für KMU zu prüfen.

7.2.5. Der EWSA begrüßt ferner die Vorschläge der Institutionen, die es ermöglichen würden, eine steuerrechtliche Transparenz im Binnenmarkt zu erreichen, und insbesondere die Abänderung des Einstimmigkeitserfordernisses im Kapitel Unternehmensbesteuerung. Er begrüßt ferner das im Vertrag von Nizza festgelegte Verfahren einer verstärkten Zusammenarbeit, das es einer Gruppe von Mitgliedstaaten ermöglichen würde, Pionierarbeit gemäß den Gemeinschaftsregeln zu leisten.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

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

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme im Binnenmarkt (FISCALIS 2007)“**

(KOM(2002) 10 endg. — 2002/0015 (COD))

(2002/C 241/15)

Der Rat beschloss am 31. Januar 2002, 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 Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 25. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Bento Gonçalves.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 124 gegen 1 Stimme bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Bei dem hier erörterten Vorschlag für eine Entscheidung geht es im Wesentlichen um die Fortführung des FISCALIS-Programms, das 1998<sup>(1)</sup> vom Europäischen Parlament und vom Rat für den Zeitraum 1998-2002 verabschiedet wurde.

1.1.1. Aufgrund der nach den ersten drei Jahren des Programmzeitraums durchgeführten Zwischenbewertung<sup>(2)</sup> konnte die Kommission die Schlussfolgerung ziehen, dass die Auswirkungen des Programms vielversprechend sind und seine Fortführung daher gerechtfertigt ist.

1.2. Der Vorschlag für eine Entscheidung über FISCALIS 2007 zielt im Prinzip auf ein Anschlussprogramm zu dem 1998 beschlossenen FISCALIS-Programm ab.

1.2.1. Dessen ungeachtet werden einige erhebliche Änderungen vorgeschlagen, von denen insbesondere die Einführung von Mechanismen für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, ihren Steuerverwaltungen sowie den für die direkten Steuern zuständigen Verwaltungen zu nennen wäre, die im früheren FISCALIS-Programm noch nicht enthalten war.

1.3. Außerdem sind die Ziele von FISCALIS 2007 unmittelbarer auf die konkreten steuerpolitischen Ziele abgestimmt, die auf Gemeinschaftsebene für die verschiedenen Arten von Steuern festgelegt wurden.

1.3.1. Als Beispiel hierfür wäre anzuführen, dass im Bereich der Mehrwertsteuer die Unterstützung der Mehrwertsteuer-Strategie der Europäischen Union explizit als Ziel des Programms FISCALIS 2007 festgelegt wird.

1.3.2. Selbst im Bereich der direkten Steuern, wo der gemeinschaftliche Besitzstand im Bereich der Harmonisierung und Koordinierung der politischen Maßnahmen gering ist, wird die „Sensibilisierung für die Gemeinschaftspolitik“ als Ziel von FISCALIS 2007 genannt.

## 2. Zusammenfassung des Inhalts des Vorschlags für eine Entscheidung

2.1. Der Vorschlag für eine Entscheidung über FISCALIS 2007 ist ähnlich aufgebaut wie der erste Vorschlag für FISCALIS, der 1998 angenommen wurde.

2.1.1. Der Vorschlag ist in vier Hauptpunkte gegliedert:

- Anwendungsbereich und Ziele;
- Programmaktivitäten;
- Finanzvorschriften;
- Bestimmungen über die Begleitung und Kontrolle.

2.2. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs von FISCALIS 2007 auf die direkten Steuern stellt gegenüber dem vorhergehenden Programm eine Neuerung dar.

2.3. Die Ziele von FISCALIS 2007 — Artikel 3 des Vorschlags für eine Entscheidung — sind präziser strukturiert und gezielter auf die Steuerpolitik in den verschiedenen Bereichen abgestimmt.

2.4. Die Programmaktivitäten von FISCALIS 2007 sind mit denen des FISCALIS-Programms für den Zeitraum 1998-2002 identisch.

(1) Entscheidung Nr. 888/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 1998 über ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Verbesserung der Systeme der indirekten Besteuerung im Binnenmarkt (FISCALIS-Programm).

(2) SEK(2001) 1328.

2.5. In finanzieller Hinsicht sieht die Kommission eine Anhebung der Gesamtmittelausstattung — für 5 Jahre — von 40 auf 56 Mio. EUR vor, die nicht nur mit dem erweiterten Anwendungsbereich des Programms aufgrund seiner Ausweitung auf direkte Steuern, sondern auch mit der Notwendigkeit begründet wird, die Bewerberländer stärker und besser in das Programm einzubeziehen.

2.6. Im Bereich der Begleitung und Kontrolle ist die Einsetzung eines „FISCALIS-Ausschusses“ — Artikel 13 des Vorschlags für eine Entscheidung — vorgesehen, der die Aufgaben des früheren „Ständigen Ausschusses für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Steuern“ übernehmen wird.

### 3. Besondere Bemerkungen

3.1. Hinsichtlich der Bewertung des Vorschlags einer Entscheidung über das Programm FISCALIS 2007 weist der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss auf seine frühere Stellungnahme aus dem Jahr 1997 zum FISCALIS-Programm<sup>(1)</sup> hin, in der die Initiative alles in allem begrüßt wurde.

3.2. Der Ausschuss betont nochmals, dass derartige Programme für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten notwendig sind, insbesondere im Bereich der Steuern, wo sich die nationalen Steuerverwaltungen Tag für Tag mit neuen Fragen und neuen Problemen konfrontiert sehen, vor allem in dem immer stärker an Bedeutung gewinnenden Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs.

3.3. Das Programm FISCALIS 2007 darf nicht als ein reines „Fortbildungsprogramm“ für das Steuerwesen betrachtet werden.

3.3.1. Ohne die Bedeutung der Bildungskomponente — Fortbildungsmaßnahmen, Seminare, Austausch von Beamten — schmälern zu wollen, muss FISCALIS 2007 vor allem als ein Programm zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Staaten (den Mitgliedstaaten wie auch den Bewerberländern) gesehen werden, das bei der Bekämpfung von Steuerflucht und Steuerbetrug auf gemeinschaftlicher wie auch auf einzelstaatlicher Ebene zum Tragen kommt; es wird somit zur Gewährleistung der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts beitragen und sicherstellen, dass sowohl den Mitgliedstaaten als auch der Europäischen Union ausreichende Finanzmittel für die Erfüllung der politischen Verpflichtungen zur Verfügung stehen, die sie gegenüber den Bürgern eingegangen sind.

3.4. Der Ausschuss begrüßt die Ausweitung des Anwendungsbereichs von FISCALIS 2007 auf die direkten Steuern als

positive Maßnahme und hofft, dass das Programm dazu beitragen kann, die Schwierigkeiten zu überwinden, mit denen die Gemeinschaft bei der Koordinierung der Steuerpolitik im Bereich der direkten Steuern zu kämpfen hat.

3.5. Es ist wichtig, dass FISCALIS 2007 im Bereich der Mehrwertsteuer einen zusätzlichen Beitrag dazu leistet, die Verabschiedung der endgültigen Mehrwertsteuerregelung zu ermöglichen, die im Einklang mit den diesbezüglichen Forderungen des Ausschusses auf der ausschließlichen Besteuerung im Herkunftsland basiert.

3.6. Der Ausschuss ist davon überzeugt, dass die Effizienz und der Erfolg bei der Verwirklichung der Ziele von FISCALIS 2007 unter anderem auch davon abhängen werden, dass ein Programm mit vergleichbaren Zielen im Zollwesen<sup>(2)</sup> aufgelegt und außerdem die Möglichkeit geschaffen wird, spezifische einander ergänzende Maßnahmen der beiden Programme miteinander zu kombinieren.

3.6.1. Desgleichen muss in diesem Bereich dafür gesorgt werden, dass die Zollkontrollen wirksam sicherstellen, dass die in den Gemeinschaftsraum eingeführten Warenmengen auch tatsächlich besteuert werden.

3.7. Da die Verwirklichung der Ziele von FISCALIS 2007 für den Erfolg der gesamten Steuerpolitik der Europäischen Union sehr wichtig ist, empfiehlt der Ausschuss, die Bewerberländer im Hinblick auf die anstehende Erweiterung mit Nachdruck zur Beteiligung an dem Programm anzuhalten, was sich leichter erreichen lässt, wenn eine derartige Beteiligung keine besonders hohen Kosten verursacht.

3.8. Im Hinblick auf die Bewertung — die Zwischen- und Abschlussbewertung — von FISCALIS 2007 sollte die Kommission nach Ansicht des Ausschusses dafür Sorge tragen, dass neben der qualitativen Bewertung auch eine Quantifizierung der Auswirkungen der im Rahmen des Programms ergriffenen Maßnahmen ermöglicht wird — insbesondere in Bezug auf die Ergebnisse der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerflucht —, was mit Sicherheit für sämtliche beteiligten Staaten ein motivierender und stimulierender Faktor sein wird.

### 4. Schlussfolgerungen

4.1. Unbeschadet der Anmerkungen und Empfehlungen in den obengenannten Punkten spricht der Ausschuss der Kommission sein Lob für den Vorschlag aus, das erste FISCALIS-Programm fortzuführen und an die veränderten wirtschaftlichen und steuerlichen Gegebenheiten anzupassen, indem den

(1) ABl. C 19 vom 21.1.1998, S. 48.

(2) Wie dies bereits im Dokument KOM(2002) 26 endg. „ZOLL 2007“ vorgeschlagen wurde, mit dem sich das Europäische Parlament und der WSA derzeit beschäftigt (2002/0029 COD).

Bewerberländern besondere Aufmerksamkeit gewidmet und das Programm FISCALIS 2007 — wie dies der Ausschuss 1997 <sup>(1)</sup> empfohlen hatte — auf den wichtigen Bereich der direkten Steuern ausgeweitet wird.

(1) ABl. C 19 vom 21.1.1998, S. 48.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

4.2. Die Verwirklichung dieses Ziels wird — wie in Ziffer 3.6.1 dieser Stellungnahme ausgeführt — von der Effizienz der Zollkontrollen abhängen.

4.3. Der Rat und die Kommission sollten die bereits seit langem versprochene endgültige Mehrwertsteuerregelung einführen, die, wie auch der Ausschuss vorgeschlagen hat, auf der ausschließlichen Besteuerung im Herkunftsland basieren soll.

*Der Präsident*

*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Göke FRERICHS

### **Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG bezüglich der Sonderregelung für Reisebüros“**

*(KOM(2002) 64 endg. — 2002/0041 (CNS))*

*(2002/C 241/16)*

Der Rat beschloss am 6. März 2002 gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags, den Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 25. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Walker.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 117 gegen 1 Stimme bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

#### **1. Einführung**

1.1. Im Rahmen der 1977 angenommenen Sechsten MwSt.-Richtlinie wurde eine Sonderregelung für Reisebüros und Reiseveranstalter — die Differenzbesteuerung für Reiseveranstalter — eingeführt. Mit dieser Sonderregelung sollte der Besonderheit dieser Tätigkeit Rechnung getragen werden. Man ging davon aus, dass die Anwendung der normalen MwSt.-Vorschriften für den Ort der Besteuerung, die Besteuerungsgrundlage und den Vorsteuerabzug aufgrund der Komplexität der Dienstleistungen und des Umstands, dass sie an unterschiedlichen Orten erbracht werden, erhebliche praktische Schwierigkeiten für diese Unternehmen mit sich bringen und ihre Geschäftstätigkeit beeinträchtigen würde. Um die geltenden Vorschriften an die Besonderheiten dieser Geschäftstätigkeit anzupassen, wurde in Artikel 26 der Sechsten MwSt.-Richtlinie eine Sonderregelung festgelegt.

1.1.1. Die Sonderregelung für Reiseveranstalter ist vorrangig darauf ausgerichtet, die Anwendung der gemeinschaftlichen MwSt.-Vorschriften auf diese Dienstleistungen zu verein-

fachen. Durch die Sonderregelung für Reiseveranstalter wird gewährleistet, dass Reisebüros, die Dienstleistungen von Dritten beziehen, diese Leistung zu einer Pauschalreise zusammenstellen und dann in eigenem Namen und auf eigene Rechnung an Reisende verkaufen, nicht in allen Mitgliedstaaten, von denen aus die Reisedienstleistungen erbracht werden, eine Mehrfach-Registrierung für Mehrwertsteuerzwecke beantragen müssen.

1.1.1.1. Bezieht hingegen das Reisebüro Dienstleistungen von Dritten als Vermittler für seinen Kunden und nicht für eigene Rechnung (d. h. der Kunde haftet unmittelbar allein für die Zahlung der anfallenden Steuern), so entsteht die Mehrwertsteuerschuld beim Kunden und die Sonderregelung kommt nicht zur Anwendung. Regelungen dieser Art liegen außerhalb des Anwendungsbereichs der vorgeschlagenen Richtlinie und dieser Stellungnahme.

1.1.1.2. Mit der Regelung soll also den Reiseveranstaltern die Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften erleichtert werden. Kommt die Sonderregelung für Reiseveranstalter



nicht zur Anwendung, so wird einem Reisebüro mit Sitz in Mitgliedstaat A, das ein Hotelzimmer in Mitgliedstaat B bucht und diese Leistung anschließend als Teil einer Pauschalreise an einen Kunden in Mitgliedstaat A verkauft, vom Hotelbesitzer Mehrwertsteuer berechnet, wobei der in Mitgliedstaat B geltende Satz angewandt wird. Das Reisebüro muss sich in Mitgliedstaat B mehrwertsteuerlich registrieren lassen und an die Behörden dieses Staates Steuer in der Höhe entrichten, die dem Anteil des Hotelzimmers am Rechnungsbetrag entspricht. Der Grund dafür ist, dass Mitgliedstaat B als Ort der Dienstleistung gilt. Es kann sich dann die an den Hotelbesitzer gezahlte Mehrwertsteuer erstatten lassen, indem es diese von seiner Steuerschuld in Mitgliedstaat B abzieht. Ist der Kunde ein registrierter Wirtschaftsbeteiligter, so hat er Anspruch auf Erstattung des Anteils der Mehrwertsteuer auf seinen Rechnungsbetrag, der sich auf Mitgliedstaat B bezieht. Er kann dazu in Mitgliedstaat B einen Antrag nach dem Verfahren der Achten MwSt.-Richtlinie stellen, vorausgesetzt, Mitgliedstaat B lässt Anträge auf Steuererstattung nach der Achten MwSt.-Richtlinie für Hotelübernachtungen zu. Nicht alle Mitgliedstaaten lassen solche Anträge zu.

1.1.1.3. Es ist leicht ersichtlich, dass diese Regelung für Reisebüros wie für deren Kunden beträchtliche Komplikationen mit sich bringt. Diese Komplikationen treten massiert auf, wenn — wie häufig der Fall — in einer Pauschalreise mehrere Elemente aus verschiedenen Mitgliedstaaten enthalten sind. Aus diesen Gründen wurde die Sonderregelung für Reiseveranstalter eingeführt. Gemäß den Bestimmungen dieser Regelung zahlt das Reisebüro an den Hotelbesitzer wie bisher Mehrwertsteuer zu dem in Mitgliedstaat B geltenden Satz. Es wird keinen Anspruch auf Erstattung der Steuer haben, und sein Kunde wird keinen Antrag auf Erstattung der ihm vom Reisebüro in Rechnung gestellten Steuer stellen können, unabhängig davon, ob er mehrwertsteuerlich registriert ist. Andererseits wird das Reisebüro nicht verpflichtet sein, sich in Mitgliedstaat B mehrwertsteuerlich registrieren zu lassen. Es muss lediglich Mehrwertsteuer auf seine Gewinnspanne an Mitgliedstaat A zahlen. Seine Gesamtgewinnspanne ist die Differenz zwischen dem dem Kunden in Rechnung gestellten Preis und dem Preis inklusive Mehrwertsteuer, den es an den Hotelbesitzer zu zahlen hat.

1.2. Die Sonderregelung für Reiseveranstalter wird jedoch von den Mitgliedstaaten in der Praxis nicht einheitlich angewendet. So können Mitgliedstaaten gemäß Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe a) und Anhang E Nummer 15 der Sechsten MwSt.-Richtlinie außerhalb der EU getätigte Umsätze weiterhin besteuern, obwohl Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe g) den Mitgliedstaaten die Steuerbefreiung solcher Umsätze — ohne Recht auf Vorsteuerabzug — gestattet. Außerdem können die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe b) und Anhang F Nummer 27 Dienstleistungen von Reisebüros oder Reiseveranstaltern innerhalb der EU weiterhin befreien.

1.2.1. Gemäß dem Verfahren des Artikels 27 Absätze 1 bis 4 der Sechsten MwSt.-Richtlinie hat ein Mitgliedstaat die

Kommission von der beabsichtigten Einführung einer Vereinfachung in Kenntnis gesetzt<sup>(1)</sup>, die diesem Mitgliedstaat die Anwendung von Regelungen, die von Artikel 26 und 28 der Sechsten MwSt.-Richtlinie abweichen, ermöglicht. Die Kommission machte allen Mitgliedstaaten von der beabsichtigten Maßnahme Mitteilung<sup>(2)</sup>. Da innerhalb der vorgesehenen Frist von zwei Monaten keine offiziellen Reaktionen eingegangen waren, wurde diese Regelung am 19. Dezember 1978 genehmigt.

1.2.2. Der Kommission liegen zahlreiche Beschwerden von Wirtschaftsbeteiligten aus dem Tourismussektor vor, die die unterschiedliche steuerliche Behandlung der Umsätze von Reisebüros in den einzelnen Mitgliedstaaten bemängeln.

1.2.3. Eines der Hauptprobleme ist die uneinheitliche Anwendung von Artikel 26 durch die Mitgliedstaaten. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage, ob die Sonderregelung auch auf Pauschalreisen angewandt werden kann, die an andere Reisebüros und nicht an den Reisenden direkt verkauft werden.

1.2.3.1. Gestützt auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs vertritt die Kommission die Ansicht, dass die Sonderregelung nur dann angewandt werden kann, wenn die Pauschalreise direkt an den Endverbraucher verkauft wird. Wird die Pauschalreise zwischen Reisebüros bzw. Reiseveranstaltern weiterverkauft, wobei beide Partner mehrwertsteuerlich registriert sind, dann kann die Sonderregelung nicht zur Anwendung kommen und jeder Umsatz muss getrennt gemäß den Vorschriften über den Ort der Dienstleistungen besteuert werden.

1.2.3.2. Die Anwendung des Artikels 26 durch die Mitgliedstaaten folgt jedoch nicht in jedem Falle dieser Auslegung. Die Mitgliedstaaten wenden Artikel 26 sehr unterschiedlich an, so dass es in bestimmten Fällen zu einer Doppelbesteuerung kommen kann. Außerdem ergeben sich Wettbewerbsnachteile für Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat, der die Sonderregelung nur dann zulässt, wenn die Pauschalreise an den Endverbraucher verkauft wird, gegenüber konkurrierenden Unternehmen in Mitgliedstaaten, die diese Regelung flexibler anwenden.

1.2.3.3. Einige Mitgliedstaaten legen Artikel 26 so aus, dass er auch beim Weiterverkauf einer Pauschalreise zwischen Reisebüros bzw. Reiseveranstaltern anzuwenden wäre. Dies dient ihres Erachtens einer Entlastung der beteiligten Unternehmen von der Einhaltung von Vorschriften, denn die Unternehmen wären nicht mehr verpflichtet, sich in allen Mitgliedstaaten mehrwertsteuerlich registrieren zu lassen, in denen sie Lieferungen oder Dienstleistungen bewirken, die Teil einer Pauschalreise sind, wenn sie die Pauschalreise anderen Personen als unmittelbar dem Reisenden als Endverbraucher verkaufen.

<sup>(1)</sup> Schreiben vom 13. September 1978.

<sup>(2)</sup> Schreiben vom 19. Oktober 1978.

1.2.3.4. Mehrere Mitgliedstaaten sprachen auch die Problematik von Geschäftsreisen an. Verkauft ein Reisebüro bzw. Reiseveranstalter eine Pauschalreise unter Anwendung der Sonderregelung an ein registriertes Unternehmen als Endverbraucher, so wird dem Unternehmen ein Preis einschließlich der Mehrwertsteuer berechnet, die das Unternehmen aber nicht im Wege des Vorsteuerabzugs geltend machen kann, selbst wenn die Pauschalreise Geschäftszwecken dient. Dadurch ergibt sich eine Steuerremanenz auf einer Zwischenstufe, was gegen den Grundsatz der Neutralität des gemeinschaftlichen MwSt.-Systems verstößt.

1.3. Ein zweites Ziel der Sonderregelung ist die gerechte Aufteilung der MwSt.-Einnahmen zwischen den Mitgliedstaaten. Die Sonderregelung wurde unter anderem eingeführt, damit die Mehrwertsteuer dem Mitgliedstaat des Endverbrauchs zufließt. Die Sonderregelung soll bewirken, dass die Mehrwertsteuereinnahmen aus Dienstleistungen, die während einer Reise in Anspruch genommen werden, dem Mitgliedstaat zugewiesen werden, in dem die Leistungen in Anspruch genommen werden, während die auf die Gewinnspanne des Reisebüros zu entrichtende Mehrwertsteuer dem Mitgliedstaat zufließt, in dem das Reisebüro niedergelassen ist.

1.4. In bestimmten Situationen kann die Sonderregelung eine gerechte Aufteilung der MwSt.-Einnahmen zwischen den Mitgliedstaaten nicht mehr gewährleisten. Im Zusammenhang mit der zunehmenden Nutzung des Internets werden den Verbrauchern in der EU mehr und mehr Pauschalreisen von in Drittländern ansässigen Reisebüros oder -veranstaltern angeboten. Dies führt zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen, da nach den derzeit geltenden Bestimmungen auf eine Pauschalreise die Sonderregelung anzuwenden ist, wenn sie von einem in der EU ansässigen Veranstalter angeboten wird. Dieselbe Reise wird jedoch nicht besteuert, wenn der Reiseveranstalter in einem Drittland ansässig ist, das dann als Ort der Dienstleistung gilt. Somit werden die in der EU ansässigen Reiseveranstalter im Wettbewerb benachteiligt. Daher sahen sich eine wachsende Zahl in der EU ansässiger Reisebüros und Reiseveranstalter gezwungen, ihre Geschäftstätigkeit ins Ausland zu verlegen. Es kommt dadurch nicht nur zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber den in der EU verbleibenden Unternehmen. Den Mitgliedstaaten gehen auch Mehrwertsteuereinnahmen verloren, die bei einem Verbleib der ausgelagerten Unternehmensteile in der Union angefallen wären.

1.5. Angesichts dieser Probleme, die einerseits auf die Entwicklung neuer Geschäftsformen und Technologien und andererseits auf die uneinheitliche Anwendung der Regelung in den Mitgliedstaaten zurückzuführen sind, hat die Kommission beschlossen, eine Änderung von Artikel 26 im Rahmen ihrer neuen MwSt.-Strategie vorzusehen<sup>(1)</sup>. Mit diesem Vorschlag sollen die MwSt.-Vorschriften der Gemeinschaft vereinfacht und modernisiert sowie ihre Anwendung vereinheitlicht werden.

## 2. Die Vorschläge der Kommission

2.1. Ziel der vorgelegten Vorschläge ist, eine einheitliche Anwendung zu gewährleisten, indem der Anwendungsbereich der Sonderregelung auf alle Verkäufe von Pauschalreisen unabhängig vom Kunden erweitert wird und die zahlreichen Ausnahmen gestrichen werden. Der Vorschlag zielt ebenfalls darauf ab, die sich immer stärker auswirkende Wettbewerbsbenachteiligung der in der EU ansässigen Reiseveranstalter zu beseitigen, die auf den Einsatz der neuen Technologien in diesem Bereich zurückzuführen ist.

2.2. Die Einzelheiten des Kommissionsvorschlags sind in Anlage I aufgelistet.

## 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Ausschuss pflichtet der Kommission bei, dass die unterschiedlichen Auslegungen von Artikel 26 durch die Mitgliedstaaten Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt bewirken. Der Ausschuss hat in der Vergangenheit immer wieder darauf hingewiesen, dass die Art, wie die Mitgliedstaaten nationale Auslegungen, Gepflogenheiten, Praktiken und Präzedenzfälle auf die Gemeinschaftsvorschriften anwenden, zur Fragmentierung des Binnenmarktes führt. Oft liegt die Ursache dafür in den Vorschlägen für Rechtsvorschriften selbst; diese lassen den Mitgliedstaaten zu häufig die Wahl zwischen einer übergroßen Zahl von Optionen, und die Mitgliedstaaten nutzen diesen Ermessensspielraum allzu gern für protektionistische Ziele.

3.2. Der Ausschuss hat zudem wiederholt darauf hingewiesen, wie die ständige Zunahme von Ausnahmeregelungen, Befreiungen und Sonderregelungen die Vollendung des Binnenmarktes untergräbt und als Hindernis für die Aufnahme einer grenzübergreifenden Geschäftstätigkeit innerhalb der Gemeinschaft, insbesondere für KMU, wirkt. Häufig ist es für registrierte Unternehmen leichter, eine Geschäftsbeziehung mit Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU als mit Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten aufzunehmen. Eine unlängst in den Niederlanden abgeschlossene Studie hat gezeigt, dass die durch die Einhaltung der MwSt.-Vorschriften entstehenden Kosten für niederländische Unternehmen im innergemeinschaftlichen Handel über 5 % des Umsatzes ausmachen.

3.3. Der Ausschuss ist auch der Ansicht, dass die in der EU ansässigen Reiseveranstalter im Wettbewerb gegenüber den Reiseveranstaltern mit Sitz außerhalb der EU benachteiligt werden und er bekräftigt die Notwendigkeit, gleiche Bedingungen für alle wieder herzustellen.

3.3.1. Der Ausschuss ist sich bewusst, dass diese Umstände eine Reihe von Reiseveranstaltern veranlasst hat, ihre Geschäftstätigkeit ins Ausland zu verlegen. Er teilt die Sorge

<sup>(1)</sup> KOM(2000) 348 endg. vom 7.6.2000.

der Kommission, dass sich diese Verlagerung fortsetzen und noch verstärken wird, wenn nichts unternommen wird, um die Lage zu ändern. Die rasche Verbreitung des Online-Verkaufs, vor allem in den Bereichen Urlaub und Reisen, wird diese Verlagerung weiter beschleunigen.

3.3.2. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass solche Entwicklungen, bleiben sie unkontrolliert, zu einem Verlust von Mehrwertsteuereinnahmen für die Mitgliedstaaten führen wird, und er betrachtet dies als zusätzlichen Grund, den Trend umzukehren.

3.3.3. Der Ausschuss hegt jedoch ernste Zweifel daran, ob die Vorschläge der Kommission eine Lösung des Problems bewirken werden.

3.3.3.1. Artikel 26 Absatz 2 würde im Hinblick auf den Ort der Besteuerung beim Verkauf von Leistungen an in der EU ansässige Kunden durch Reiseveranstalter ohne Sitz in der EU so geändert, dass als Ort der Dienstleistungen der Mitgliedstaat des Kunden festgelegt wird. Theoretisch wären damit Reiseveranstalter mit Sitz in Drittländern verpflichtet, Mehrwertsteuer zu dem jeweils geltenden Satz zu berechnen. Sie würden damit genauso wie die Reiseveranstalter mit Sitz in der EU behandelt.

3.3.3.2. Das Problem besteht dabei wie bei ähnlichen früheren Vorschlägen zur Verbesserung der Lage darin, dass die Einhaltung der Vorschriften gegenüber Unternehmen durchgesetzt werden müsste, die innerhalb der EU mehrwertsteuerlich nicht registriert sind und dort auch keine Niederlassung haben. Beim internetgestützten Handel wird sich häufig sogar schwierig ermitteln lassen, ob ein Geschäft überhaupt abgeschlossen wurde. Der Ausschuss sieht zwar ein, dass es wahrscheinlich sinnvoll wäre, diese Bestimmung entsprechend aufzunehmen, ist jedoch der Ansicht, dass sich dies als nutzlose Übung erweisen könnte.

3.3.3.3. Reisebüros und Reiseveranstalter mit Sitz in der EU werden berechtigt sein, sich nach eigenem Ermessen gegen die Sonderregelung zu entscheiden. Es ist davon auszugehen, dass sie dies in Anspruch nehmen wollen, wenn sie eine Reise an einen Kunden mit Mehrwertsteuerregistrierung verkaufen, denn in diesem Falle könnte der Kunde die Erstattung der ihm vom Reisebüro in Rechnung gestellten Mehrwertsteuer beantragen. Das Reisebüro wiederum könnte die Erstattung der für die erbrachten Leistungen von den Unterauftragnehmern in Rechnung gestellten Mehrwertsteuer beantragen. Das würde jedoch einen beträchtlich größeren Verwaltungsaufwand bedeuten; es würde eine Registrierung des Reiseveranstalters in dem(den) Mitgliedstaat(en) erfordern, in dem(denen) die Dienstleistung(en) erbracht werden. Der Kunde müsste die Steuererstattung bei den Behörden der Mitgliedstaaten, in denen er nicht registriert ist, nach dem Verfahren der Achten MwSt.-Richtlinie beantragen — einem schwerfälligen und

zeitraubenden Prozess, den zahlreiche Unternehmen eher vermeiden wollen. Damit würden für den Reiseveranstalter nicht die gleichen Bedingungen wie für Reiseveranstalter ohne Sitz in der EU gelten.

3.3.4. Der Ausschuss möchte anmerken, dass die Ziele der Kommission, u. a. dass für die Reisebüros kein Anreiz mehr bestehen soll, sich außerhalb der EU niederzulassen, besser erreicht und alle damit zusammenhängenden Komplikationen einfach dadurch beseitigt werden könnten, dass diese Leistungen zum Nullsatz besteuert werden (einige dieser Leistungen werden in manchen Mitgliedstaaten bereits zum Nullsatz besteuert). Dem Ausschuss ist bekannt, dass es unwahrscheinlich ist, dass der politische Wille zu diesem Schritt aufgebracht wird.

3.4. Der Ausschuss stellt fest, dass eine der Folgen dieses Vorschlags eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Sonderregelung auf Verkäufe zwischen Unternehmen wäre. Seines Erachtens wäre damit in keiner Weise der Anreiz für die Reisebüros und Reiseveranstalter gemindert, sich außerhalb der Europäischen Union niederzulassen.

3.5. Es geht dabei um relativ geringe Beträge. Gilt die Sonderregelung, so zahlen Reisebüros und Reiseveranstalter nur auf ihre Gewinnspanne Mehrwertsteuer zu dem Normalatz in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Sitz haben. Durch die Marktbeherrschung und vertikale Integration der großen Reiseveranstalter entsteht ein massiver Kosten- und Preiswettbewerb, der diese Gewinnspannen sehr stark reduziert hat.

3.6. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Streichung der Worte „an den Reisenden“ aus Artikel 26 Absatz 2 eine wünschenswerte Vereinfachung und Klärung dieser Position ist.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der Ausschuss pflichtet der Kommission bei, dass es nicht zweckmäßig wäre, für die Anwendung von Artikel 26 eine Begriffsbestimmung des „Reisebüros“ vorzunehmen, denn der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat bereits klargestellt, unter welchen Voraussetzungen die Sonderregelung anzuwenden ist.

4.2. Der Ausschuss unterstützt das Konzept, das den Reisebüros gemäss Artikel 26a Teil B Absatz 10 der Sechsten MwSt.-Richtlinie gestattet werden kann, die Gesamtgewinnmarge für alle Verkäufe von Pauschalreisen während eines bestimmten Steuerzeitraums zu berechnen. Er betrachtet dies als die gewollte Vereinfachung des Systems, bedauert jedoch, dass es dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen bleibt, ob sie die Anwendung dieses Verfahrens zulassen. Das wird unweigerlich dazu führen, dass manche Mitgliedstaaten die



Anwendung zulassen und andere Mitgliedstaaten nicht, wodurch weitere Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten geschaffen werden und so das angestrebte Ziel zu Nichte gemacht wird.

4.3. Der Ausschuss begrüßt den Vorschlag, eine einheitlichere Anwendung der MwSt.-Vorschriften für die Besteuerung solcher Dienstleistungen in der Gemeinschaft zu gewährleisten, indem folgende Streichungen vorgenommen werden: Streichung der den Mitgliedstaaten in Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe g) der Sechsten MwSt.-Richtlinie eingeräumten Möglichkeit, im ehemaligen Artikel 26 Absatz 3 aufgeführte Dienstleistungen ohne Recht auf Vorsteuerabzug von der Steuer zu befreien (statt einer Steuerbefreiung mit Recht auf Vorsteuerabzug); Streichung der Ausnahmeregelungen gemäß Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe a) und Anhang E Nummer 15 (die den Mitgliedstaaten die Besteuerung von außerhalb der Gemeinschaft getätigten Reisen gestatten) und Streichung der Ausnahmeregelungen gemäß Artikel 28 Absatz 3 Buchstabe b) und Anhang F Nummer 27 (die den Mitgliedstaaten die Steuerbefreiung von innerhalb der Gemeinschaft getätigten Reisen gestatten) sowie Streichung der Ausnahmeregelung, die mit der Entscheidung des Rates gemäß dem Verfahren des Artikels 27 Absätze 1 bis 4 der Sechsten MwSt.-Richtlinie genehmigt wurde.

4.4. Der Ausschuss versteht und billigt die dem Kommissionsvorschlag zu Grunde liegende Idee, den Reiseveranstaltern die Entscheidung für die Anwendung der normalen MwSt.-Bestimmungen an Stelle der Sonderregelung zu ermöglichen. Er pflichtet jedoch auch der Auffassung der Kommission bei, dass „sich dadurch für das betroffene Reisebüro bestimmte Konsequenzen und Schwierigkeiten ergeben werden“ und er befürchtet, das Ausmaß dieser Schwierigkeiten könnte unterschätzt worden sein.

4.4.1. Reiseveranstalter mit einer Kundschaft, die nicht mehrwertsteuerlich registriert ist, werden sich natürlich für die Sonderregelung entscheiden, während die Reiseveranstalter, deren Kunden registrierte Unternehmen sind, der Anwendung der normalen MwSt.-Bestimmungen den Vorzug geben werden. Solange ein Reiseveranstalter hauptsächlich oder ausschließlich nur eine Art von Kunden betreut, wird dies keine übermäßigen Schwierigkeiten bereiten. Die Reiseveranstalter haben aber häufig eine beträchtliche Zahl von Kunden beider Arten, und damit käme es zu ernsthaften administrativen Komplikationen dergestalt, dass diese Reiseveranstalter sich veranlasst sehen könnten, ihre Geschäftstätigkeit in zwei verschiedene Unternehmensteile aufzuteilen.

4.4.2. Betroffen ist auch nicht nur der Reiseveranstalter. Entscheidet er sich für die Besteuerung nach den normalen MwSt.-Bestimmungen, so hat dies auch Konsequenzen für Dritte. Er wird dann von seinen Anbietern Rechnungen mit Mehrwertsteuer verlangen müssen, damit er den Vorsteuerabzug beantragen kann, und er wird seinen Kunden Rechnungen

mit Mehrwertsteuer ausstellen müssen, in denen die in den verschiedenen Staaten jeweils erhobene Mehrwertsteuer einzeln ausgewiesen wird, damit der Kunde seinerseits wieder die Mehrwertsteuer zurückfordern kann (über das schwerfällige Verfahren der Achten MwSt.-Richtlinie, sofern der Anbieter in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist); ist der Anbieter ein Vermittler, so wird diese Forderung an den Anbieter des Anbieters und so weiter bis zum Anfang der Beschaffungskette nach oben gestellt.

4.4.3. Außerdem könnte ein Reiseveranstalter eine Blockbuchung von Zimmern in einem Hotel für eine Saison vornehmen, wofür er von dem Hotelbesitzer für die ganze Buchung nur eine Rechnung für einen Umsatz erhalten wird. Zwar wird die Masse seiner Kunden mehrwertsteuerlich nicht registriert sein, aber in einigen Fällen werden dafür Rechnungen einschließlich Mehrwertsteuer ausgestellt werden. Verkauft der Reiseveranstalter dann eine Pauschalreise einschließlich eines Aufenthalts in einem dieser Zimmer an ein registriertes Unternehmen, so müsste er sich erneut an den Hotelbesitzer wenden und eine geänderte Rechnung für den früher getätigten Umsatz und dazu eine Rechnung mit Mehrwertsteuer über das eine Zimmer für den jeweils zutreffenden Zeitraum verlangen. Aus diesen Gründen befürchtet der Ausschuss, dass sich die „Opt-out-Bestimmung“ als nicht praktikabel erweisen dürfte.

4.4.4. Auch bei den Mehrwertsteuerbehörden wird es zu administrativen Schwierigkeiten kommen. Es steht zu befürchten, dass es keine Möglichkeit gibt zu prüfen, ob ein Reiseveranstalter, der sich gegen die Sonderregelung entschieden hat, seiner Verpflichtung zur mehrwertsteuerlichen Registrierung in anderen Mitgliedstaaten nachgekommen ist. Zudem wird der Mitgliedstaat, bei dem der Vorsteuerabzug beantragt wird, selbst überprüfen müssen, ob sich der Reiseveranstalter für die Anwendung der normalen MwSt.-Bestimmungen entschieden hat — wobei er dann das Recht auf Erstattung der Vorsteuer hätte, oder ob er seine Leistungen nicht im Rahmen der Differenzbesteuerung auf die Gewinnspanne gemäß Artikel 26 erbringt, wobei er dann kein Recht auf Vorsteuerabzug hätte.

## 5. Die Folgenabschätzung durch die Kommission

5.1. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass ein Rechtsakt der Gemeinschaft Notwendigkeit sei, um die Sonderregelung für Reiseveranstalter weiter zu harmonisieren und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, insbesondere in Bezug auf die Wettbewerbsvorteile, die sich derzeit für Reiseveranstalter mit Sitz außerhalb der EU gegenüber ihren Wettbewerbern in der Union ergeben. Der den Mitgliedstaaten eingeräumte Ermessensspielraum wird aber wie bereits ausgeführt neue Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten entstehen lassen; zudem ist unwahrscheinlich, dass der Wettbewerbsvorteil für Veranstalter mit Sitz außerhalb der EU erheblich geschmälert wird.



5.1.1. Die Kommission behauptet weiter, „durch die Anwendung einheitlicher Vorschriften in allen EU-Mitgliedstaaten (würden) die Kosten für die Unternehmen gesenkt und Anreize für die Aufnahme von Tätigkeiten in anderen Mitgliedstaaten geschaffen.“ Der Ausschuss stimmt dieser Auffassung grundsätzlich zu — der den Mitgliedstaaten eingeräumte Ermessensspielraum wird aber dazu führen, dass die Anwendung nicht in allen Mitgliedstaaten gleich sein wird.

5.2. Die Kommission führt an, die Besteuerung der Gesamtgewinnspanne wird die Anwendung der Sonderregelung im Rahmen der Sonderregelung für KMU erleichtern. Der Ausschuss stimmt dem zu, möchte jedoch anmerken, dass die Kompliziertheit der Regelung aufgrund der „Opt-out“-Möglichkeiten sich sicherlich entgegengesetzt auswirken wird.

5.3. Die Kommission behauptet, der Vorschlag würde die Wettbewerbsverzerrungen beseitigen, die entstehen, weil nicht in der EU ansässige Reiseveranstalter keine Mehrwertsteuer auf ihre Gewinnspanne zahlen; das hängt aber ganz davon ab, ob wirksame Mittel zur Einhaltung der Rechtsvorschriften gefunden werden. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass das sehr schwierig werden könnte.

5.4. Die Kommission äußert die Ansicht, dass „sich die Mehrwertsteuer nur geringfügig auf die Beschäftigung auswirkt.“ Der Ausschuss sieht diese Behauptung als nicht erwiesen an.

5.5. Die Zahl der zu dem vorgeschlagenen Rechtsakt von der Kommission konsultierten Organisationen ist eher gering.

## 6. Schlussfolgerungen

6.1. Der Ausschuss begrüßt die Absicht der Kommission, das Funktionieren der Sonderregelung für Reiseveranstalter

zu verbessern. Er betrachtet zudem die Vorschläge für die Berechnung einer Gesamtgewinnmarge und die Streichung mehrerer Optionen und Ausnahmeregelungen, die die Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen können, als sinnvolle Verbesserungen. Er begrüßt auch, dass die Sonderregelung nun auch auf Umsätze zwischen Reisebüros angewandt werden kann. Diese Änderungen werden voraussichtlich vor allem den KMU zugute kommen. Der Ausschuss bedauert jedoch, dass den Mitgliedstaaten ein Ermessensspielraum hinsichtlich der Anwendung der Besteuerung der Gesamtgewinnspanne eingeräumt wird.

6.2. Der Ausschuss ist besorgt über die möglichen Folgen wegen der Kompliziertheit der Regelung aufgrund der „Opt-out“-Möglichkeiten. Um beim Verkauf von Reiseleistungen an Kunden mit Mehrwertsteuerregistrierung in den Genuss der gleichen Bedingungen wie die Reiseveranstalter in Drittländern zu kommen, müssten die Reiseveranstalter sich gegen die Sonderregelung entscheiden. Dann sähen sie sich aber mit der ganzen Kompliziertheit der normalen MwSt.-Bestimmungen konfrontiert: Ihre Kunden könnten einen Vorsteuerabzug dann nur über das schwerfällige Verfahren nach der Achten MwSt.-Richtlinie und dabei nur in den Fällen erreichen, in denen der betreffende Mitgliedstaat bereit ist, Anträge im Zusammenhang mit dieser Art von Kosten zu genehmigen.

6.3. Der Ausschuss sieht voraus, dass es zu Schwierigkeiten hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften durch Reiseveranstalter ohne Sitz in der EU kommen wird. Wird dafür keine zufriedenstellende Lösung gefunden, so wird auch nicht der Anreiz für Reiseveranstalter mit Sitz in der EU beseitigt, sich außerhalb der Union niederzulassen.

6.4. Der Ausschuss ist von der Folgenabschätzung der Kommission nicht völlig überzeugt. Der Ausschuss würde sich auch eine Ex-post-Evaluierung durch die Kommission nach Ablauf einer angemessenen Zeitspanne ab Inkrafttreten des Rechtsakts wünschen.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

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

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Gesellschaftliche Integration von Menschen mit Behinderungen“

(2002/C 241/17)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 15. Januar 2002 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 20. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Cabra de Luna.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 124 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### 1. Einleitung

1.1. Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass Menschen mit Behinderungen 10 % der Gesamtbevölkerung ausmachen. Demnach gibt es in der Europäischen Union derzeit 37 Millionen behinderte Menschen, und diese Zahl wird sich nach dem Beitritt der Bewerberländer auf 50 Millionen erhöhen. Zählt man die Familienangehörigen der Behinderten zu dieser Zahl hinzu, kommt man selbstverständlich auf eine sehr große Gruppe betroffener EU-Bürger.

1.2. Am 3. Dezember 2001 fasste der Rat der Europäischen Union den Beschluss, das Jahr 2003 zum Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen auszurufen. Zu den in dem Beschluss des Rates genannten Zielen gehörte die Sensibilisierung für die Rechte der Menschen mit Behinderungen und die Erkundung von möglichen Initiativen zu deren Förderung. Weitere Ziele waren beispielsweise die Bildung von Partnerschaften der verschiedenen Akteure und die besondere Beachtung der Rolle des Bildungssystems.

1.3. Auf der im März 2002 in Madrid veranstalteten Konferenz über Behindertenpolitik wurde die sog. Erklärung von Madrid angenommen, in der der konzeptionelle Rahmen für das Europäische Jahr abgesteckt wurde und die einen Plan zur Erreichung der wichtigsten Ziele sowie konkrete Vorschläge enthält, welche Maßnahmen alle maßgeblichen Akteure ergreifen könnten. Zur sozialen Eingliederung der Behinderten wird ein kombinierter Ansatz aus Antidiskriminierungsmaßnahmen und positiven Maßnahmen vorgeschlagen.

1.4. Dieser Ansatz entspricht dem Inhalt der sich auf Behinderte beziehenden Passagen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die in Artikel 21 unter anderem Diskriminierungen wegen einer Behinderung verbietet und in Artikel 26 ausdrücklich die Ansprüche von Menschen mit Behinderung sowie die Notwendigkeit der Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft anerkennt.

1.5. Bei angemessener Unterstützung können Menschen mit Behinderungen ebenso zur Gesellschaft beitragen wie alle anderen Bürger. Deshalb lohnt es sich für die Gesellschaft, mehr in aktive Beschäftigungsmaßnahmen zu investieren, insbesondere durch Unterstützung von Arbeitgebern, die Behinderte beschäftigen oder zu beschäftigen beabsichtigen. Dies führt zu Einsparungen bei passiven Maßnahmen<sup>(1)</sup> und somit zu einem nachhaltigeren Sozialschutzsystem.

1.6. Behinderte haben die gleichen Menschenrechte wie alle anderen Bürger, doch in der Praxis sind unsere Gesellschaften so organisiert, dass sie es Menschen mit Behinderungen unmöglich machen, das gesamte Spektrum der Menschenrechte, die aus bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten bestehen, wahrzunehmen. Deshalb ist Behinderung ein Menschenrechtsproblem, und die Behindertenpolitik sollte von dieser Prämisse ausgehen. Behinderte brauchen Chancengleichheit. Wie alle anderen Bürger müssen Behinderte Anspruch auf ein selbständiges Leben und Entscheidungsfreiheit haben.

1.7. Menschen mit Behinderungen haben mit ganz unterschiedlichen Hürden zu kämpfen, die sie an der uneingeschränkten Teilhabe am gesellschaftlichen Leben hindern. Diese Hürden können in der Umwelt oder in den Einstellungen ihrer Mitmenschen oder aber auf sozialem, rechtlichem, kommunikationstechnischem oder finanziellem Gebiet liegen. Die Barrieren, denen Behinderte gegenüberstehen, sind von einer Behindertengruppe zur anderen sehr unterschiedlich. Für taube Behinderte, die die Gebärdensprache als Hauptausdrucksmittel verwenden, führt die Tatsache, dass diese Sprache nicht als offizielle Sprache anerkannt wird, zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung ihrer Kommunikationsmöglichkeiten.

1.8. Viele dieser Beeinträchtigungen sind darauf zurückzuführen, dass Behinderte bei der Konzeption einer neuen Dienstleistung im Allgemeinen schlicht vergessen werden. Deshalb werden die Behinderten häufig als unsichtbare Bürger

<sup>(1)</sup> Unter passiven Maßnahmen sind verschiedene Leistungen gemeint, die arbeitslose Behinderte erhalten können.

bezeichnet. Es liegt auf der Hand, dass Voraussetzung für die allgemeine Berücksichtigung der Behindertenproblematik die Sichtbarkeit der Behinderten ist, denn nur dann werden sie von den Entscheidungsträgern in allen Bereichen der Gesellschaft bei der Schaffung neuer Dienstleistungen berücksichtigt. In der Entschließung des Rates von 1996 zur Chancengleichheit für Behinderte ist von der Notwendigkeit die Rede, „die Behindertenperspektive bei der Festlegung von Maßnahmen in allen einschlägigen Bereichen (der EU-Politik) regelmäßig einzubeziehen“. Diese Einbeziehung kann als systematische Berücksichtigung der Prioritäten und Bedürfnisse von Behinderten in allen Politikbereichen und bei allgemeinen Maßnahmen im Hinblick auf die Förderung der Chancengleichheit von Behinderten definiert werden, wobei schon im Planungsstadium ihren Auswirkungen auf die Behinderten während ihrer Umsetzung, Überwachung und Bewertung aktiv und offen Rechnung zu tragen ist. Hierbei handelt es sich noch weitgehend um ein zu erreichendes Ziel und keine bereits bestehende Realität.

1.9. Die Europäische Kommission veröffentlichte vor einiger Zeit (im April 2001) eine Eurobarometer-Erhebung<sup>(1)</sup>, der zu entnehmen ist, dass 60 % der Europäer eine behinderte Person kennen, und dass 97% der Befragten der Ansicht sind, dass für die gesellschaftliche Integration der Behinderten mehr getan werden sollte.

1.10. Zu den Barrieren, mit denen Behinderte gewöhnlich konfrontiert sind, gehören beispielsweise unzugängliche Gebäude und öffentliche Räume, unzugängliche Verkehrssysteme, Schulen, die wegen mangelnder Unterstützung und Ausstattung nicht zur Aufnahme von Kindern mit Behinderungen bereit sind, unzugängliche Informationen, unzugängliche Behörden und öffentliche Einrichtungen sowie unzugängliche öffentliche und private Webseiten.

1.11. Behinderte haben nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten und Verpflichtungen, an deren Wahrnehmung die Behinderten durch die in der Gesellschaft vorhandenen Barrieren weitgehend gehindert werden, wodurch für die Gesellschaft volkswirtschaftliche Kosten entstehen, die selten berücksichtigt werden. Die Förderung der Teilhabe der Behinderten am gesellschaftlichen Leben dürfte sich auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten positiv auswirken, wie in verschiedenen Studien über die Kosten der Ausgrenzung und Diskriminierung nachgewiesen wurde.

1.12. Artikel 13 des EG-Vertrags gestattet es der EU Vorkehrungen zu treffen, um u. a. die Diskriminierung von Behinderten zu bekämpfen. Gestützt auf diesen Artikel 13 nahm der Rat im November 2000 eine Richtlinie über die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf an, wo es u. a. um Diskriminierung wegen Behinderung geht. Dieser Artikel war auch die

Grundlage für den Beschluss des Rates, das Jahr 2003 zum Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen auszurufen. Im Juli 2000 nahm der Rat der Europäischen Union eine EU-Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft an. Der Geltungsbereich dieser auf Artikel 13 gestützten Richtlinie umfasst u. a. auch die Ausbildung, die sozialen Vergünstigungen sowie den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen.

1.13. Verschiedene Länder auf der Welt verfügen über ein umfassendes Antidiskriminierungsrecht, das sich als sehr erfolgreich bei der Bekämpfung der verschiedenen Barrieren, einschließlich der negativen Einstellung, denen sich Behinderte in der Gesellschaft gegenübersehen, erwiesen hat. Das erste und bekannteste der einschlägigen rechtlichen Rahmenwerke ist das Gesetz für Amerikaner mit Behinderungen („Americans with Disabilities Act“) von 1990. Seit 1995 gibt es ein ähnliches umfassendes Antidiskriminierungsgesetz im Vereinigten Königreich, und in Irland, Schweden sowie vor kurzem in Deutschland wurden andere weniger umfassende rechtliche Regelungen verabschiedet. In weiteren Ländern wie den Niederlanden und Spanien wird ebenfalls auf Nichtdiskriminierungsvorschriften hingearbeitet.

1.14. In ihrer Mitteilung „Auf dem Weg zu einem Europa ohne Hindernisse für Menschen mit Behinderungen“<sup>(2)</sup> tritt die Europäische Kommission für die Entwicklung und Förderung einer umfassenden integrierten Strategie zur Überwindung sozialer, baulicher und konzeptioneller/planerischer Barrieren ein, die den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu wirtschaftlichen und sozialen Möglichkeiten einschränken. In seiner Entschließung<sup>(3)</sup> zu dieser Mitteilung drängte das Europäische Parlaments die Europäische Kommission zu einem stärkeren Engagement für die Behinderten, was die Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit, die Bildung sowie den Zugang zu Gebäuden, Gütern und Dienstleistungen angeht. Das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen wird eine große und wichtige Chance zur Einlösung der Verpflichtungen sein, die die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung eingegangen ist.

1.15. Die einer jüngsten Eurostat-Veröffentlichung<sup>(4)</sup> zu entnehmenden Zahlen zeigen ein sehr niedriges Beschäftigungs- und Bildungsniveau der Menschen mit Behinderungen. So verfügten unter der Bevölkerung im Erwerbsalter 62 % der Nichtbehinderten gegenüber nur 24 % der Schwerbehinderten über einen Arbeitsplatz. 18 % der Nichtbehinderten hatten das tertiäre Bildungsniveau erreicht, das nur von 9 % der Behinderten erreicht wurde.

<sup>(2)</sup> KOM(2000) 284 endg.

<sup>(3)</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission — Auf dem Weg zu einem Europa ohne Hindernisse für Menschen mit Behinderungen, A5-0084/2001.

<sup>(4)</sup> „Disability and social participation in Europe“ (Behinderung und soziale Beteiligung in Europa), Eurostat, 2001.

<sup>(1)</sup> Eurobarometer-Bericht Nr. 54.2 (April 2001).

1.16. Die Sozialpartner (EGB, CEEP und UNICE/UEAPME) nahmen im Mai 1999 in Köln die Gemeinsamen Erklärungen der europäischen Sozialpartner zur Beschäftigung von behinderten Menschen an. In diesen Erklärungen heißt es unter anderem: „EGB, CEEP und UNICE/UEAPME sind der Ansicht, dass die Chancengleichheit ausgebaut werden muss, wenn die Beschäftigungssituation behinderter Menschen auf dem freien Arbeitsmarkt verbessert werden soll. Diskriminierungen aufgrund von Faktoren, die für die Erfüllung der Aufgabe unerheblich sind, sind sozial inakzeptabel und wirtschaftlich unangebracht.“ Ferner heißt es in den Erklärungen: „Durch die aktive Förderung der Beschäftigung behinderter Menschen können die Unternehmen bis dahin ungenutzte Ressourcen ausbauen und ihr Innovationspotential erweitern.“ Schließlich werden die öffentlichen Stellen von den Sozialpartnern aufgefordert, „die Bedürfnisse behinderter Menschen umfassend zu berücksichtigen, um eine Kultur der Eingliederung und nicht der Ausgrenzung zu schaffen“.

1.17. Der Mangel an angemessener Unterstützung in Form von Dienstleistungen und öffentlichen Beihilfen für Behinderte führt dazu, dass die Verantwortung häufig auf den Schultern der Familienangehörigen der Behinderten ruht. Dies ist insbesondere bei Menschen der Fall, die in mehrfacher Hinsicht auf Hilfe angewiesen sind und deren fehlende Unterstützung häufig dazu führt, dass sie entweder in Heimen oder unter sehr schwierigen familiären Verhältnissen leben müssen, wobei mindestens ein Familienmitglied seine Berufstätigkeit aufgeben muss, um sich der Betreuung des behinderten Familienmitglieds widmen zu können. Hier geht es um angemessene Mittel und Dienstleistungen sowie darum, es den Familienangehörigen zu ermöglichen, ihr Familienleben mit ihrer Berufstätigkeit zu vereinbaren<sup>(1)</sup>. Werden die mit der Behinderung verknüpften zusätzlichen Kosten nicht von der öffentlichen Hand getragen, müssen die Behinderten und ihre Familien selbst dafür aufkommen, was sie meist in Armut stürzt.

1.18. Die Gesellschaft macht sich nicht immer ein richtiges Bild von den Behinderten. Dies führt nicht nur dazu, dass ihnen generell nicht viel zugetraut wird, sondern auch dazu, dass gewisse Gruppen von Behinderten, wie die geistig Behinderten, stigmatisiert werden. Bei der Strategie zur Verbesserung dieses Bilds in der Öffentlichkeit kommt den Massenmedien eine wichtige Rolle zu. Menschen mit Behinderungen müssen zudem in allen Gesellschaftskreisen stärker präsent sein: als Politiker auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene, als Arbeitgeber und Manager, in Führungspositionen der Gewerkschaften und im Tertiärsektor.

1.19. Diese verschiedenen Faktoren bewirken häufig soziale Ausgrenzung und Armut. Deshalb wurden Behinderte in der Strategie der EU zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut als eine der von sozialer Ausgrenzung und Armut bedrohten Gruppen definiert. Ein unlängst unter der

Schirmherrschaft des Europäischen Behindertenforums von der Universität Athen in Zusammenarbeit mit verschiedenen europäischen Behindertenorganisationen erstellter Bericht<sup>(2)</sup> analysiert die verschiedenen Faktoren, die zur Ausgrenzung Behinderter führen. Als Hauptfaktoren werden in der Untersuchung der fehlende oder beschränkte Zugang zum sozialen Umfeld und zu Dienstleistungen, Arbeitslosigkeit, das Fehlen einer behinderungsgerechten Ausbildung, die Stigmatisierung, der Behinderte ausgesetzt sind, und die unzureichende Entschädigung der mit der Behinderung verbundenen Zusatzkosten beleuchtet. Außerdem wird geschildert, wie die Diskriminierung von Behinderten zu sozialer Ausgrenzung und Armut führt.

1.20. Die Menschen mit Behinderungen bilden eine sehr heterogene Gruppe, und die Behindertenpolitik muss diesem Umstand Rechnung tragen. Besondere Aufmerksamkeit benötigen Menschen mit Mehrfachbehinderungen, die nicht in der Lage sind, ihre Interessen selbst zu vertreten, und spezifische Dienstleistungen benötigen, die in Zusammenarbeit und im Einvernehmen mit ihren Eltern oder Betreuern zu ermitteln sind.

1.21. Der Dritte Ausschuss der Vereinten Nationen erklärte sich in seiner Sitzung im November 2001 damit einverstanden, auf Vorschlag der mexikanischen Regierung einen Ad-hoc-Ausschuss einzusetzen, der die Möglichkeit der Durchsetzung eines UN-Übereinkommens über die Rechte behinderter Menschen prüfen soll. Die erste Sitzung dieses Ad-hoc-Ausschusses findet noch vor dem Herbst 2002 statt.

1.22. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss ersuchte die Europäische Kommission in seiner am 17. Oktober 2001 verabschiedeten Stellungnahme zum Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen unter anderem, entsprechend der EU-Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft eine EU-Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit und Bekämpfung der Diskriminierung von Behinderten vorzulegen. Außerdem wurde in der Stellungnahme vorgeschlagen, ein spezifisches Aktionsprogramm zugunsten der Behinderten zu verabschieden, mit dem eine Methode der offenen Koordinierung der Behinderten-Politiken finanziert würde. Schließlich wurde in der Stellungnahme auch vorgeschlagen, dass der Ausschuss im Rahmen der Vorbereitung des „Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen 2003“ im Jahr 2002 eine einschlägige Initiativstellungnahme verabschiedet.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003 bietet eine einzigartige Gelegenheit, mit dem

<sup>(1)</sup> „Ressources, services, temps: trois éléments inséparables d'une politique familiale“, Coface Handicap, April 2001.

<sup>(2)</sup> „Disability and social exclusion in the European Union: time for change, tools for change“, von der Universität Athen erstellter und von 8 Behindertenorganisationen unter der Schirmherrschaft des Europäischen Behindertenforums herausgegebener Bericht.



Behindertenprogramm in der Europäischen Union voranzukommen. Das Jahr sollte als Anfangsphase eines Prozesses angesehen werden, der sich weit über das Jahr hinaus fortsetzen wird.

2.2. Bei diesem Prozess sollten Behörden auf allen Ebenen, von den EU-Institutionen bis hinunter zu den Kommunalbehörden, mit gutem Beispiel vorangehen.

2.3. Der Erfolg des Jahres steht und fällt mit der aktiven Mitwirkung aller Akteure auf allen Ebenen, die bei dieser Gelegenheit dauerhafte Partnerschaften knüpfen sollten.

2.4. Die Behindertenpolitik liegt hauptsächlich in der nationalen Zuständigkeit. Allerdings wird sie in zunehmendem Maße durch verschiedene einschlägige EU-Initiativen entweder in Form von Richtlinien oder der Anwendung der Methode der offenen Koordinierung beeinflusst. Deshalb ist bei der künftigen Behindertenpolitik auf die erforderliche Komplementarität von EU-Politik und einzelstaatlichen Politiken zu achten, wobei natürlich noch die wachsenden Kompetenzen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in diesem Bereich zu bedenken sind.

2.5. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der Behinderten werden zu einer besseren Gesellschaft führen. Werden Dienstleistungen behindertengerecht gestaltet, werden sie allen Bürgern und insbesondere älteren Menschen zugänglich sein.

2.6. Die Behinderten sind größtenteils passive und aktive Mitglieder von Behindertenorganisationen, die zum Schutz ihrer Rechte ins Leben gerufen wurden. Diese Organisationen gibt es auf allen Ebenen, d. h. auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene. Diese Organisationen sollten deshalb als einer der Partner an allen im Rahmen des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen 2003 durchgeführten Aktionen beteiligt werden. Die Zeiten, als Initiativen für Behinderte noch ohne deren aktive Beteiligung durchgeführt wurden, sind endgültig vorbei.

2.7. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Integration behinderter Menschen in unsere Gesellschaft sind vielfältiger Art und müssen sowohl Gesetzesinitiativen als auch sich an die Allgemeinheit richtende Sensibilisierungskampagnen umfassen.

### 3. Im Rahmen des Europäischen Jahrs zu fördernde Ziele

3.1. Das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen sollte den Prozess der schrittweisen Beseitigung der Barrieren einleiten, mit denen Behinderte in allen Lebensbereichen, insbesondere im Bildungsbereich und beim Zugang zu Gütern

und Dienstleistungen, konfrontiert sind. Es soll auch den Behinderten und ihren Familienangehörigen die Unterstützung gewähren, die sie benötigen, um von einer echten Chancengleichheit profitieren zu können.

3.2. Einige dieser Barrieren (wie Umwelt- und Kommunikationsbarrieren) können auf gesetzlichem Wege überwunden werden, während die Überwindung anderer (mentalitätsbedingter) Barrieren Sensibilisierungskampagnen erfordert. In jedem Falle aber bedarf es des Engagements und der Zusammenarbeit aller maßgeblichen Akteure. Es gibt bereits viele gute Beispiele dafür, wie solche Hürden genommen werden können, die bewiesen haben, dass dies möglich und für alle Beteiligten segensreich ist.

3.3. Die meisten Behinderten im Erwerbsalter sind arbeitsfähig und arbeitswillig. Wird ihre Beschäftigungsfähigkeit erhöht, erhöht sich auch ihre Beschäftigungsquote, was einer der Schlüssel zu ihrer sozialen Teilhabe ist. Die jüngste EU-Richtlinie über die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf stellt einen nützlichen Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungsquote der Behinderten dar. Sie muss jedoch durch entsprechende positive Maßnahmen ergänzt werden, insbesondere durch eine angemessene Unterstützung der Behinderte beschäftigenden Arbeitgeber, einschließlich der kleinen und mittleren Unternehmen, für die solche Anreize besonders attraktiv sein könnten. Auch sollten finanzielle Anreize gegeben werden, die Behinderte dazu veranlassen können, sich selbständig zu machen. Passive Maßnahmen dürfen nicht den Effekt haben, von der Eingliederung der Behinderten in den Arbeitsmarkt abzuhalten. Um diesen Effekt zu verhindern, müssen die Leistungen zur Deckung der mit der Behinderung verbundenen Zusatzkosten auch beibehalten werden, wenn eine behinderte Person einen Arbeitsplatz findet, und diese Person muss für den Fall, dass sie diesen Arbeitsplatz wieder aufgeben muss, die Gewähr haben, alle früheren Leistungen wieder zu erhalten.

3.4. Die EU-Arbeitskräfteerhebung 2002 wird ein Ad-hoc-Modul über Behinderte enthalten, das erstmals vergleichbare Statistiken über die Beschäftigungsquote der Behinderten liefern wird.

3.5. Die Rolle der Sozialpartner ist von ausschlaggebender Bedeutung. Es gibt viele Beispiele für ein vorbildliches Verhalten von Arbeitgebern, sowohl was die Beschäftigung von Behinderten als auch die behindertengerechte Gestaltung ihrer Waren und Dienstleistungen anbelangt. Es könnte aber noch mehr getan werden, um diese Beispiele unter den Arbeitgebern bekannt zu machen. Mit dem UK Forum of Employers on Disability<sup>(1)</sup> wurde ein interessantes Modell entwickelt, das

<sup>(1)</sup> Das UK Forum on Disability ist ein Netzwerk von Arbeitgebern des Vereinigten Königreichs, die sich für die Behindertenproblematik interessieren. Die Mitglieder des Forums beschäftigen über 22 % der Beschäftigten im Vereinigten Königreich. Das Forum unterstützt Arbeitgeber, die beabsichtigen, Behinderte zu beschäftigen oder ihren Service für behinderte Kunden zu verbessern.

bisher aber noch von keinem anderen Mitgliedstaat übernommen wurde. Die Arbeitgeber sollten dies als Teil des allgemeinen Engagements der Unternehmerschaft gemäß dem Grünbuch über die soziale Verantwortung der Unternehmen sehen.

Soziale Kooperation kann als Instrument zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung von Behinderten jeglicher Art eine wichtige Rolle spielen. Die Gründung von Genossenschaften oder anderer Einrichtungen zur beruflichen Eingliederung verhilft den Behinderten zu Selbstbewusstsein und Selbständigkeit, wodurch ihre vollständige Integration in das soziale Gefüge erreicht werden kann.

3.6. Die Rolle der Gewerkschaften ist in diesem Zusammenhang auch insofern von großer Bedeutung als sie sicherstellen müssen, dass einmal eingestellte Behinderte gleiche Chancen erhalten, wozu auch die innerbetrieblichen Aufstiegschancen gehören. Sie haben ferner die wichtige Aufgabe der Verbreitung der EU-Richtlinie über die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf. Schließlich spielen auch die Wohlfahrtsverbände und Stiftungen, die soziale Leistungen für Behinderte erbringen und ihnen Beschäftigungsmöglichkeiten bieten, eine entscheidende Rolle.

3.7. Ein wichtiger Teil der Beschäftigungsmaßnahmen für Behinderte ist, wie in einer jüngsten OECD/LAO-Studie<sup>(1)</sup> und auch in den jüngsten Initiativen der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz hervorgehoben wurde, die Arbeitsplatzhaltung. Die meisten Behinderten erwerben ihre Behinderung im Erwerbsalter, doch werden nicht genügend Anstrengungen unternommen, um sie weiterzubeschäftigen. In einigen Ländern wie Schweden und dem Vereinigten Königreich gibt es verschiedene interessante Modelle für die Arbeitsplatzhaltung<sup>(2)</sup>. Ein wichtiges Element einer erfolgreichen Arbeitsplatzhaltungspolitik ist die Aufrechterhaltung des Kontakts zwischen der behinderten Person und ihrem Arbeitgeber. Natürlich hängt in diesem Zusammenhang viel von der Funktionsweise des Systems der sozialen Sicherheit ab. Der uneingeschränkte Zugang der Behinderten zum lebenslangen Lernen muss sichergestellt werden, und die jüngsten Initiativen wie die Mitteilung der Europäischen

Kommission zum lebenslangen Lernen<sup>(3)</sup> müssen den Behinderten in all ihren Aspekten Rechnung tragen.

3.8. Wie für alle Bürger sind Bildung und Ausbildung auch für die Behinderten einer der Schlüssel zur Beschäftigung und ganz allgemein zur sozialen Teilhabe. Die Bildung und Ausbildung behinderter Kinder sollte dem allgemeinen Konzept der integrierten Bildung/Ausbildung folgen, das nicht nur für behinderte Kinder gut ist, sondern auch für nichtbehinderte Kinder, da auf diese Weise Verständnis für das Recht der Behinderten auf eine gleichberechtigte Stellung in einer diversifizierten Gesellschaft geweckt wird. Damit die integrierte Bildung/Ausbildung erfolgreich sein kann, müssen behinderte Kinder und Jugendliche eine ihrer jeweiligen Behinderung entsprechende Unterstützung erhalten.

3.9. Sonderschulen dürfen für behinderte Kinder nur dann als bevorzugte Lösung in Betracht kommen, wenn sich Eltern und behindertes Kind hierfür einvernehmlich entscheiden. Die Sonderschulen müssen die Vermittlung einer Bildung/Ausbildung gewährleisten, die der des allgemeinen Schulsystems entspricht. Außerdem müssen diese Sonderschulen regelmäßig bewertet werden.

3.10. Das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003 sollte vor allem jenen Behinderten Fortschritte bringen, die am stärksten von Ausgrenzung bedroht sind, und solchen, die doppelt oder mehrfach diskriminiert werden, wie behinderten Frauen und Behinderten, die ethnischen Minderheiten angehören. Erhöhte Aufmerksamkeit sollte Menschen mit Mehrfachbehinderungen und ihren Familienangehörigen und Betreuern im Hinblick auf die Schaffung von Unterstützungsangeboten gewidmet werden, die sicherstellen, dass auch sie sämtliche Menschenrechte in Anspruch nehmen können.

3.11. Einige Fortschritte wurden in letzter Zeit in den Bereichen Sozialpolitik, Verkehr und Informationsgesellschaft erzielt, wo die meisten der jüngsten Initiativen den Behinderten Rechnung tragen. In vielen anderen Bereichen ist dies noch nicht der Fall, was beweist, dass die Integrationsbemühungen verstärkt werden müssen.

3.12. Es müssen besondere Anstrengungen unternommen werden, um die Behinderten in allen sie betreffenden EU-Politiken zu berücksichtigen. Diese Anstrengungen müssen während des Europäischen Jahres 2003 geschehen, in den Jahren danach aber fortgesetzt werden. Zwar sind die Behinderten formell aus keinem dieser Bereiche ausgenommen, doch führt ihre mangelnde Sichtbarkeit dazu, dass sie in der Praxis ausgegrenzt werden. Deshalb ist es notwendig, bei allen relevanten Initiativen ausdrücklich auf die Behinderten einzugehen und die Initiativen nötigenfalls so anzupassen, dass die Behinderten von ihnen voll profitieren und daran mitarbeiten können.

(1) „International survey project on strategies for the retention and inclusion to employment of disabled people“ (Internationales Untersuchungsprojekt über Strategien für die Erhaltung des Arbeitsplatzes und die berufliche Eingliederung von Behinderten) von Patricia Thornton, Institut für Sozialpolitik der Universität York.

(2) Das Royal National Institute for the Blind (RNIB — Nationales königliches Institut für die Blinden) hat im VK den sog. „disability leave“ (Behindertenurlaub) vorgeschlagen, der zurzeit geprüft wird. Das Konzept ähnelt dem des Mutterschaftsurlaubs und gestattet es einer Person, die eine Behinderung erworben hat, für einige Zeit mit ihrer Arbeitstätigkeit auszusetzen, um die erforderlichen Rehabilitations- und Umschulungsmaßnahmen durchzuführen, und sodann ihre Arbeitstätigkeit im gleichen Unternehmen wieder aufzunehmen.

(3) Mitteilung der Europäischen Kommission „Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen“ (KOM(2001) 678 endg.).

3.13. Zu solchen EU-Initiativen, bei denen ausdrücklich auf die Behinderten eingegangen werden sollte, gehören die EU-Verbraucherpolitik, die EU-Initiativen zu den Menschenrechten, das EU-Aktionsprogramm für die Jugend, EU-Programme und -Initiativen im Bildungsbereich (SOKRATES, COMENIUS, LEONARDO DA VINCI), Kultur- und Medienprogramme der EU sowie EU-Aktivitäten im Bereich des Sports, vor allem im Zusammenhang mit dem geplanten Europäischen Jahr der Erziehung durch Sport 2004.

3.14. Behinderte und ihre Eltern und Vertreter müssen in die Arbeiten im Zuge der verschiedenen EU-Prozesse einbezogen werden, bei denen die Methode der offenen Koordinierung angewandt wird, wie z. B. im Bildungs-, Jugend- und Rentenbereich. Dies ist nur bei entsprechendem Engagement und aktiven Maßnahmen der EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten möglich, die gewährleisten, dass die Behindertenprobleme bei diesen Arbeiten berücksichtigt und repräsentative Behindertenorganisationen an ihnen beteiligt werden. Werden zur Unterstützung dieses Prozesses statistische Indikatoren entwickelt, so müssen diese über die Lage der Behinderten Aufschluss geben.

3.15. Die Behindertenpolitik bleibt weitgehend in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Obwohl die Behinderten in der Europäischen Beschäftigungsstrategie und in der Strategie der EU zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut Berücksichtigung finden, wird den Behinderten von einem Mitgliedstaat zum anderen sehr unterschiedliche Aufmerksamkeit gewidmet, wodurch sich kein Gesamtbild ihrer Lage und keine Vergleichsmöglichkeiten zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten ergeben. Damit wird eine Chance vertan, da die Mitgliedstaaten die Möglichkeit des Informationsaustauschs über ihre Politiken und Beispiele bewährter Praktiken nicht genügend nutzen können. Es fehlt generell an Indikatoren für und Daten über die Lage der Behinderten, weshalb es kaum möglich ist, die Wirksamkeit der verschiedenen einzelstaatlichen Politiken zu vergleichen.

3.16. Das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen sollte Fortschritte beim Austausch zwischen EU-Mitgliedstaaten und Beitrittsländern über die einzelstaatlichen Behindertenpolitiken bringen.

3.17. Behinderte sollten zu den gleichen Einrichtungen und Dienstleistungen Zugang haben, die allen anderen Bürgern zugänglich sind. Dies bedeutet, dass ihren Bedürfnissen schon in den Anfangsphasen der Planung Rechnung getragen werden muss. Dies gilt u. a. für Planungsentscheidungen, die öffentliche Räume wie Gaststätten, Kinos, Theater, Schulen, Universitäten, Einkaufszentren, Museen, Parks und Stadien betreffen. Wird Behinderten die Möglichkeit des Zugangs zu diesen Einrichtungen oder Anlagen nicht gewährleistet, so stellt dies nicht nur eine Verletzung grundlegender Menschenrechte dar, sondern hat auch wirtschaftliche Konsequenzen, weil die betreffenden

Arbeitgeber hierdurch einen nicht unbeträchtlichen Teil ihrer potentiellen Besucher/Kunden verlieren. Die Verbraucherorganisationen haben einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung dieser Zugänglichkeit für Behinderte zu leisten. Als gutes Beispiel für die Lage auf diesem Gebiet sei die jüngste Umfrage eines spanischen Verbraucherverbandes erwähnt, die ergeben hat, dass die Hälfte solcher Einrichtungen oder Anlagen Behinderten unzugänglich waren.

3.18. Wie alle anderen Bürger sollten Menschen mit Behinderungen aktive Mitglieder der Gesellschaft und in der Lage sein, sich aktiv in verschiedenen Organisationen wie politischen Parteien, Berufsorganisationen, religiösen Vereinigungen, Sportvereinen, Umweltverbänden und sonstigen Vereinigungen zu betätigen. All diese Organisationen müssen so organisiert sein, dass Behinderte in ihnen mitarbeiten können.

3.19. Die Darstellung der Behinderten in den Massenmedien ist verbesserungsbedürftig. In den Informationen, Nachrichten und Sendungen müssen die Rechte der Behinderten anerkannt werden und muss auf die Barrieren aufmerksam gemacht werden, die Behinderte an der vollen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben hindern.

3.20. Das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003 sollte in seiner Tragweite nicht auf die in der Europäischen Union lebenden Behinderten beschränkt werden, sondern auch den Behinderten in den Beitrittsländern zugute kommen, wo die Lage der Behinderten oft noch schlechter als in der EU ist. Außerdem sollten die Behinderten in den Entwicklungsländern dadurch, dass sie in der Politik der Entwicklungszusammenarbeit der EU größere Aufmerksamkeit erhalten, ebenfalls von den Ergebnissen des Europäischen Jahres profitieren.

3.21. Das Recht der Behinderten, durch die sie vertretenden Organisationen am Beschlussfassungsprozess beteiligt zu werden, sollte während des Europäischen Jahrs im Rahmen der allgemeinen Initiative zur Förderung des strukturierten zivilen Dialogs auf EU-Ebene gestärkt werden. Hiervon können auch die Entscheidungsträger unmittelbar profitieren, denen nicht immer klar ist, wie Maßnahmen gestaltet werden müssen, damit sie auch den Behinderten gerecht werden. Das Verfahren, das zu dieser Stellungnahme geführt hat, könnte als Beispiel für eine gute Vorgehensweise dienen, da eine öffentliche Anhörung von Vertretern der Behindertenbewegung veranstaltet wurde, um sich über deren Standpunkte zu informieren. Auf diese Weise konnte ein besseres Verständnis der Lage und der Kernforderungen der Behindertenbewegung erzielt sowie die Vielfältigkeit der Behindertenbewegung herausgestellt werden.

#### 4. Konkrete Vorschläge

4.1. Nach Ansicht des Wirtschafts- und Sozialausschusses könnte mit den folgenden Vorschlägen ein sinnvoller Beitrag zur Erreichung der im vorigen Abschnitt formulierten Ziele geleistet werden:

4.2. Auf EU-Ebene sollte ein spezifisches Aktionsprogramm zugunsten der Behinderten mit folgenden Hauptzielen aufgestellt werden:

- a) Förderung der systematischen Berücksichtigung der Behinderten in allen relevanten Bereichen der Gemeinschaftspolitik einschließlich des Ausbaus der derzeitigen Konsultation und der Einführung von Kontrollmechanismen sowie Förderung der Sensibilisierung der maßgeblichen Entscheidungsträger, wobei der Schwerpunkt auf die Möglichkeiten für Behinderte zu legen wäre;
- b) Förderung der Festlegung einer Methode der offenen Koordinierung auf dem Gebiet der Behindertenpolitik, die auf gemeinsamen Ergebnisindikatoren beruht, anhand derer die im Laufe der Zeit erzielten Fortschritte bei der sozialen Eingliederung von Behinderten verfolgt werden könnten; diese Methode wäre auf alle relevanten Bereiche der Behindertenpolitik wie Bildung, Ausbildung, lebenslanges Lernen, Beschäftigung, Verkehr, Informationsgesellschaft, Leistungssysteme und Einrichtungen/Dienstleistungen für Menschen mit Mehrfachbehinderungen und ihre Familienangehörigen anzuwenden; um voneinander lernen zu können, sollten Beispiele für vorbildliche Verfahrensweisen in all diesen Bereichen geliefert werden; die Methode der offenen Koordinierung der Behindertenpolitiken wäre für alle Mitgliedstaaten und insbesondere für die Länder, die der Europäischen Union bald beitreten werden, nützlich;
- c) Sicherstellung und Verstärkung der Teilnahme repräsentativer Behindertenorganisationen am zivilen Dialog auf EU-Ebene, u. a. durch Bereitstellung angemessener finanzieller Mittel und Einführung entsprechender Konsultationsverfahren;
- d) Einbeziehung von Wohlfahrtsverbänden und Stiftungen soweit sie soziale Dienstleistungen für Behinderte anbieten.

4.3. Zur Förderung der Beseitigung der jetzigen Barrieren und der Verhütung der Errichtung neuer Barrieren sollte aus großer Beitrag des Europäischen Jahres zum Voranbringen der auf der Behinderten-Agenda stehenden Maßnahmen eine auf Artikel 13 gestützte EU-Richtlinie verabschiedet werden, die bewirkt, dass die Diskriminierung von Behinderten in allen Lebensbereichen einschließlich des Bildungswesens und des Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen (einschließlich der

Wohnung), die der Allgemeinheit zugänglich sind, als gesetzeswidrig betrachtet wird. In dieser Richtlinie sollten vernünftige Fristen festgelegt werden, innerhalb derer die derzeitige Behinderten unzugängliche Infrastruktur ihnen schrittweise zugänglicher zu machen wäre; auch sollte die Richtlinie entsprechende Durchsetzungsmechanismen einschließlich einer unabhängigen Überwachungsstelle in jedem Mitgliedstaat vorsehen, die die Umsetzung der Richtlinie in das jeweilige nationale Recht zu überwachen hätte.

4.4. Zur Erhöhung der Beschäftigungsquote der Behinderten möchte der Wirtschafts- und Sozialausschuss folgende Vorschläge äußern:

- a) Die Mitgliedstaaten der EU sollten die rasche und adäquate Umsetzung der EU-Richtlinie über die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf sicherstellen.
- b) Die Europäische Kommission sollte — mit Einverständnis der Mitgliedstaaten — die derzeitige Leitlinie 7 der beschäftigungspolitischen Leitlinien, die die Behinderten betrifft, dahingehend ergänzen, dass darin zum einen die Mitgliedstaaten dringend zur Aufstellung konkreter Ziele für die Beschäftigung von Behinderten ersucht werden und zum anderen auf Anreize für Unternehmer, die Behinderte beschäftigen, hingewiesen wird; Unternehmen und Behinderte sollten über die betreffenden Anreizsysteme besser informiert werden und leichter und schneller davon profitieren können.
- c) Die Sozialpartner auf EU-Ebene sollten die Nutzung der gemeinschaftlichen Strukturen des sozialen Dialogs in Betracht ziehen, um neue Initiativen für die Beschäftigung von Behinderten einschließlich der Arbeitsplatzhaltung vorzuschlagen.
- d) Entsprechend der Entscheidung, die das Europäische Parlament unlängst in erster Lesung getroffen hat, sollten die EU-Richtlinien über öffentliches Beschaffungswesen dahingehend geändert werden, dass sie es den Behörden gestatten, die Beschäftigung Behinderter als Vergabekriterium in ihre Ausschreibungen aufzunehmen und ggf. zu verlangen, dass Produkte und Dienstleistungen behindertengerecht gestaltet und hergestellt werden.
- e) Es könnten einzelstaatliche und EU-Netzwerke von Arbeitgebern und Gewerkschaften, die mit der Beschäftigung von Behinderten zu tun haben, geschaffen werden.
- f) Zur Kontrolle des Erfolgs dieser verschiedenen Maßnahmen sollte die EU-Arbeitskräfteerhebung auch fortwährend über die Lage der Behinderten auf dem Arbeitsmarkt informieren.



4.5. Die neue Methode der offenen Koordinierung im Bildungsbereich sollte behinderte Kinder und Jugendliche zu den Hauptzielgruppen zählen, und alle Aktionen und Indikatoren sollten ihnen Rechnung tragen. Der 2002 stattfindende Europäische Tag der Menschen mit Behinderungen wird der Sensibilisierung und der Vorbereitung der aktiven Beteiligung des gesamten Schulwesens am Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003 dienen.

4.6. Sowohl die allgemeinen als auch die unterstützenden neuen Technologien können, wenn sie entsprechend gestaltet werden, entscheidend zur Überwindung einiger der Barrieren, denen sich Behinderte gegenübersehen, beitragen. Deshalb sollten in dem künftigen Sechsten EU-Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung, in dem Richtlinienpaket über Telekommunikationsdienstleistungen und in dem neuen Aktionsplan eEurope 2005 sowohl die Betrachtung der Behindertenproblematik als horizontales Thema als auch spezielle Unterstützungsmaßnahmen für Behinderte gefordert werden. Außerdem bedarf es größerer Anstrengungen, um alle gesetzlichen und sonstigen Barrieren zu beseitigen, die bislang die Entstehung eines wirklichen europäischen Marktes der unterstützenden Technologien verhindern, und um auf nationaler Ebene den Behinderten, die diese Technologien benötigen, eine angemessene finanzielle Unterstützung zu gewähren.

4.7. Um die allgemeine und umfassende Sichtbarkeit der Behinderten in der EU-Strategie zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut zu gewährleisten, sollten die verschiedenen Indikatoren zur Messung der Wirksamkeit der einzelstaatlichen Maßnahmen in diesem Bereich nach Behinderungsarten aufgeschlüsselt werden. Die repräsentativen Behindertenorganisationen sollten an der Gestaltung, Durchführung und Bewertung der nationalen Aktionspläne zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut beteiligt werden.

4.8. Der Ausschuss setzt sich dafür ein, dass auf internationaler und nationaler Ebene Unternehmensformen gefördert und unterstützt werden, die das Ziel der Eingliederung Behindertener ins soziale Gefüge verfolgen. Insbesondere setzt sich der Ausschuss für die Unterstützung und Förderung genossenschaftlicher Unternehmen und sonstiger sozialer Einrichtungen ein.

4.9. Um die Menschenrechte der Behinderten auch auf der ganzen Welt zu fördern, hält es der Wirtschafts- und Sozialausschuss ebenfalls für erforderlich, dass die Behinderten in der Politik der Entwicklungszusammenarbeit der EU und der einzelnen Mitgliedstaaten angemessen berücksichtigt werden.

4.10. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss verpflichtet sich zur Beherzigung der Erklärung von Madrid, zur Förderung der in ihr gesteckten Ziele sowie zur weiten Verbreitung der Erklärung.

4.11. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss empfiehlt allen öffentlichen und privaten, lokalen, nationalen und EU-Akteuren, bei der Inangriffnahme der Aktionen im Rahmen des Europäischen Jahres die unlängst proklamierte Erklärung von Madrid im Auge zu behalten, in der der konzeptionelle Rahmen des Jahres abgesteckt und konkrete Aktionen für die jeweiligen Akteure vorgeschlagen wurden. Insbesondere sollten Massenmedien, Verbraucherverbände, Jugendorganisationen, Sportvereine, religiöse und sonstige Vereinigungen sowie sonstige Akteure das Europäische Jahr dazu nutzen, ihre Einrichtungen zu verbessern, und darauf hinarbeiten, dass die Behinderten in vollem Umfang sowohl von ihnen profitieren als auch in ihnen mitarbeiten können.

4.12. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss verpflichtet sich hiermit, die Behinderten bei allen seinen Arbeiten zu berücksichtigen, ihren Interessen, Rechten und Pflichten in allen seinen Stellungnahmen Rechnung zu tragen und die Behinderten, wo dies zweckmäßig erscheint, in diesen Stellungnahmen ausdrücklich zu erwähnen. Es sollte ein Dokument ausgearbeitet werden, das die Berichterstatter an die Behinderten erinnert und als Leitfaden dafür dient, wie das Thema der Behinderung und der Behinderten berücksichtigt werden kann. Es sollte insbesondere die Empfehlung enthalten, die repräsentativen Behindertenorganisationen zu konsultieren. Die Art und Weise, wie der Behindertenproblematik in den verschiedenen Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses Rechnung getragen wird, sollte einer regelmäßigen Bewertung unterzogen werden.

4.13. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss wird im Hinblick auf die Formulierung weiterer Vorschläge zur Förderung der sozialen Eingliederung der Behinderten aktiv an der Bewertung des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen 2003 mitwirken und die in der Behindertenpolitik der EU erzielten Fortschritte in regelmäßigen Abständen bewerten.

4.14. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt den vom UN-Sonderberichterstatter für Behindertenfragen geäußerten und von der UN-Kommission für soziale Entwicklung und Menschenrechte gebilligten Vorschlag, den Inhalt der „UN Standard Rules“ (Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte) zu verschärfen und die derzeitige Überwachungsstruktur beizubehalten. Außerdem unterstützt der Wirtschafts- und Sozialausschuss die von den Vereinten Nationen gebilligte Initiative zur Einleitung eines Verfahrens der Ausarbeitung eines UN-Übereinkommens über die Rechte der Behinderten, das gewährleisten würde, dass die Behinderten uneingeschränkt von den bisherigen internationalen Übereinkommen profitieren.

4.15. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss wird bei seinen Arbeiten im Rahmen des Konvents zur Zukunft Europas dem Inhalt dieser Stellungnahme Rechnung tragen.

4.16. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss wird diese Stellungnahme den maßgeblichen europäischen und einzelstaatlichen Behindertenorganisationen übermitteln.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

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 Änderung des Beschlusses Nr. 253/2000/EG über die Durchführung der zweiten Phase des Gemeinschaftlichen Aktionsprogramms im Bereich der allgemeinen Bildung SOKRATES“**

(KOM(2002) 193 endg. — 2002/0101 (COD))

(2002/C 241/18)

Der Rat beschloss am 7. Juni 2002, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 20. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Bernabei.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) einstimmig folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Grundlage des Programms SOKRATES sind die Artikel 149 und 150 des EG-Vertrags, wonach die Gemeinschaft zur Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung dadurch beiträgt, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch eine Vielzahl von Maßnahmen wie Mobilität, Informationsaustausch oder Unterricht in den Sprachen der Union sowie die ständige Weiterbildung aller Unionsbürger fördert.

1.2. Die Gemeinschaft unterstützt und ergänzt die Bildungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten, respektiert jedoch deren Verantwortung für die Unterrichtsinhalte und die Gestaltung der einzelstaatlichen Bildungssysteme: So haben die Europäischen Räte von Lissabon und Stockholm die nachhaltige Entwicklung des wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraums in der Welt in den Mittelpunkt gerückt, und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Barcelona messen der Bildung erstmals ein erhebliches spezifisches Gewicht bei und betonen ihre Bedeutung für die Verwirkli-

chung anderer Ziele wie z. B. der beruflichen Mobilität und Vollbeschäftigung; all diese Ergebnisse lassen die Feststellung zu, dass die Bildung künftig ein fundamentaler und unverzichtbarer Bestandteil des europäischen Aufbauprozesses sein wird<sup>(1)</sup>.

1.3. Der Europäische Rat von Barcelona hat die Kommission insbesondere aufgefordert, fünf Aktionen unmittelbar zur Anwendung zu bringen: Gewährleistung der Transparenz der Diplome und Befähigungsnachweise, insbesondere auch im Bereich der beruflichen Bildung; Erleichterung des Fremdsprachenerwerbs; Einführung der europäischen Dimension in die Bildungssysteme der Mitgliedstaaten; Umsetzung des Arbeitsprogramms über die Ziele, die die europäischen Schul- und Berufsbildungssysteme erreichen sollen; Annahme der Entschließung über lebenslanges Lernen mit Blick auf den Gipfel, der im Juni 2002 in Sevilla stattfindet.

<sup>(1)</sup> Erklärung des spanischen Ratsvorsitzes auf dem Rat „Bildung und Jugend“ vom 30.5.2002.

1.4. Das Programm SOKRATES, das am 24. Januar 2000 durch den Beschluss 253/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Durchführung der zweiten Phase 2000-2006 verabschiedet und mit Haushaltsmitteln in Höhe von 1 850 Millionen Euro ausgestattet wurde, entspricht mit seinen acht Handlungsleitlinien vollständig diesen Aktionsperspektiven:

- COMENIUS, für die Schulbildung
- ERASMUS, für die Hochschulbildung
- GRUNDTVIG, für die Erwachsenenbildung und andere Bildungswege
- LINGUA, für Sprachunterricht und Spracherwerb
- MINERVA, für die Entwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien auf dem Gebiet des Bildungswesens
- Beobachtung und Innovation der Bildungssysteme und -politiken
- Gemeinsame Aktionen mit anderen Gemeinschaftsprogrammen
- Flankierende Maßnahmen zur Sensibilisierung, Verbreitung, Verbesserung der Verwaltung sowie für horizontale Prioritäten wie die Förderung der Chancengleichheit und der interkulturellen Bildung.

1.5. Der Ausschuss konnte sich zum Start der zweiten Phase des Programms SOKRATES mit einer eigenen Stellungnahme äußern<sup>(1)</sup>, in der er seine Unterstützung für die Zielsetzungen des Programms zum Ausdruck brachte; die Kommission wird ihrerseits dem Rat, dem Parlament, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen spätestens am 30. Juni 2004 einen Zwischenbericht zur Bewertung der Umsetzung des Programms vorlegen.

1.6. Im Übrigen verabschiedete das Europäische Parlament am 28. Februar 2002 einen Bericht und eine Entschließung zur Umsetzung des Programms SOKRATES<sup>(2)</sup> und entsprach damit seinem Vorrecht und seiner Verpflichtung, dafür Sorge zu tragen, dass die Ausgaben möglichst effizient und kohärent im Sinne der Verwirklichung ihrer Programmziele verwaltet werden. In der Entschließung stellt das Parlament strukturelle Probleme, eine inadäquate Koordinierung mit anderen Programmen, umständliche und komplexe Verfahren, einen hohen Verwaltungsaufwand, eine nicht hinreichende Information, eine mangelhafte Verbreitung der Ergebnisse sowie

eine unzureichende Überwachung und Bewertung fest. Das Parlament hat eine stärkere und bessere Koordinierung, eine Beschleunigung und Vereinfachung der Verfahren, klare Vereinbarungen mit den einzelstaatlichen Stellen und eine bessere Überwachung und Kontrolle — ohne Behinderung der Umsetzung — gefordert.

1.7. Der Rechnungshof hat seinerseits am 12. März 2002 einen Sonderbericht<sup>(3)</sup> vorgelegt, in dem er auf konzeptionelle Mängel hinweist, die dazu führten, dass die Struktur komplex, die 38 geplanten Aktionen äußerst uneinheitlich, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten kompliziert, die Bewertung infolge unklarer Kriterien und Parameter schwierig und der Rahmen für die Aktivierung von Synergien mit anderen Gemeinschaftsprogrammen unangemessen sei. Des Weiteren hat der Rechnungshof Mängel innerhalb des Verwaltungsrahmens festgestellt — und zwar sowohl zentral beim Amt für technische Hilfe als auch dezentral bei den einzelstaatlichen Stellen —, die darauf zurückzuführen seien, dass es an einem adäquaten Status, ausreichenden Mitteln und einem Rechtsrahmen für die Aufgabenverteilung fehle. Schließlich hat der Rechnungshof Defizite in den Bewertungsberichten konstatiert, deren Auswirkung seiner Ansicht nach weiterhin fragwürdig ist.

1.8. Die Kommission hat in ihren Antworten an den Rechnungshof betont, nicht unterschätzt werden dürfe die Zerreißprobe zwischen dem Schutz der Anforderungen einer strikten Verwaltung und der Notwendigkeit, Verwaltungsmodalitäten festzulegen, die nutzerfreundlicher seien und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren; dies gelte um so mehr angesichts der geringen zugewiesenen Beträge und der Forderung, Zugang und Verwaltung eines Programms zu vereinfachen, das 70 Millionen junge Menschen, 4,5 Millionen Lehrkräfte, ca. 12 Millionen Studierende in 5 000 höheren Lehranstalten sowie Millionen von Erwachsenen in Voll- oder Teilzeitkursen nicht nur in der EU, sondern auch in den Beitrittsländern betreffe.

1.9. Für das neue Programm SOKRATES II wurde ferner ein Schema festgelegt, das Indikatoren, einen Zeitplan und Bestimmungen für die Standardisierung und Vergleichbarkeit der Daten sowie die Erarbeitung einzelstaatlicher Berichte bereits bis Ende 2003 umfasst; die Nutzung von Netzen nationaler Stellen wurde durch Bestimmungen zur Aufgabenverteilung verstärkt; bis zur Errichtung einer Durchführungsstelle wurde die Inanspruchnahme des Amtes für technische Hilfe eingeschränkt; bekräftigt wurde die Notwendigkeit einer gewissen Durchführungsflexibilität, und es wurden Bestimmungen für die Vereinfachung der Verfahren sowie für die Kontrolle und Überwachung eingeführt.

<sup>(1)</sup> ABl. C 410 vom 30.12.1998.

<sup>(2)</sup> A5 0021/2002.

<sup>(3)</sup> Sonderbericht Nr. 2/2002 über die gemeinschaftlichen Aktionsprogramme Sokrates und Jugend für Europa vom 12.3.2002.

1.10. Der in dieser Stellungnahme behandelte Vorschlag für einen Beschluss leistet einen Beitrag zur Verringerung des im Vergleich zu den bescheidenen eingesetzten Beträgen — im Jahr 2000 durchschnittlich 3 315 Euro pro Vorhaben — unverhältnismäßigen administrativen Mehraufwands und bezweckt eine Verringerung der abschreckenden Wirkung auf kleinere Einrichtungen wie Grundschulen, und stimmt zugleich mit dem Beschluss Nr. 253/2000/EG des Parlaments und des Rates überein, wonach der Beitrag der Gemeinschaft in der Regel 75 % der Gesamtkosten des jeweiligen spezifischen Projekts nicht überschreiten darf.

## 2. Kommissionsvorschlag

2.1. Mit ihrem Vorschlag bezweckt die Kommission eine Änderung der Rechtsvorschriften für die zweite Phase des Programms SOKRATES, um die Regeln für die Kofinanzierung — über die in den neuen Rechtsvorschriften festgelegten 75 % hinaus — flexibler zu gestalten.

2.2. Entsprechend den Grundsätzen der Vereinfachung und der Verhältnismäßigkeit sowie der diesbezüglichen Verpflichtung der Kommission in dem Weißbuch „Die Reform der Kommission“<sup>(1)</sup> ist die Kommission der Auffassung, dass den Einrichtungen, die im Rahmen dezentralisierter Programmaktionen an Projekten teilnehmen, nicht die Verpflichtung auferlegt werden dürfe, einen Nachweis über die Kosten infolge der Mitwirkung ihres eigenen Personals an der Projektdurchführung zu erbringen, die lediglich als Beweis dafür diene, dass der Beitrag der Gemeinschaft 75 % der Gesamtkosten des Projekts nicht überschreite.

2.3. Die Kommission schlägt daher vor, die entsprechende Bestimmung in Abschnitt IV Buchstabe B Nummer 2 Unterabsatz 1 des Anhangs des Beschlusses Nr. 253/2000/EG anzupassen, um bei der Anwendung dieses Kofinanzierungserfordernisses eine angemessene Flexibilität zu gewährleisten.

2.4. In diesem Zusammenhang würde der Wegfall der Verpflichtung, bei Projektzuschüssen einen mindestens 25-prozentigen Kofinanzierungsanteil nachzuweisen, es den Zuschussempfängern ermöglichen, in ihren Anträgen und Berichten weiterhin nur die direkten Kosten anzugeben, ohne zusätzlich Rechenschaft über die Mitwirkung des von ihnen beschäftigten Personals an der Projektdurchführung ablegen zu müssen.

2.5. Dem Kommissionsvorschlag zufolge ist die Änderung rein technischer Natur und hat keinerlei Auswirkungen auf die Finanz- oder Humanressourcen. Ebenso wenig wird von dem in dem Entwurf der revidierten Haushaltsordnung verankerten Grundsatz abgewichen, wonach die Bewilligung von Gemein-

schaftszuschüssen stets an das Kofinanzierungserfordernis gekoppelt sein muss; dies wäre durch die Hinzuziehung von Personal zur Projektdurchführung in jedem Fall gewährleistet.

## 3. Bemerkungen

3.1. Der Ausschuss billigt den Vorschlag der Kommission, da sie eine Balance herstellen will zwischen auf der einen Seite dem Grundsatz der Kofinanzierung, wonach die Maßnahme eine aktive und verantwortliche Mitwirkung der Leistungsempfänger durch ihren Beitrag in Form von Personal und Tätigkeiten zur Ergänzung des Gemeinschaftsbeitrags darstellt, und auf der anderen Seite dem Erfordernis, die Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen sowie eine Reihe von Synergien zu aktivieren, die diese Maßnahme zur Schaffung hochwertiger Humanressourcen kennzeichnen und die europäische Zusammenarbeit in der Aus- und Weiterbildung unter Achtung der Strategie von Lissabon sowie der in Stockholm und auf dem Europäischen Gipfel von Barcelona (März 2002) gesteckten Ziele stärken sollen.

3.2. Der Ausschuss begrüßt den Vorschlag für eine technische Änderung der Modalitäten für die Bewilligung von Finanzhilfen zugunsten der einzelnen Projekte im Rahmen des Programms SOKRATES, ist allerdings der Ansicht, dass verschiedene Aspekte der vom Parlament in seiner Entschliessung vom 28. Februar 2002 und vom Rechnungshof in seinem Sonderbericht Nr. 2/2002 vom 12. März 2002 aufgeworfenen Fragen offen bleiben und daher weiter vertieft und beantwortet werden sollten.

3.3. Neben der notwendigen Überarbeitung, die eine Anwendung der Grundsätze der Vereinfachung und der Verhältnismäßigkeit auf die betreffenden Kofinanzierungsregeln garantieren könnte, muss insbesondere über folgende Erfordernisse nachgedacht werden:

- Gewährleistung der Kohärenz, vorbildlichen Koordinierung und Transparenz der zahlreichen und komplexen dezentralisierten Maßnahmen in einem auf 25-28 Mitgliedstaaten erweiterten Europa;
- Verbesserung der Information und der Verbreitung der Ergebnisse, insbesondere über Systeme geeigneter Informatiknetze sowie über den Ausbau des Informationsmanagementsystems Symmetry;
- Stärkung und Verbesserung der Synergien mit den anderen Gemeinschaftsprogrammen, insbesondere mit Blick auf die Schaffung eines europäischen Raums der Bildung und der Forschung bei gleichzeitiger Entwicklung der

<sup>(1)</sup> KOM(2000) 200 endg./2.



- gemeinsamen Maßnahmen, die bislang noch nicht umgesetzt wurden;
- Gewährleistung der Wirksamkeit des neuen Schemas mit Indikatoren und Bestimmungen für die Standardisierung und Vergleichbarkeit der Daten, die Überwachung und Kontrolle zur Erstellung von Folgenabschätzungen, die eine bessere Darstellung und Ausrichtung der Maßnahmen des Programms SOKRATES ermöglichen, ohne den Leistungsempfängern einen sinnlosen und schädlichen Verwaltungsaufwand aufzubürden,

- Beschleunigung der Verfahren, insbesondere was die Zahlung oftmals äußerst bescheidener Beträge angeht.

3.4. Folglich ersucht der Ausschuss die Kommission, diese Fragen sowie die Maßnahmen, die sie selbst in ihrem Vorschlag als adäquat erachtet hat, in dem Zwischenbericht zur Bewertung der Umsetzung des Programms SOKRATES II angemessen weiterzubehandeln, den die Kommission dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss spätestens am 30. Juni 2004 vorlegen muss.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

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

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission — Anpassung an den Wandel von Arbeitswelt und Gesellschaft: eine neue Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2002-2006“**

(KOM(2002) 118 endg.)

(2002/C 241/19)

Die Kommission beschloss am 11. März 2002, 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 Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 20. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Etyy.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 123 Ja-Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Die Mitteilung der Kommission erscheint nach mehreren Jahren, in denen im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz keine größere strategische Arbeit geleistet wurde. Während dieses Zeitraums hat sich die Arbeitswelt stark verändert, und in der Europäischen Union sind neue Probleme aufgetreten, die dringend angegangen werden müssen.

1.2. Daneben bringt die anstehende Erweiterung der Union eine ganze Reihe von Herausforderungen im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz mit sich, die einen systematischen und vorausschauenden Ansatz erfordern.

1.3. Die Kommission hat ihre Mitteilung in enger Abstimmung mit allen betroffenen Parteien verfasst. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss war an diesem Prozess mit seiner Sondierungsstellungnahme vom Juli 2001 beteiligt, um die Kommissionsmitglied Diamantopoulou im Dezember 2000 ersucht hatte<sup>(1)</sup>.

1.4. In dieser Stellungnahme wird der Ausschuss keine Elemente seiner Stellungnahme vom Juli 2001 wiederholen, die schon von der Kommission aufgegriffen wurden.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme zu dem Ersuchen der Europäischen Kommission an den Wirtschafts- und Sozialausschuss um Abgabe einer Sondierungsstellungnahme im Vorfeld ihrer Mitteilung über eine Gemeinschaftsstrategie für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, ABL C 260 vom 17.9.2001.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Die Mitteilung ist sehr interessant und vielversprechend und zeigt eine positive Reaktion auf viele der Beobachtungen und Vorschläge, die der Ausschuss in seiner Sondierungsstellungnahme vorbrachte. Allgemein liefert der analytische Teil eine geeignete Grundlage für die strategischen Vorschläge für den Zeitraum 2002-2006. Die Hauptprobleme im Zusammenhang mit Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz werden angesprochen. Zwar ist nicht eindeutig, wie die Kommission die Probleme, die sie anführt, im Einzelnen zu lösen beabsichtigt, doch zeigt das Dokument genügend Anhaltspunkte für die zu ergreifenden Maßnahmen auf.

2.2. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass diesem Entwurf für eine Strategie ganz eindeutig ein Aktionsplan fehlt.

2.3. Dieser Mangel ist ein Grund zur Besorgnis. Für den Ausschuss steht dies im direkten Zusammenhang mit den Befürchtungen, die er während der vergangenen Jahre mehrfach in unterschiedlichen Stellungnahmen zum Ausdruck brachte — dass es hierbei um eine mangelhafte sowohl personelle als auch finanzielle Ausstattung der zuständigen Dienststellen der Kommission geht. Der Ausschuss bedauert, dass diese Befürchtungen wieder einmal völlig ignoriert wurden. Er befürchtet, dass das anhaltende Stillschweigen der Kommission zu diesem Punkt ihre Glaubwürdigkeit bei der praktischen Umsetzung der Mitteilung unterminieren könnte.

2.4. Vor zehn Jahren beschäftigten sich in der Direktion Öffentliche Gesundheit und Arbeitssicherheit vier Referate mit dem Thema Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und ein Referat mit der öffentlichen Gesundheit. Im Zuge einer 1993/1994 durchgeführten Reform verlagerte sich der Schwerpunkt in dieser Direktion auf drei Referate für die öffentliche Gesundheit und nur zwei Referate für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. 1998 wurden die Referate für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz noch weiter beschnitten, als die diesbezüglichen Tätigkeiten offiziell von der öffentlichen Gesundheit getrennt wurden: Vier Referate wurden der GD Gesundheit und Verbraucherschutz zugewiesen, nur ein einziges Referat für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz verblieb in der GD Beschäftigung und Soziales.

1992 waren 150 EU-Beamte in der Direktion Öffentliche Gesundheit und Arbeitssicherheit beschäftigt. Die Mehrheit von ihnen (130) war im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz tätig. Heute verfügt das Referat für Sicherheit und Gesundheitsschutz in der GD Beschäftigung und Soziales nur noch über 24 Mitarbeiter: 12 A-Beamte, 3 B-Beamte und 6 C-Beamte sowie 3 nationale Sachverständige.

Der Ausschuss ist der Ansicht, dass diese Zahlen und Fakten, die seine wiederholt zum Ausdruck gebrachten Besorgnisse belegen, keines Kommentars bedürfen. Er fordert die Kommission dringend auf, diesen Zustand im Lichte ihres eigenen Strategiedokuments sowie der Sondierungsstellungnahme des Ausschusses vom Juli 2001 zu überdenken und geeignete Schlussfolgerungen für ihre Ziele für den Zeitraum 2002-2006 und ihre Politik zu ziehen.

2.5. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, so schnell wie möglich einen Aktionsplan für die Umsetzung der Strategie zu entwerfen, der auch dem Beratenden Ausschuss für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz vorgelegt werden sollte. Dieser Aktionsplan sollte genaue Mittelzuweisungen für jede in der Mitteilung aufgeführte Maßnahme enthalten. Das Parlament wird dringend gebeten, diesem Aspekt besondere Beachtung zu schenken.

## 3. Besondere Bemerkungen

3.1. Der Ausschuss hat die geschlechts- und altersspezifischen Abschnitte im analytischen Teil der Mitteilung mit großem Interesse zur Kenntnis genommen. Diese wesentlichen Teile der Analyse finden jedoch bis auf ein oder zwei kleinere Ausnahmen keinen Widerhall im handlungsorientierten Teil des Dokuments. Zwar ist es nicht einfach, Rechtsvorschriften für alle erörterten Themen auszuarbeiten, doch könnte die Kommission Initiativen ergreifen, z. B. um zu sensibilisieren oder um mit Hilfe der Agentur von Bilbao bewährte Verfahren herauszustellen. Die Kommission könnte sich ferner mit dem Thema geschlechtsspezifische Ergonomie befassen und entsprechende Initiativen ergreifen.

3.2. Die Daten, mit denen die Analyse der geschlechtsspezifischen Unterschiede untermauert wird, sind nicht überzeugend. Es scheint, als ob die dargestellten Probleme teilweise eher funktions- als geschlechtsspezifisch seien. Dies sollte bei den zu ergreifenden Maßnahmen berücksichtigt werden.

3.3. Eine weitere kritische Anmerkung zum analytischen Teil bezieht sich auf die Folgen der Nichtqualität von Arbeit (auf die in der Einleitung des Kommissionsdokuments eingegangen wird). Die von der Kommission genannten Zahlen zu diesen Folgen in Form eines Verlusts an Produktionskapazitäten und von Ausgaben für Entschädigungen und andere Leistungen dürften viel zu niedrig geschätzt sein.

3.4. Der operative Teil der Mitteilung beschäftigt sich weitgehend mit den geplanten legislativen Maßnahmen im Ergonomiebereich, vor allem auf dem Gebiet der Überlastungsschäden (RSI), sowie mit der Mitwirkung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern an der Stressbewältigung.

3.4.1. Die Richtlinie über die Arbeit an Bildschirmgeräten (90/270/EWG) eignet sich nicht für ergänzende Maßnahmen im Bereich der Muskel- und Skeletterkrankungen, da viel mehr Risikofaktoren dieser Erkrankungen nicht mit der Arbeit am Bildschirm zusammenhängen. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass das größte Problem im Zusammenhang mit dieser Richtlinie ihre Umsetzung in die Praxis ist, vor allem in Bezug auf Artikel 3 „Arbeitsplatzanalyse“ und Artikel 7 zur Unterbrechung der Arbeit durch Pausen oder andere Tätigkeiten, die die Belastung durch die Arbeit an Bildschirmgeräten verringern. Der Ausschuss empfiehlt eher eine Überarbeitung der Richtlinie über die manuelle Handhabung von Lasten (90/269/EWG), vor allem in Bezug auf die repetitive Handhabung kleiner Lasten. Allgemein wiederholt der Ausschuss, was er schon in seiner Stellungnahme vom Juli 2001 zu dem Verfahren anmerkte, das bei der Änderung bestehender Rechtsvorschriften eingehalten werden sollte: Vorlage nationaler Berichte, in denen auch die nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zu Wort kommen sollten, sowie ein auf der Grundlage dieser Berichte erstellter Synthesebericht der Kommission, der dem Beratenden Ausschuss für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zur Stellungnahme vorgelegt werden sollte.

3.5. Der Vorschlag zum Stress ist sinnvoll. Für die Schlussfolgerungen aus der Anhörung der Sozialpartner im Laufe des Jahres 2002 muss eine eindeutige Frist gesetzt werden. Ferner verweist der Ausschuss auf seine Anmerkungen zu den psychosozialen Risikofaktoren in seiner Stellungnahme vom Juli 2001.

3.6. Der Ausschuss nimmt das geplante Vorgehen der Kommission in Bezug auf die Förderung des Wohlbefindens bei der Arbeit interessiert zur Kenntnis. Hierbei geht es tatsächlich darum, diesen Aspekt in allen Bereichen zu berücksichtigen. Gleiches gilt für Belästigung und Mobbing am Arbeitsplatz, wo die Maßnahmen sich nicht auf die Bereiche Sicherheit und Gesundheit beschränken, sondern auf die Beschäftigungs- und Anti-Diskriminierungspolitik ausgeweitet werden sollten. Notwendig wäre es ferner, sich mit verschiedenen Formen der Gewalt auseinander zu setzen, mit denen Arbeitnehmer am Arbeitsplatz sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor zunehmend in Berührung kommen und die u. a. gegenüber Patienten, Klienten und Kunden ausgeübt werden.

3.7. Die Kommission sollte sich stärker für Maßnahmen zur Anpassung des Arbeitsumfelds im Hinblick auf die (Re-)Integration von körperlich und/oder geistig Behinderten in den Arbeitsmarkt einsetzen. Unternehmen sollten dazu angeregt und dabei unterstützt werden, „sinnvolle Änderungen und Anpassungen“ am Arbeitsplatz und der technischen Ausrüstung im Sinne der Richtlinie zur Gleichbehandlung aus dem Jahr 2000 vorzunehmen. In diesem Zusammenhang dürfen Menschen mit Lernschwierigkeiten nicht vergessen werden. Vor dem Hintergrund des Jahres 2003 als Jahr der Menschen mit Behinderungen könnte die EU einen Beitrag

leisten, indem sie Experten von Nichtregierungsorganisationen, die die Interessen von Menschen mit Behinderungen vertreten, aus- bzw. weiterbildet; diese Experten könnten gemeinsam mit den Arbeitgebern und den Gewerkschaften einen wesentlichen Beitrag zum Austausch bewährter Verfahren innerhalb der Europäischen Union leisten.

3.8. In der Sondierungsstellungnahme des Ausschusses wurde nachdrücklich empfohlen, die Methode der offenen Koordinierung als Instrument zur Entwicklung eines neuen Ansatzes für die praktische Verbesserung der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz stärker zu nutzen<sup>(1)</sup>. Der Ausschuss ist erfreut über die Anerkennung, die die Kommission diesem Vorschlag für einen innovativen Ansatz zollt, würde jedoch eine noch stärkere Unterstützung begrüßen. Die Mitgliedstaaten sollten verpflichtet und nicht nur aufgefordert werden, gemeinsame eindeutige Ziele zu erreichen, um die Zahl der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten zu verringern. Zusätzlich zu seinen bereits vorgebrachten Empfehlungen empfiehlt der Ausschuss der Kommission, sich um die Vorgabe von sektoralen Zielen (wie z. B. in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich) und von regionalen Zielen (wie z. B. in Italien und Spanien) zu bemühen. Zu letzteren könnte es sinnvoll sein, die Meinung des Ausschusses der Regionen einzuholen.

3.9. Der Ausschuss ist ein wenig enttäuscht über die relativ geringe Beachtung der kleinen und mittleren Unternehmen. In diesem Zusammenhang weist er erneut auf die Empfehlungen zum „soft law“ (nichtverbindliche Regelungen) und anderen nicht-legislativen Maßnahmen in seiner Sondierungsstellungnahme hin<sup>(2)</sup>. Hierbei sollte sich die Kommission auch noch einmal mit der Umsetzung der Verantwortung der Arbeitnehmer für gute Sicherheits- und Gesundheitsschutzbedingungen in KMU sowie mit dem Beispiel eines Systems „mobiler“ (d. h. flächendeckend tätiger) und/oder regionaler Sicherheitsbeauftragter wie in Schweden und Finnland befassen.

3.10. Die Mitteilung schweigt sich über die Anerkennung von Berufskrankheiten aus. In diesem Bereich sind einige Verbesserungen erforderlich. Der Ausschuss weist auf die Debatte auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2002 zum Thema „Erfassung und Meldung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten“ hin und hofft, dass die Zusammenarbeit mit der IAO die Kommission zu neuen Initiativen in Bezug auf die Meldung und Anerkennung von Berufskrankheiten in der EU veranlassen wird.

3.11. Zusätzlich zu den in seiner Stellungnahme vom Juli 2001 vorgebrachten Bemerkungen zu Eurostat betont der Ausschuss die Bedeutung einer Angleichung der Statistiken über Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Die gegenwärtigen Unterschiede führen zu einer völlig verzerrten Darstellung der Realität in den einzelnen Mitgliedstaaten.

<sup>(1)</sup> ABl. C 260 vom 17.9.2001, op.cit. Ziffer 3.3.2.

<sup>(2)</sup> ABl. C 260 vom 17.9.2001, op.cit. Ziffer 3.2.

3.12. In Bezug auf die Agentur von Bilbao unterstützt der Ausschuss die Idee der Kommission zur Einrichtung einer „Beobachtungsstelle für berufsbedingte Risiken“. Hierbei ist es jedoch unbedingt erforderlich, die Arbeit der Agentur in dieser neuen Funktion vor allem auf die Bewertung neuer Risiken auszurichten. Die Kommission muss näher erläutern, was sie sich unter dieser „Beobachtungsstelle für berufsbedingte Risiken“ genau vorstellt. Der Ausschuss befürchtet, dass sich die Agentur ohne zusätzliche Mittel möglicherweise nicht ernsthaft mit neuen Risiken und deren Anerkennung wird beschäftigen können.

3.13. Leider äußert sich die Kommission nur am Rande zur Dubliner Stiftung. Im Zusammenhang mit seinen Bemerkungen zur Bedeutung der Berücksichtigung neuer Risiken (z. B. im Hinblick auf die Förderung einer Präventionskultur) möchte der Ausschuss die Bedeutung der seit 1990 von der Stiftung durchgeführten Erhebungen über die Arbeitsbedingungen betonen. Das Memorandum of Understanding und die regelmäßigen Kontakte zwischen der Agentur von Bilbao und der

Dubliner Stiftung werden nach Ansicht des Ausschusses dazu beitragen, Doppelarbeit zu vermeiden, und eine gegenseitige Befruchtung stimulieren.

3.14. Ein letztes wichtiges Element, das nicht in der Sondierungsstellungnahme zur Sprache kam, ist die Vergabe öffentlicher Aufträge. Der Ausschuss empfiehlt der Kommission nachdrücklich, sicherzustellen, dass in ihre eigene Beschaffungspolitik ein Absatz zu Sicherheit und Gesundheitsschutz aufgenommen wird. Dies sollte unter Vermeidung eines für die KMU entstehenden übermäßigen Verwaltungsaufwands geschehen; dabei wäre von der Prämisse auszugehen, dass es keinen Grund gibt, die KMU von den Vorschriften betreffend die Sicherheit und den Gesundheitsschutz auszunehmen, dass jedoch alles Mögliche getan werden muss, um ihnen bei der Einhaltung dieser Vorschriften und deren Propagierung an ihren Arbeitsplätzen behilflich zu sein<sup>(1)</sup>. Aufträge sollten nur an Lieferanten vergeben werden, die eine vorbildliche Sicherheits- und Gesundheitsschutzpolitik verfolgen.

<sup>(1)</sup> ABl. C 260 vom 17.9.2001, op.cit. Ziffer 3.2.2.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

*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: „Anzeiger über die Umsetzung der sozialpolitischen Agenda““**

(KOM(2002) 89 endg.)

(2002/C 241/20)

Die Kommission beschloss am 19. Februar 2002, 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 Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 20. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Bloch-Laine, Mitberichterstatter war Herr Koryfidis.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli 2002) mit 127 gegen zwei Stimmen bei einer Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Bei der Annahme der europäischen Sozialagenda hoben das Parlament und der Rat die Bedeutung eines jährlichen Anzeigers hervor, der dazu dienen soll, das bisher Erreichte fest zu halten und das Engagement und die Beiträge der Akteure bei der Umsetzung der Agenda zu überprüfen. Der erste Anzeiger wurde im März 2001 angenommen. Der zweite, den die Kommission im Februar 2002 erstellte, wurde auf dem Gipfeltreffen von Barcelona am 14. und 15. März 2002 angenommen. Positiv zu bewerten ist, dass damit ein Prozess der regelmäßigen Überprüfung in Gang gesetzt wurde; ebenso wichtig ist angesichts dieser Thematik aber auch die regelmäßige Begutachtung der Ergebnisse dieser Überprüfung.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat zur Agenda selbst bereits Stellung genommen und erwartet, auch an der für 2003 vorgesehenen Evaluierung beteiligt zu werden.

1.3. Im vorliegenden Fall musste der Ausschuss zwei Klippen umschiffen: er wollte nicht wortlos über die zweite Ausgabe eines mehrteiligen Mechanismus hinweggehen, dessen Einführung er so sehr befürwortet hat; andererseits wollte er mit seinen Bemerkungen aber auch nicht voreilig sein oder sich wiederholen. Die Agenda befindet sich erst in einem Frühstadium ihrer Umsetzung; es wäre sinnlos, in fast gleichem Wortlaut und ohne Aktualisierung Standpunkte erneut vorzutragen, die er bereits bei früherer Gelegenheit geäußert hat.

1.4. Daher hat der Ausschuss, der zur Halbzeit des eingeleiteten Prozesses eine eingehendere, ausführlichere Stellungnahme erarbeiten wird, bei dieser Gelegenheit nur ein kurz gefasstes, auf einige Kernpunkte beschränktes Papier verfasst, mit dem er

- zunächst seine Einschätzungen darlegen (Abschnitt 2) und
- dann einige Empfehlungen formulieren will (Abschnitt 3).

## 2. Einschätzungen

2.1. Eine Zwischendiagnose ist immer ein heikles Unterfangen, weil es schwierig ist, langfristige Tendenzen und Eckdaten, die sich aus dem unmittelbaren wirtschaftlichen Kontext ergeben (und die zur Zeit Zeichen der Abflachung aufweisen), auseinander zu halten. In dieser Hinsicht ist zu bedenken, dass es immer einen zeitlichen Versatz zwischen einer Rückkehr zu höheren Wachstumsraten und deren Wirkung auf die Beschäftigung gibt. Angesichts dieses Verzögerungseffektes darf man nicht der Versuchung erliegen, die Wirksamkeit der in der Agenda vorgesehenen aktiven beschäftigungspolitischen Maßnahmen auf die Beschäftigung in Frage zu stellen. Vielmehr müssen die Leitlinien verstärkt umgesetzt und die Aktionsbereiche ausgedehnt werden.

2.2. Nach Ansicht des Ausschusses wäre es wünschenswert, wenn die Mitteilung die darin gemachten Angaben stärker in eine Rangordnung bringen würde und sie neben der Bestandsaufnahme der Maßnahmen und Beschlüsse, die getroffen wurden oder vorgesehen sind, mehr und besser über die tatsächlichen Realitäten und die feststellbaren, greifbaren Veränderungen Aufschluss gäbe. Für den kommenden Evaluierungszeitraum 2003 sollten daher fundiertere, aussagekräftigere Informationen verfügbar gemacht werden, um die effektiven Auswirkungen der Sozialagenda auf die soziale und wirtschaftliche Struktur der EU-Mitgliedstaaten bewerten zu können.

2.3. Davon abgesehen, besticht die Mitteilung der Kommission jedoch durch Klarheit und analytische Schärfe. So wird deutlich aufgezeigt, wie kontrastreich die Bilanz des untersuchten Zeitraums ist, z. B. in folgenden Punkten:

- a. Die Zahl neu geschaffener Arbeitsplätze hat beträchtlich zugenommen. Aber auch, wenn es natürlich noch zu früh für die Beantwortung der Frage ist, ob die Zwischenziele von Stockholm und Lissabon erreicht werden oder

nicht, ist doch festzustellen, dass in Fragen wie z. B. der Lage älterer Arbeitnehmer kaum Fortschritte erzielt wurden.

- b. Die Zahl neuer Vollzeitarbeitsplätze steigt; die Arbeitslosenquote sinkt; die Zahl der Stellenangebote für wenig oder mittelmäßig qualifizierte Arbeitskräfte hat sich erhöht. Strukturelle Schwächen bestehen jedoch fort: ungleiche Entlohnung von Männern und Frauen, Arbeitslosigkeit nach wie vor auf einem sehr hohen Stand, insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit, die fast doppelt so hoch wie die durchschnittliche Arbeitslosenrate aller Arbeitnehmer ist, während gleichzeitig die regionalen Ungleichheiten auf dem Gebiet der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit weiterhin groß sind.
- c. Armut und soziale Ausgrenzung sind immer noch zu weit verbreitet; sie sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat außerordentlich unterschiedlich ausgeprägt.

Der Anzeiger endet passenderweise mit einem Appell an das Verantwortungsbewusstsein und die Entschlossenheit aller Akteure.

### 3. Empfehlungen

3.1. Der Ausschuss hielt es bei der Ausarbeitung dieser Stellungnahme nicht für angebracht, bereits abgeschlossene oder noch nicht anstehende Beratungen über bestimmte Themen, auf die der Anzeiger eingeht, neu aufzunehmen.

Er weist vielmehr auf seine klaren Aussagen zu folgenden Fragen in seinen früheren Stellungnahmen hin:

- beschäftigungspolitische Leitlinien [Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2002“; ABl. C 36 vom 8.2.2002; Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2001“, ABl. C 14 vom 16.1.2001],
- Qualität der Arbeit [Stellungnahme zum Thema „Qualitative Dimension der Sozial- und Beschäftigungspolitik“, ABl. C 311 vom 7.11.2001],
- Sozialindikatoren [Stellungnahme zum Thema „Sozialindikatoren“],
- Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz [Stellungnahme zu der „Mitteilung der Kommission — Anpassung an den Wandel von Arbeitswelt und Gesellschaft: eine neue Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2002-2006“; Stellungnahme zu dem

„Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Anwendung der Rechtsvorschriften über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz auf Selbständige“,

- Renten und Pensionen [Stellungnahme zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss: Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch eine integrierte Vorgehensweise“, ABl. C 48 vom 21.2.2002; Stellungnahme „Wirtschaftswachstum, Besteuerung und Nachhaltigkeit der Rentensysteme in der EU“, ABl. C 48 vom 21.2.2002, S. 89; Stellungnahme zum Thema „Beseitigung der steuerlichen Hemmnisse für die grenzüberschreitende betriebliche Altersversorgung“, ABl. C 36 vom 8.2.2002, S. 53],
- Europäisches Regieren [Stellungnahme zum Thema „Europäisches Regieren“],
- lokale Dimension der Beschäftigungsstrategie [Stellungnahme 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“, ABl. C 14 vom 16.1.2001; Stellungnahme zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Die lokale Dimension der europäischen Beschäftigungsstrategie stärken“, ABl. C 149 vom 21.6.2002],
- Sozialdienste ohne Erwerbszweck im Kontext der Daseinsvorsorge [Stellungnahme zum Thema „Private Sozialdienste ohne Erwerbszweck im Kontext der Daseinsvorsorge in Europa“, ABl. C 311 vom 7.11.2001],
- ältere Arbeitnehmer [Stellungnahme zum Thema „Ältere Arbeitnehmer“, ABl. C 14 vom 16.1.2001],
- Jugend [Stellungnahme zu dem „Weißbuch der Europäischen Kommission: Neuer Schwung für die Jugend Europas“, ABl. C 149 vom 21.6.2002].

3.2. Zum jetzigen Zeitpunkt möchte der Ausschuss nur folgenden Besorgnissen Ausdruck geben:

3.2.1. Die Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung ist künftig ein Grundstein der europäischen Sozialpolitik. Die nationalen Aktionspläne für Integration, die die Mitgliedstaaten im Juni 2001 der Kommission vorgelegt haben, zeichnen ein Bild der Armut, die nicht nur in finanzieller Bedürftigkeit besteht, sondern die auch durch die Häufung und Verkettung von Schwierigkeiten, Entbehrungen und Ungewissheiten in den Bereichen Beschäftigung, Wohnung, Gesundheit,

Bildung, Kultur und Zugang zu Diensten gekennzeichnet ist. Dass der mehrdimensionale Charakter der Armut anerkannt wird, ist schon ein guter Schritt vorwärts. Nach Ansicht des Ausschusses sind jedoch weitere Schritte auf diesem Weg nötig. Es reicht nicht, dass die Mitgliedstaaten ihre gegenwärtigen Maßnahmen aufzählen und, wie es in den 2001 vorgelegten Plänen geschehen ist, Maßnahmenkataloge aufstellen. Es bedarf vielmehr eines umfassenderen, vorausschauenden Ansatzes entsprechend den im März 2002 in Lissabon festgelegten Zielen.

Um dies zu bewerkstelligen, muss man mehr, als dies in den Plänen der ersten Generation geschehen ist, über den einfachen Rahmen arbeitsmarktbezogener Maßnahmen hinausgehen. Beschäftigung ist zwar eine zentrale Komponente der sozialen Integration, aber nicht die einzige. Die gemeinschaftliche Strategie zur Bekämpfung der Ausgrenzung darf sich nicht auf die Beschäftigungsstrategie beschränken, so wichtig diese auch ist. Durch die Kimme anzuvisieren ist, so weit entfernt das Ziel auch liegen mag, der Zugang zu allen Grundrechten.

Der Ausschuss hält es für zweckdienlich, dass Ende 2001 ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm angenommen wurde, mit dem die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Fragen der Ausgrenzung verstärkt werden soll. Das Programm gilt für den Zeitraum 2002-2006. Für diese fünf Jahre erhält es eine Mittelausstattung von 75 Mio. EUR. Ist dies genug im Vergleich zur Ausstattung des Europäischen Sozialfonds als dem Finanzinstrument, das vorwiegend für die unerlässliche, wichtige Beschäftigungsstrategie gedacht ist? Wäre es nicht angebracht, den Aufgabenbereich des ESF auf die Unterstützung von Aktionen zur Bekämpfung der Armut und der Ausgrenzung auszudehnen?

3.2.2. Die vorliegende Mitteilung erweckt möglicherweise den Eindruck, dass die „Sozialpartner“ an der Umsetzung der Sozialagenda nicht so tatkräftig mitwirken, wie es nötig wäre. Dazu vertritt der EWSA folgende zwei Anschauungen<sup>(1)</sup>:

- a. Die Sozialpartner, auch wenn man sie zu noch mehr Dynamik ermuntern könnte, erfüllen ihre schwierige Aufgabe mit großer Stetigkeit und Entschiedenheit.
- b. Man kann ebenfalls empfehlen und wünschen, dass hinter der Verteidigung angestammter Positionen und Rechte, womit auch immer sie auf beiden Seiten gerechtfertigt werden, die Hilferufe und Anliegen der Schwächsten, der „Rechtlosen“, der Bedürftigsten nicht zu sehr auf den zweiten Platz im „sozialen Dialog“ gedrängt werden. Andernfalls würde langfristig ein schwerwiegendes Defizit an Solidarität in der Europäischen Union entstehen. Zu

den an dieser Stelle möglichen Empfehlungen gehört auch die, dass man bei Fragen des Asylrechts und der Zuwanderung in der Europäischen Union mehr Aufmerksamkeit und Einfallsreichtum entwickeln und sich mehr und rechtzeitig mit der Frage auseinandersetzen muss, wie die „Erweiterung“ in sozialer Hinsicht bewältigt werden soll.

3.2.3. Der Ausschuss vermisst in diesem Anzeiger immer noch eine Würdigung — oder jedenfalls eine ausreichende Würdigung — der Rolle, die den zur Daseinsvorsorge in Europa beitragenden „privaten Sozialdiensten ohne Erwerbszweck“ in der „organisierten Zivilgesellschaft“ zukommt. Er hat in einer früheren Stellungnahme insbesondere darauf hingewiesen, dass man in den Gemeinschaftsinstitutionen nicht das volle Ausmaß der von diesen Diensten erbrachten Leistungen erfasst hat, dass die Aufgaben und Schwierigkeiten, mit denen sie auf ihre Art und Weise seit langem und mit steigender Bedeutung in der Gesundheits- und Sozialpflege in vielen EU-Mitgliedstaaten zu tun haben, nicht richtig eingeschätzt werden. An dieser Stelle mangelt es den Anzeigern an Indikatoren zur Richtungsangabe. Fest steht, dass der Ausdruck „nichtkommerzieller Sektor“ oder „dritter Sektor“ und sein Inhalt bisher relativ schwammig sind. Das ist jedoch kein Grund, länger den Blick auf die greifbaren Realitäten zu verstellen, die davon erfasst und damit bezeichnet werden, insbesondere im Bereich der Vereinigungen, Stiftungen, Genossenschaften und Vereine auf Gegenseitigkeit. Nicht darauf einzugehen, sie bis auf wenige vage und geziemende Bezugnahmen und Würdigungen von „NRO“ unerwähnt zu lassen, ist gleichbedeutend mit dem Bestehenlassen einer Lücke, einer weiteren schwammigen Stelle im sozialpolitischen Projekt Europas; es wäre Knauserei und Zeitvergeudung, man würde die Erschließung eines wertvollen Potenzials verschleppen, das kraftvoll und fragil zugleich ist. Der Platz dieses Sektors zwischen „Staat“ und „Markt“ muss besser ausgelotet werden.

Eine ähnliche Herangehensweise ist auch bei der gegenwärtigen Gestaltung der EU erforderlich. Insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung wird sie sich als angebracht — und obendrein als vorteilhaft — erweisen.

3.2.4. Völliges Einvernehmen herrscht über die Notwendigkeit, die „organisierte Zivilgesellschaft“ im Rahmen der Umsetzung der Sozialagenda und als Voraussetzung für deren Umsetzung zu konsultieren und einzubeziehen. Was ist mit dieser Bezeichnung gemeint? Sicherlich die „Sozialpartner“ und auch die im vorigen Absatz genannten Organisationen. Man muss aber auch nichtinstitutionelle Gruppierungen berücksichtigen, die von Menschen gegründet und getragen werden, die man gemeinhin als „Ausgegrenzte“ und soziale Minderheitengruppen sieht. Hier steckt ein großes Potenzial derer, die besser als sonst jemand die sie betreffende Problemlage ansprechen, schildern und Initiativen in Gang setzen können.

3.2.5. In Anbetracht der ungleichen Verbreitung von Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung unter den Regionen in der Gemeinschaft betont der Ausschuss die Notwendigkeit, mehr Synergien zwischen der Beschäftigungs- und der Regionalpolitik zu schaffen.

<sup>(1)</sup> Siehe auch die Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Information und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft“, ABl. C 258 vom 10.9.1999, und die Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2002“, ABl. C 36 vom 8.2.2002, S. 4.

3.2.6. Der Ausschuss weist erneut auf die Notwendigkeit hin, in der schwierigen Aufstellung von Indikatoren für Qualität voranzukommen.

3.2.7. Der Ausschuss spricht sich dafür aus, die Bemühungen zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit im Bereich der Beschäftigung und sozialen Integration unausgesetzt fortzuführen, und betont die Notwendigkeit, energische, koordinierte Anstrengungen zu unternehmen, um einen integrierten, leistungsfähigen europäischen Raum des lebenslangen Lernens zu schaffen <sup>(1)</sup>.

#### 4. Schlussfolgerungen

4.1. Mit ihren Bemühungen um eine sinnvolle Verbindung von Wirtschafts- und Sozialpolitik hat die Europäische Union

---

<sup>(1)</sup> Stellungnahme zu dem „Memorandum über lebenslanges Lernen“, Abl. C 311 vom 7.11.2001.

zeigen wollen, was sie leisten kann. Nur verbirgt sich hinter den schönen Worten und Sprüchen ein dorniger Weg. Aber es ist der einzig gangbare, wenn am Ende nicht Enttäuschung und Fehlschlag stehen sollen.

4.2. Der Schritt, diese Anzeiger vorzulegen, ist unerlässlich. Vielleicht wäre es besser, von einem „Fahrtenblatt“ zu sprechen, wie es manche tun, denn bei diesem Ausdruck denkt man eher an eine zurückzulegende Wegstrecke und an Vorankommen.

4.3. Auf jedem Weg muss man sich regelmäßig umsehen, um anhand der Dinge um einen herum zu erkennen, ob man richtig ist, abbiegen muss oder sich verirrt hat. Bei der Agenda, deren Halbzeit 2003 erreicht sein wird, ist es noch zu früh, von Evaluierung zu sprechen. Allerdings möchte der Ausschuss hier schon sein Interesse an seiner aktiven Einbeziehung an dieser nicht mehr so fernen Aufgabe anmelden. In dieser Stellungnahme will er nur von vornherein seine Bereitschaft zusagen, zu gegebener Zeit seinen sachdienlichen Beitrag zu leisten.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

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



## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung“

(KOM (2002) 225 endg. — 1999/0258 (CNS))

(2002/C 241/21)

Der Rat beschloss am 23. Mai 2002, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Geänderten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 20. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Mengozzi.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 118 gegen 7 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### 1. Einleitung

1.1. Die Kommission hat einen geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Familienzusammenführung vorgelegt, der auf einen Richtlinienvorschlag vom 1. Dezember 1999 zum selben Thema zurückgeht. Die Beratungen im Parlament (6. September 2000), erneut in der Kommission (10. Oktober 2000) und im Rat <sup>(1)</sup> (Mai 2000, Mai 2001 und September 2001) führten zu keinem Ergebnis.

1.2. Der Europäische Rat von Laeken am 14. und 15. Dezember 2001 forderte die Kommission auf, das Thema wieder aufzugreifen und dabei natürlich insbesondere die auf Ratsebene aufgetretenen Schwierigkeiten zu berücksichtigen.

1.3. Im neuen Kommissionsvorschlag wird das Recht auf Familienzusammenführung zwar formell bekräftigt, aber in eine Reihe von Verfahren gefasst, die restriktiver als im Richtlinienvorschlag von 1999 sind. Bereits die Formulierung von Artikel 1 des Vorschlags ist aufschlussreich: War im ursprünglichen Vorschlag die „Begründung eines Rechts auf Familienzusammenführung“ das Ziel, so lautet das Ziel im neuen Vorschlag „Festlegung der Bedingungen, zu denen Drittstaatsangehörige, (...), das Recht auf Familienzusammenführung ausüben können.“

1.4. Die Änderungen spiegeln die Richtung wider, die vor allem in der Debatte im Rat zum Ausdruck gekommen ist. Besonders offensichtlich ist das Bemühen, die in einigen Mitgliedstaaten geltenden Regelungen in die Artikel der Richtlinie einfließen zu lassen. Infolgedessen bekommt die ursprünglich als „Rahmenregelung“ beabsichtigte Rechtsvorschrift den Charakter eines kleinsten gemeinsamen Nenners des bereits in den Mitgliedstaaten geltenden Rechts.

### 2. Besondere Bemerkungen

2.1. Bezeichnend ist die Einführung einer „Stand-Still“-Klausel (Artikel 3 Absatz 6), aufgrund derer die Artikel 4 Absatz 1, Artikel 2, Artikel 4, Absatz 3, Artikel 7 Absatz 1 c) und Artikel 8 „nicht zur Einführung weniger günstiger Bedingungen führen dürfen als jener, die zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie bereits in den Mitgliedstaaten gelten.“ Durch diese Klausel wird dem Gebrauch der Richtlinie im Sinne der Verschärfung einiger nationaler Bestimmungen Einhalt geboten; gleichzeitig sind einige Artikel des geänderten Richtlinienvorschlags (die in Artikel 3 Absatz 6 genannt werden) sehr viel restriktiver als die einschlägigen Bestimmungen einiger Mitgliedstaaten.

Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die „Stand-still“-Klausel die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, ihre einschlägigen Vorschriften vor der Verabschiedung dieses Richtlinienvorschlags restriktiv zu ändern. Daher muss die Kommission in ihren Text die Forderung an die Mitgliedstaaten aufnehmen, ihre diesbezüglichen Rechtsvorschriften in diesem Zeitraum nicht zu ändern.

2.2. Die gravierendsten Änderungen sind folgende:

- 1) Die Voraussetzung, eine „begründete Aussicht darauf (zu haben), ein ständiges Aufenthaltsrecht zu erlangen“ (Artikel 3 Absatz 1) zusammen mit der Bedingung, im Besitz eines Aufenthaltstitels mit mindestens einjähriger Gültigkeit zu sein, gibt keinen Handlungsspielraum bei einer Reihe von Aufenthaltstiteln mit einer Geltungsdauer von weniger als einem Jahr sowie bei Verträgen mit noch geringerer Laufzeit. In Mitgliedstaaten, in denen Aufenthaltstitel an Arbeitsverträge gebunden sind, bekommen Zuwanderer wahrscheinlich bestenfalls kurzfristige Verträge; sie werden folglich nie „absehbare Aussichten“ auf ein ständiges Aufenthaltsrecht haben können. Deswegen besteht die Gefahr, dass das „Recht“ auf Zusammenführung nie ausgeübt wird.

(1) Siehe Stellungnahme des WSA in ABl. C 204 vom 18.7.2000.

- 2) Die im letzten Abschnitt von Artikel 4 Absatz 1 c) behandelte Ausnahmeregelung erlaubt den Mitgliedstaaten „bei einem Kind über zwölf Jahren (zu) prüfen, ob es ein zum Zeitpunkt der Annahme dieser Richtlinie in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats vorgesehenes Integrationskriterium erfüllt“. Was unter „Integrationskriterium“ zu verstehen ist, bleibt völlig unklar. Offensichtlich entspricht diese Ausnahmeregelung den Bedürfnissen derjenigen Mitgliedstaaten, die zumal junge Zuwanderer in zunehmendem Maße mit Blick auf ihre Verwendungsmöglichkeiten in der Wirtschaft auswählen möchten.
- 3) Die Frist für die Beantwortung des Zusammenführungsantrags wird von sechs auf neun Monate verlängert (Artikel 5 Absatz 4), sie kann aber in Ausnahmefällen von einem Mitgliedstaat bis auf ein Jahr ausgedehnt werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass bereits sechs Monate völlig ausreichen und ist folglich über die Verlängerung der Beantwortungsfrist auf neun Monate etwas verwundert.
- 4) Die Mitgliedstaaten dürfen verlangen, dass sich der Zusammenführende während eines Zeitraums von höchstens zwei Jahren regelmäßig auf ihrem Hoheitsgebiet aufgehalten hat (Artikel 8 Absatz 1), aber abweichend davon kann eine Wartefrist bis zu drei Jahren zwischen Antragstellung und Ausstellung eines Aufenthaltstitels für Familienmitglieder vorgesehen werden, wenn im innerstaatlichen Recht des betreffenden Mitgliedstaats die „Aufnahmefähigkeit“ berücksichtigt wird. Es ist offensichtlich, dass diese Definition breite Ermessensspielräume eröffnet und sich für die Anwendung von Gesichtspunkten „politischer“ Flexibilität eignet.
- 5) Die „familiären Bindungen“ können von den Mitgliedstaaten durch in ihrem Ermessen stehende Befragungen und andere Nachforschungen (Artikel 5 Absatz 2) überprüft werden. Befremdlich erscheint, dass diese Überprüfungen zusätzlich zur Vorlage von Unterlagen, welche die familiären Bindungen belegen, erfolgen. Außerdem können diese Überprüfungen ein Mittel zur Verlängerung der Antragsprüfung oder ein Vorwand für einen negativen Bescheid sein. Sie können somit die Form regelrechter Schikanen annehmen, die letztlich die Privatsphäre verletzen, insbesondere dann, wenn es sich nicht um den Ehepartner, sondern um den Lebenspartner des Zusammenführenden handelt (Artikel 5 Absatz 2, letzter Abschnitt).
- 6) Schließlich eine allgemeine Betrachtung: Es sind zahlreiche kleinere Änderungen festzustellen, die zu Beeinträchtigungen der Menschenwürde führen können. Als Beispiel sei auf Kapitel VII „Sanktionen und Rechtsmittel“, Artikel 16, insbesondere Absatz 1 Buchstaben b) und c) sowie Absatz 4 verwiesen. Darin wird es als normal angesehen, von Drittstaatenangehörigen im Rahmen der familiären Beziehungen ein moralisch einwandfreies Verhalten zu verlangen, ganz im Unterschied zu dem, was in der Regel vom Gemeinschaftsbürger verlangt wird.

### 3. Schlussbemerkungen

3.1. Den besonderen Bemerkungen kann entnommen werden, in welchem starkem Maße der von der Kommission vorgeschlagene Text durch die Schwierigkeiten geprägt ist, die in der zweijährigen Debatte im Rat unter den Mitgliedstaaten oder unter einem Teil von ihnen zum Vorschein gekommen sind.

3.2. Der Ausschuss spricht sich daher ausdrücklich gegen die maßgeblichen Änderungen des Vorschlags von 1999 aus. Gleichwohl möchte er sich formal nicht gegen den Vorschlag aussprechen und hegt weniger die Überzeugung, denn die Hoffnung, dass dieser letzte Durchgang zu einem raschen Abschluss des Verfahrens und zur endgültigen Annahme des Dokuments führen möge.

3.3. Der Ausschuss erinnert deutlich daran, dass auf dem Europäischen Rat von Laeken und zuvor auf dem Europäischen Rat von Tampere die Schaffung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften für die Familienzusammenführung als ein wichtiger Bestandteil einer echten gemeinschaftlichen Einwanderungspolitik bekräftigt wurde.

3.4. Der Ausschuss verweist schließlich auf die Grundrechtscharta der Europäischen Union als Bezugspunkt, von dem die gemeinschaftliche Rechtssetzung ebenso auszugehen hat wie die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten. Er ist sich dessen bewusst, dass in dem Richtlinienentwurf heikle Fragen aufgegriffen werden und diese Thematik für die europäischen Bürger von hohem Reizwert ist, wünscht aber gleichzeitig auch eine Lösung der Probleme der Familienzusammenführung. Diese stellt einen Beitrag zum Prozess der sozialen Integration dar, der die Migrationsphänomene, von denen alle Staaten der Europäischen Union betroffen sind, begleiten muss.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

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

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Rumänien auf dem Weg zum Beitritt“

(2002/C 241/22)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 1. März 2001 gemäß Artikel 23 der Geschäftsordnung eine Initiativstellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 27. Juni 2002 an (Berichterstatter: Herr Bedossa).

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 124 gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### 1. Einleitung

1.1. Rumänien begann die Verhandlungen über das Europaabkommen im Mai 1992 und beendete sie im Februar 1993. Nach Abschluss eines vorläufigen Handelsabkommens, das 1993 in Kraft trat, wurde es im Februar 1995 assoziiertes Mitglied der Europäischen Union. Rumänien legte am 22. Juni 1995 seinen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union vor. Der Ministerrat beschloss nach Anhörung der Kommission am 17. Juli 1995, gemäß Artikel 49 des EG-Vertrags vorzugehen. Das Europaabkommen stellt derzeit die rechtliche Grundlage für die Beziehungen zwischen Rumänien und der Europäischen Union dar.

1.2. 1997 beauftragte der Europäische Rat von Luxemburg die Europäische Kommission, regelmäßige Berichte über die erzielten Fortschritte der einzelnen Bewerberländer zu erstellen; diese Dokumente sind von besonderer Bedeutung für die Beitrittsverhandlungen, die auf ihnen aufbauen. Die Kommission legte 1997 in der Agenda 2000 die erste offizielle Stellungnahme zu dem Antrag Rumäniens auf Beitritt zur Europäischen Union vor. Der letzte regelmäßige Bericht der Kommission zu Rumänien wurde im November 2001 veröffentlicht und in dieser Initiativstellungnahme berücksichtigt.

### 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Diese Stellungnahme möchte einen kurzen Überblick über die in Rumänien gemachten Erfahrungen zu unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Aspekten geben. Der EWSA möchte die Funktion und die Ansichten der wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen Rumäniens im und zum Erweiterungsprozess erläutern.

2.2. Für einen erfolgreichen EU-Beitritt Rumäniens muss die wesentliche Rolle der organisierten Zivilgesellschaft in einer demokratischen Gesellschaft nicht nur theoretisch anerkannt, sondern auch in die Praxis umgesetzt werden, sowohl über den sozialen Dialog (an dem die Arbeitgeber, die Gewerkschaften und ggf. die Regierung beteiligt sind) als auch über den zivilen Dialog (eine strukturierte bilaterale und multilaterale Kommunikation zwischen der Regierung und NRO sowie sonstigen Interessengruppen).

2.3. Diese Stellungnahme möchte nicht nur die von Rumänien seit dem letzten regelmäßigen Bericht der Kommission vom November 2001 erzielten Fortschritte aufzählen bzw. die diesbezügliche Einschätzung des Europäischen Parlaments wiederholen, sondern die Standpunkte des EWSA beisteuern, die auf erlebten Erfahrungen aufbauen.

#### 2.4. *Entwicklung und Erscheinungsbild der organisierten Zivilgesellschaft*

2.4.1. Das Gesetz von 1924 gestattet die Gründung von Vereinigungen und Stiftungen in Rumänien. In den vergangenen Jahren wurden in Rumänien neue Vereinigungen und Stiftungen sowie auch viele Nichtregierungsorganisationen gegründet, was den Trend zu organisierten Zusammenschlüssen in der Gesellschaft zeigt.

2.4.2. Die günstige Gesetzgebung und die Einbindung bestimmter öffentlicher und privater Akteure ermöglichte eine positive Entwicklung der Zivilgesellschaft in Rumänien. Diese positive Entwicklung zeigt sich auch in der Verteilung von NRO, die zunächst eher in städtischen Gebieten Wurzeln fassten und nun auch in ländlichen Gebieten zu finden sind. Ein weiterer wichtiger Fortschritt ist bei den Beziehungen der NRO zu den staatlichen Behörden zu verzeichnen, die die NRO allmählich als Partner zur Lösung wirklicher wirtschaftlicher und sozialer Probleme betrachten und nicht mehr als „Provokateure“. Dies ist ein Beweis für eine gewisse Reife der rumänischen Zivilgesellschaft im Allgemeinen.

2.4.3. Ein Problem ist allerdings ein eklatanter Mangel an finanziellen Mitteln, personeller und materieller Ausstattung für die Bedürfnisse der Zivilgesellschaft Rumäniens. Auch die Zurückhaltung und Befürchtungen einiger Bürger gegenüber jeglichen „organisierten“ Tätigkeiten, die der Geisteshaltung während der kommunistischen Zeit entspringen, muss erwähnt werden.

2.4.4. Durch einen Regierungserlass aus dem Jahre 2000 wurde ein neuer allgemeiner Rechtsrahmen für die organisierte

Zivilgesellschaft geschaffen, der die Gründung, Organisation und die Arbeitsweise von Vereinigungen, Stiftungen, NRO und sonstigen Organisationen regelt.

2.4.5. Die Rolle der Sozialpartner wurde durch die Einrichtung des rumänischen Wirtschafts- und Sozialrats im Jahr 1998 gestärkt. In jedem Ministerium und in jeder Präfektur wurde ein Ausschuss für den sozialen Dialog geschaffen. Diese Ausschüsse müssen zu Fragen der wirtschaftlichen Umstrukturierung und Privatisierung angehört werden.

2.4.6. Der EWSA hebt hervor, dass der Rahmen für den zivilen Dialog in Rumänien derzeit nicht ausreichend ist und dass die NRO nicht über die Möglichkeit verfügen, sich auf offiziellem Wege mit der Regierung zu beraten.

2.4.7. Die Vertreter des rumänischen WSR haben den EWSA um seine technische Unterstützung im Hinblick auf eine Stärkung der organisierten Zivilgesellschaft gebeten, um die verwaltungstechnischen Unzulänglichkeiten und die aus ihnen resultierenden Mängel zu überbrücken.

## 2.5. *Die Entwicklung des sozialen Dialogs und die Rolle des rumänischen WSR*

2.5.1. Die Regierung ist sich der Bedeutung des sozialen Dialogs für Rumänien bewusst geworden. Daher hat sie beschlossen, ein Sozialabkommen mit den Gewerkschaften und den Unternehmerverbänden zu schließen, in dem die gemeinsamen sozialen, wirtschaftlichen und legislativen Prioritäten aufgeführt sind.

2.5.2. Die Anwesenheit des WSR als Partner der Regierung spielte in der Übergangszeit eine wichtige Rolle; dennoch wurden ihm nur wenige Gesetzesentwürfe mit größeren wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen vorgelegt.

2.5.3. Die Änderung des Gesetzes 109/1997 zum Aufbau und der Funktion des WSR verlangt eine weitere Übertragung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf die Sozialpartner. Auch wenn eine Erklärung zur Kompetenzübertragung gemacht wurde, wurde noch kein genauer Termin für ihre Umsetzung festgelegt.

## 2.6. *Jüngere Ereignisse im Beitrittsprozess*

2.6.1. Das für die Erweiterung zuständige Kommissionsmitglied Günter Verheugen erklärte anlässlich seines Besuches in Timișoara am 17. Dezember 2001, dass Rumänien in Zukunft auf die Unterstützung durch die Europäische Union zählen könne, da es seinen Willen gezeigt habe, seine Beitrittsvorbereitungen zu beschleunigen, um die weiter fortgeschrittenen Beitrittskandidaten einzuholen. Vor diesem Hintergrund legte die rumänische Regierung am 18. Dezember ihre Strategie zur Beschleunigung der Beitrittsverhandlungen vor.

tungen zu beschleunigen, um die weiter fortgeschrittenen Beitrittskandidaten einzuholen. Vor diesem Hintergrund legte die rumänische Regierung am 18. Dezember ihre Strategie zur Beschleunigung der Beitrittsverhandlungen vor.

2.6.2. Im April 2002 verkündete Kommissionsmitglied Verheugen, dass die Europäische Kommission eine genauer ausgearbeitete Heranführungsstrategie sowie einen Leitfaden für die Beitrittsländer vorlegen werde, die die Beitrittsverhandlungen nicht in diesem Jahr abschließen würden. In diesem Zusammenhang nannte er Rumänien und Bulgarien.

2.6.3. Am 17. Januar 2002 verabschiedete die rumänische Regierung ein neues nationales Sonderprogramm, um alle Verhandlungskapitel im Jahr 2002 eröffnen und die Verhandlungen 2003 oder spätestens Anfang 2004 abschließen zu können.

2.6.4. Der rumänische Außenminister ersuchte die Europäische Union im März 2002 um einen neuen Zeitplan für die Verhandlungen sowie um die konkreten finanziellen Bedingungen für einen Beitritt Rumäniens. Er betonte, dass der Ausschluss Rumäniens aus der finanziellen Planung bis 2006 ein größeres Hindernis für seinen Beitritt darstelle, das seinen EU-Beitritt vor dem Jahr 2006 verhindere, wenn das Land vor diesem Zeitpunkt zum Beitritt bereit sei.

## 3. **Besondere Bemerkungen**

### 3.1. *Demokratie und Rechtsstaat*

3.1.1. Die Legislative, die lange gelähmt war, hat sich seit den Wahlen Ende 2000 durch eine Initiative zur Reform der beiden Kammern im Hinblick auf eine Beschleunigung des Verfahrens zur Annahme prioritärer Rechtsakte, darunter auch die Dokumente im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt, verbessert.

3.1.2. Die rumänische Regierung ernannte einen für die Beziehungen zum Parlament und zu den Staatssekretären in allen ausführenden Ministerien zuständigen Minister. Der Rückgriff auf Verordnungen und Dringlichkeitsverordnungen wurde eingeschränkt, um Legislativverfahren zu schützen.

3.1.3. Die seit den Wahlen durchgeführten Reformen haben den Betrieb der Exekutive wesentlich verbessert: Die für den Erweiterungsprozess zuständigen Organe wurden gestärkt, im Bereich der Dezentralisierung und der kommunalen Verwaltung wurden neue Maßnahmen eingeführt. Im Hinblick auf eine Verbesserung der Koordinierung der politischen Maßnahmen waren Bemühungen um eine Konsultation der Sozialpartner, der NRO und der Wirtschaft zu verzeichnen, die jedoch nicht besonders stark ausgeprägt waren.



3.1.4. Der EWSA ist der Ansicht, dass trotz der ergriffenen Maßnahmen für eine Reform des öffentlichen Dienstes in Rumänien in diesem Bereich keine wesentlichen Fortschritte zu verzeichnen sind. Eine umfassende Reform der Einstellungspolitik, der Besoldung, der Laufbahnstruktur sowie Maßnahmen zur Unparteilichkeit und Verantwortlichkeit von Beamten sind erforderlich.

### 3.2. Weitere politische Interessen der Regierung — Korruptionsbekämpfung

3.2.1. Aufgrund von offizieller Kritik seitens der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments legte der rumänische Innenminister Anfang Januar 2002 einen neuen Entwurf zur Korruptionsbekämpfung vor. Der Entwurf folgt den von der EU, der OSZE und dem Europarat aufgestellten Regeln.

Anfang März 2002 führte Rumänien ein weiteres Instrument zur Korruptionsbekämpfung ein: ein elektronisches System für öffentliche Ausschreibungen.

### 3.3. Bewertung der Rolle des Gemischten Beratenden Ausschusses EU-Rumänien (GBA)

3.3.1. Nach drei Jahren Erfahrung mit der Zusammenarbeit im GBA kann gesagt werden, dass Rumänien sich der Bedeutung des sozialen und zivilen Dialogs bewusster geworden ist.

3.3.2. Der GBA hat sich durch die Sitzungen und Debatten während des gesamten Zeitraumes für die rumänischen Interessengruppen als nützliches Instrument erwiesen. Hierdurch erhielten sie die Möglichkeit, ein genaues Verständnis der Rolle der vom EWSA vertretenen europäischen organisierten Zivilgesellschaft zu erhalten.

### 3.3.3. Bericht über den Besuch in Timișoara <sup>(1)</sup>

3.3.3.1. Dieser Besuch kam aufgrund einer Einladung des Europäischen Studentenforums (AEGEE) an den EWSA zustande, an der internationalen Konferenz der AEGEE an der Universität Timișoara mit einer programmatischen Rede zum Thema „Die Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Zivilgesellschaft“ teilzunehmen. Die anwesenden Studenten aus den Beitrittsländern zeigten großes Interesse an diesem Thema und beteiligten sich sehr rege an den Debatten. Die Studenten waren der Ansicht, dass der Dialog innerhalb der Zivilgesellschaft noch erheblich weiterentwickelt werden müsse und dass die Existenz und Rolle des rumänischen WSR kaum bekannt seien.

<sup>(1)</sup> Vgl. den Bericht von Herrn Papé an den GBA EU-Rumänien: „Besuch in Timișoara (Rumänien)“, 30. November und 1. Dezember 2001.

3.3.3.2. Der Vertreter des EWSA traf mit Vertretern von Arbeitnehmern in kleinen und mittleren Unternehmen sowie im Agrarsektor zusammen, die ihm von ihrem Wunsch nach einer lebensfähigen Marktwirtschaft berichteten. Sie alle äußerten ihre größten Besorgnisse im Hinblick auf die Folgen einer solchen Wirtschaft (höhere Arbeitslosigkeit, fehlende soziale Unterstützung, keine Programme zur beruflichen Wiedereingliederung usw.). Sie haben den Eindruck, zu diesen Fragen von der jetzigen Regierung nicht ausreichend konsultiert worden zu sein.

3.3.3.3. Der Vertreter des EWSA wurde auf AID-ONG aufmerksam gemacht — eine Einrichtung, die das Ziel verfolgt, gemeinsam mit weiteren lokalen NRO die tatsächliche Mitwirkung der verschiedenen Organisationen am sozialen und zivilen Dialog zu untersuchen. Die Notwendigkeit der Vertretung der Gruppe III im rumänischen WSR wurde debattiert, die Teilnehmer der derzeitigen drittelparitätisch besetzten Gremien zeigten jedoch geringes Interesse an oder geringe Neigung zu einer Veränderung.

3.3.3.4. Hervorzuheben war, dass eine weitere NRO, das Zentrum zur Unterstützung im ländlichen Raum, ihre Aufgabe, die nachhaltige Entwicklung und Bürgerbeteiligung in ländlichen Gemeinschaften zu unterstützen und deren individuelle und institutionelle Fähigkeit zur Nutzung ihres Entwicklungspotentials zu fördern, sehr gut erfüllt.

3.3.3.5. Auch zwischen dem Vorsitzenden des Zentrums zur Unterstützung der Roma und dem EWSA fand ein Austausch statt, um vor allem über die Umsetzung der Regierungsstrategie zur Verbesserung der Lage der Roma zu sprechen.

### 3.3.4. Die Lage der Landwirtschaft <sup>(2)</sup>

3.3.4.1. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war Rumänien einer der führenden Lieferanten für landwirtschaftliche Erzeugnisse auf dem europäischen Markt. Während der vergangenen 11 Jahre erzielte die rumänische Landwirtschaft jedoch nur sehr schwache Ergebnisse. Der Agrarsektor hat eine große Bedeutung für Rumänien. Der hohe Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten, der von der Europäischen Kommission auf 42 % geschätzt wird, ist u. a. eine Folge der Umstrukturierung der Industriezweige und der Bauwirtschaft.

<sup>(2)</sup> Vgl. Vermerk von Herrn Nilsson „Die Landwirtschaft“ sowie das Arbeitsdokument von Herrn Neagoe „Die Landwirtschaft“ für die 4. Sitzung des GBA EU-Rumänien im November 2001.

3.3.4.2. Eines der größten Probleme der rumänischen Landwirtschaft besteht darin, dass sie über keine spezialisierten Exporterzeugnisse verfügt. Weitere enorme Hindernisse bestehen in der Verzögerung der Agrarreform sowie in der langsamen Angleichung des rumänischen Rechts an das Gemeinschaftsrecht.

3.3.4.3. Der EWSA ist besorgt über die derzeitige Lage; ein sehr großer Teil der Bevölkerung ist in der Landwirtschaft beschäftigt, es gibt viele kleine Familienbetriebe, die Subsistenzwirtschaft betreiben. Diese Lage ist umso besorgniserregender, wenn man berücksichtigt, dass bei den 1999 vom Europäischen Rat in Berlin festgelegten Haushaltslinien für den Zeitraum 2002 bis 2006 die Anwendung von Direktbeihilfen für die Landwirtschaft in den künftigen EU-Mitgliedstaaten noch nicht berücksichtigt wurde.

3.3.4.4. 62 % des rumänischen Staatsgebiets sind Landwirtschaftsflächen, dies entspricht 15 Mio. Hektar, von denen 80 % nutzbar sind. Es gibt einen großen Anteil selbstständiger Landwirte (85 %) mit einer durchschnittlichen Fläche von ca. 2,35 ha, die eher zur Eigenversorgung dienen. Die großen landwirtschaftlichen Betriebe, die ca. 10 % der Landwirtschaftsfläche einnehmen, sind sehr schleppend privatisiert worden, der Markt für kleine landwirtschaftliche Betriebe funktioniert schlecht. Der EWSA betont die Notwendigkeit von Investitionen und einer Umstrukturierung des Ernährungssektors, um feste und gerechte Arbeitsplätze zu schaffen.

3.3.4.5. Die Landwirtschaftsverbände haben allgemein keinen großen Einfluss, die Branchenverbände sind finanziell stärker und beschäftigen sich mit agrarpolitischen Themen.

3.3.4.6. Rumänien ist nach Polen das zweite Beitrittsland, das einen Anteil von ca. 30 % des Sonderprogramms zur Vorbereitung auf den Beitritt (SAPARD) erhält. Die Vorbereitungen für die Akkreditierung der rumänischen SAPARD-Agentur laufen derzeit.

3.3.4.7. Die Schlussfolgerungen aus den Dokumenten des GBA EU-Rumänien befassen sich damit, auf welche Weise der EWSA in Zukunft die Landwirtschaftsverbände unterstützen kann, damit sie ihren Platz in der organisierten Zivilgesellschaft einnehmen können.

3.3.4.8. Im Zuge der internen Vorbereitungen für die Verhandlungen über das Kapitel Landwirtschaft befassten sich der rumänische Minister für europäische Integration und der Landwirtschaftsminister während des ersten Halbjahrs 2002 intensiv mit einem Ausbau der Verwaltungskapazität des Landwirtschaftsministeriums sowie der Ministerialabteilung für europäische Integration und für die GAP. Zu den Prioritäten

der Regierung im Bereich Landwirtschaft zählen: die Übersetzung, Verabschiedung und Umsetzung des Acquis Communautaire sowie die Überwachung der über PHARE 2000 finanzierten Projekte, Maßnahmen auf dem Gebiet der Pflanzen- und Tiergesundheit. Die Regierung brachte ihre feste Entschlossenheit zum Ausdruck, die bisher noch nicht in Angriff genommenen Maßnahmen und Verpflichtungen im Laufe des Jahres 2002 zu erledigen. Rumänien legte am 10. Januar 2002 seine Verhandlungsposition zum Kapitel Landwirtschaft vor.

### 3.3.5. Die Donau <sup>(1)</sup>

3.3.5.1. Die EU beabsichtigt, alternative Transportarten zum Straßengüterverkehr zu schaffen, um den Stau auf den Straßen zu verringern. Die Schifffahrt auf der Donau war einer der durch die Kosovo-Krise am schwersten betroffenen Sektoren.

3.3.5.2. Der EWSA schließt sich dem im Weißbuch über die Verkehrspolitik bis 2010 vertretenen Standpunkt an, dass leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturnetze „ein Schlüsselparameter der Strategie zur Wirtschaftsentwicklung der Beitrittsanwärter und ihrer Integration in den Binnenmarkt“ sind.

3.3.5.3. Die Binnenwasserstraße der Donau gehört zu den transeuropäischen Verkehrsnetzen und stellt den gesamteuropäischen Korridor VII dar. Dennoch kann die Donau derzeit nicht ihr volles Potenzial ausschöpfen. Ursache sind einerseits praktische infrastrukturelle Probleme, da das Flussbett wiederhergestellt und vertieft werden muss und auch die Ufer der Donau wieder in ihren alten Zustand versetzt werden müssen, und andererseits rechtliche Probleme, da es keinen klaren und eindeutigen Rechtsrahmen zur Regelung des Schifffahrtrechts, für den Marktzugang auf der Donau und die Dienstleistungsfreiheit gibt. Zwar existieren zwei Abkommen, doch ist nicht sicher, welches der beiden im Hinblick auf den EU-Beitritt Rumäniens zur Anwendung kommen wird.

3.3.5.4. Die Binnenschifffahrt auf der Donau wird über mehrere internationale Abkommen geregelt. Ferner beziehen sich die bilateralen Abkommen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Rumänien auf verschiedene Aspekte der Donauschifffahrt. Der EWSA wies darauf hin, dass die Optimierung der Donau ein horizontales Problem ist, das mehrere Beitrittsanwärter betrifft, und ist überzeugt, dass dieses neue Konzept zu einer Optimierung der Donau beitragen könnte, damit sie ihrer Rolle als gesamteuropäischer Korridor und Fluss des Friedens gerecht werden kann.

3.3.5.5. Der EWSA empfiehlt, den Rechtsstatus dieser Vereinbarungen im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit

(1) Für nähere Einzelheiten vgl. die Arbeitsdokumente zum Thema Donau von Frau Bredima-Savopoulou für die 4. und 5. Sitzung des GBA EU-Rumänien (5. und 6. November 2001 und 23. und 24. Mai 2002).

Rumänien zu prüfen, damit Rumänien nach seinem Beitritt nur die europäische Gesetzgebung zur Binnenschifffahrt anwendet.

#### 4. Sonstige Bemerkungen

##### 4.1. Rumänien und die Menschenrechte

4.1.1. Die Reform der sozialen Unterstützung für Kinder hat gute Fortschritte gemacht und wird als zufriedenstellend angesehen. Die für die Kinderhilfe zur Verfügung stehenden Mittel wurden im Vergleich zum Vorjahr fast verdoppelt, die Zahl der als Alternative zur Heimunterbringung angebotenen Hilfsdienste für Kinder ist gestiegen. Die Verantwortung für Kinderschutzeinrichtungen wurde den Präsidenten der Generalräte übertragen. Die Überarbeitung der Übersetzung der Konvention der Vereinten Nationen zum Kinderschutz, die gravierende Mängel aufwies, wurde beendet. Die Regierung verabschiedete eine revidierte Strategie für den Schutz von Kindern in Not für 2001-2004.

4.1.2. Rumänien verbot auf Druck der Europäischen Union, genauer gesagt aufgrund eines Berichts des Europäischen Parlaments, der diese Praxis mit „Menschenhandel“<sup>(1)</sup> verglich, im Juni 2001 die internationale Adoption von Kindern. Der Berichterstatter des EP sagte vor kurzem, dass Rumänien wesentliche Maßnahmen zum Schutz von Kindern in Heimeinrichtungen ergriffen habe und dass die unabhängige Gruppe, die mit der Überprüfung der internationalen Adoptionen beauftragt worden war, im März 2002 einen neuen Bericht zu diesem Thema vorgelegt habe. Der EWSA ist der Ansicht, dass Rumänien Fortschritte im Hinblick auf den Schutz von Kindern gemacht hat. Allerdings müssten auf EU-Ebene Leitlinien für jene Behörden erstellt werden, die mit Kindern arbeiten, um einen einheitlichen Standard sicherzustellen.

4.1.3. Die nationale Strategie zur Verbesserung der Lage der Roma ist ein Dokument, das in Absprache mit den Vertretern der Roma erarbeitet und von diesen positiv aufgenommen wurde. Der EWSA verfolgt die Umsetzung dieser Strategie durch die rumänische Regierung mit besonderer Aufmerksamkeit.

4.1.4. Im Februar 2002 eröffneten die rumänische Regierung und die Delegation der Europäischen Kommission in Rumänien ein Zentrum zur Unterstützung der Roma, um eine Partnerschaft zwischen den Kommunalbehörden, den Roma und den NRO aufzubauen. Das Zentrum ist Teil der im Jahr 2001 von der rumänischen Regierung verabschiedeten Strategie, die auch Maßnahmen für den Zugang der Roma zu Schulbildung und höherer Bildung vorsieht.

(1) Diesbezüglich deutete eine Mitteilung vom 8. April 2002 an, dass der Kongress der Vereinigten Staaten einen Beitritt Rumäniens zur NATO behindern könne, wenn das Land das Moratorium für internationale Kindesadoptionen nicht aufhebe.

4.1.5. Ferner garantiert das Gesetz über die lokale öffentliche Verwaltung sprachlichen Minderheiten das Recht auf die Erbringung von Dienstleistungen lokaler Gebietskörperschaften in ihrer Muttersprache. Eine vom ungarischen Staat geförderte private ungarische Universität befindet sich derzeit im Aufbau.

4.1.6. Die Reform des Strafrechts umfasst auch die Schaffung von Einrichtungen für die Bewährungshilfe. Das Strafgesetz wurde in wesentlichen Punkten geändert, und das Gesetz, das Homosexualität zu einer Straftat erklärte, wurde aufgehoben. Die rumänische Regierung verabschiedete neue, eindeutigere Rechtsvorschriften zur Behandlung von Asylbewerbern und Flüchtlingen.

4.1.7. Im März 2001 verabschiedete der Rat die Verordnung (EG) Nr. 539/2001, die eine Liste der Drittländer vorgibt, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen. Zwar gewährt Artikel 8 Absatz 2 dieser Verordnung den rumänischen Bürgern eine Befreiung von der Visumpflicht, doch hing das Inkrafttreten dieser Entscheidung von einem Bericht der Europäischen Kommission über die von der rumänischen Regierung geplanten Maßnahmen u. a. zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, der Rückführung illegaler Einwanderer, die sich in der EU aufhalten, dem Grenzschutz usw. ab. Der Rat beschloss, die Visumpflicht für rumänische Staatsangehörige ab dem 1. Januar 2002 aufzuheben. Sie haben nun das Recht, die Schengen-Zone ohne Visum zu bereisen.

4.1.8. Ferner beschlossen die britische und die rumänische Regierung Anfang März 2002 die Einrichtung einer Aufklärungseinheit zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung zwischen diesen beiden Staaten. Die rumänische Regierung führt ab dem 15. März 2002 eine Fortbildung ihrer Polizeibeamten, die nach der Erweiterung für den Schutz der östlichen Außengrenzen der EU zuständig sein werden, in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht in den Bereichen Justiz und Inneres durch.

##### 4.2. Makroökonomische Stabilisierung

4.2.1. Nach drei Jahren der Konjunkturabschwächung verzeichnete das BIP im Jahr 2000 ein positives Wachstum (1,6 %) und beschleunigte sich im Jahr 2001 (4,9 % Wachstum des realen BIP). Gemäß dem von der EU und dem IWF genehmigten Wirtschaftsprogramm für die Beitrittsvorbereitung Rumäniens war für das Jahr 2002 ein Wirtschaftswachstum von 5 % angesetzt. Die Regierung plant, in diesem Sinne weiter zu verfahren und so zwischen 2002 und 2005 ein Wachstum von 5,5 % zu erzielen.

4.2.2. Trotz der guten Exportergebnisse<sup>(1)</sup> im Jahr 2002 verschärfte sich das Handelsbilanzdefizit aufgrund der zu starken Einfuhren<sup>(2)</sup>. Nach mehreren Jahren der Haushaltssanierung war das Ziel der Regierung eine leichte Reduzierung des Defizits auf 3,5 % des BIP im Jahr 2001. Das konsolidierte Haushaltsdefizit für 2002 war bereits auf 3 % des BIP festgesetzt worden und muss auch für die Jahre 2003 bis 2005 angestrebt werden.

4.2.3. Zwar ist die Inflationsrate zurückgegangen, doch blieb sie während des Jahres 2001 auf einem sehr hohen Niveau (30,3 %). Das Ziel für das Jahr 2002 ist ein Rückgang auf 22 %.

4.2.4. Im November 2001 legte Rumänien seine offizielle Verhandlungsposition zur WWU vor und verpflichtete sich, die Inflationsrate ab 2004 auf unter 10 % zu senken und den Euro als einzige Referenzwährung für den rumänischen Lei einzuführen. Zu diesem Zweck führte die rumänische Nationalbank Ende 2001 eine Informationskampagne zum Euro durch.

4.2.5. Im November 2001 lag die Arbeitslosenquote in Rumänien bei 7,1 %, sie steigt nach jeder Umstrukturierungsmaßnahme. Für dieses Jahr wird die Arbeitslosigkeit offiziell auf 12,4 %<sup>(3)</sup> geschätzt, auch wenn die rumänische Regierung in ihrem Programm für das Jahr 2002 eine Stabilisierung bei 9 % vorsah. Mehr als die Hälfte der Arbeitslosen sind langzeitarbeitslos. Der EWSA fordert die rumänische Regierung eindringlich dazu auf, konkrete Verbesserungen dieser Lage vorzunehmen.

4.2.6. Im Bereich der Wirtschaft werden die Privatisierung und die Umstrukturierung der großen Staatsbetriebe im Laufe des Jahres 2002 beschleunigt: Die rumänische Handelsbank wird bis Ende des Jahres insgesamt privatisiert, drei unrentable Großbetriebe (Roman, Siderurgica und Nitramonia) werden in der ersten Jahreshälfte von 2002 in „lebensfähige“ und „nicht überlebensfähige Einheiten“ aufgeteilt, was beträchtliche wirtschaftliche und soziale Folgen nach sich ziehen wird. Auch in der Landwirtschaft bereitete die Umstrukturierung größere Probleme.

(1) Im Jahre 2002 stiegen die Exporte Rumäniens um 11,5 % im Vergleich zum Dezember 2001: Exporte in die Industrieländer (+ 2,9 %), in die EU-Länder (+ 2,6 %).

(2) Obwohl sie im Jahre 2002 um 17 % im Vergleich zum Dezember 2001 gefallen sind, liegen die Importe noch über den Exporten.

(3) Zu dieser Quote bestehen unterschiedliche Ansichten, da sie die Lage, die der EWSA bei seinen Aufenthalten in Rumänien feststellen konnte, nicht vollständig widerspiegelt (z. B. durch die hohe Zahl an Frührentnern, sowie der starken Schwankungen unterworfenen Saisonarbeit in der Landwirtschaft).

4.2.7. Der EWSA betont die Notwendigkeit, die Folgen dieser Umstrukturierung zu verfolgen und fordert die rumänische Regierung zu konkreten und sinnvollen Umschulungsmaßnahmen sowie zu einer adäquateren finanziellen Unterstützung von Menschen in einer Notlage auf.

4.2.8. Der EWSA bestätigt, dass Rumänien vor allem auf die Finanzdisziplin der Unternehmen achten muss, indem sie der Akkumulierung ausstehender Zahlungen und der staatlichen Subventionierung unrentabler Unternehmen ein Ende setzt. Der EWSA betont jedoch erneut die Notwendigkeit, die Umstrukturierung und Privatisierung der Unternehmen zu begleiten.

4.2.9. Insgesamt hat Rumänien bei der makroökonomischen Stabilisierung Fortschritte gemacht: Das Wirtschaftswachstum und die Ausfuhren verzeichnen eine Zunahme, doch müssen das Handelsbilanzdefizit und die hohe Inflation gebremst werden, um die noch bestehenden wirtschaftlichen Ungleichgewichte auszugleichen. Der EWSA ist der Ansicht, dass noch viel zu tun ist, die rumänische Regierung sich aber der Notwendigkeit einer Durchführung des mit dem IWF ausgearbeiteten Programms sowie des Wirtschaftsprogramms für die Beitrittsvorbereitung bewusst ist.

#### 4.3. Die Entwicklung der kleinen und mittleren Unternehmen

4.3.1. Rumänien legte seine Verhandlungsposition in Bezug auf die KMU am 28. März 2000 vor. Es akzeptierte den gesamten Acquis Communautaire und beantragte weder Übergangsfristen noch Ausnahmeregelungen. Um Hindernisse für die KMU aus dem Weg zu räumen, führte die rumänische Regierung eine Strategie sowie einen Aktionsplan für die Vereinfachung des Anmelde- und Lizenzverfahrens, die Überarbeitung des Rechtsrahmens, Steuersenkungen und eine Vereinfachung des Steuersystems sowie für Anreize für das öffentliche Auftragswesen ein.

4.3.2. Es wurden Fort- und Weiterbildungsprogramme für Unternehmer eingerichtet und ein Netz nationaler Räte für die KMU geschaffen. Die Regierung schuf einen nationalen Fonds für Kreditgarantien, um den Zugang der KMU zu Finanzmitteln zu erleichtern, für Kleinunternehmen wurde ein vereinfachtes Steuersystem eingeführt. Den KMU werden Steuerbefreiungen für bestimmte Importe sowie für die Reinvestition von Gewinnen gewährt. Die Einführung einer einzigen Anlaufstelle in den Handelskammern sollte es neuen Unternehmen ermöglichen, sich anzumelden und die notwendigen Genehmigungen innerhalb kurzer Zeit (20 Tage) zu erhalten, doch sind bürokratische Hindernisse zu verzeichnen.



4.3.3. Darüber hinaus konstatiert ein im Juni 2002 vom Rat ausländischer Investoren in Rumänien veröffentlichter Bericht positive Veränderungen im Hinblick auf vorbereitende Gespräche über das Geschäftsumfeld betreffende Gesetzgebung, Gesetzgebung zur Ankurbelung der Privatisierung sowie die Einrichtung einer Behörde zur Förderung ausländischer Investitionen.

4.3.4. Ferner schuf die Regierung ein Ministerium für KMU und Genossenschaften, um diesen Sektor zu fördern. Sie führte Anfang 2002 vier spezifische Programme für die KMU mit einem Umfang von 87 Milliarden Lei zusätzlich zum PHARE-Programm für das Jahr 2002 ein, die ab Juli 2002 einsatzfähig sein sollen.

4.3.5. Der GBA untersuchte mehrere Probleme im Zusammenhang mit der Entwicklung der KMU in Rumänien, vor allem die Entwicklung eines Rechtsrahmens für den Aufbau und die Organisation dieses Wirtschaftssektors sowie Probleme im Zusammenhang mit einer Verlagerung von KMU aus den EU-Mitgliedstaaten nach Rumänien. Die gesamte Bandbreite dieses Phänomens sowie wirtschaftliche, regionale, soziale Probleme und die Arbeitsbedingungen in diesen Unternehmen wurden untersucht <sup>(1)</sup>.

4.3.6. Der EWSA weist darauf hin, dass sich das RICOP-Programm zur Begleitung der Strukturmaßnahmen (industrielle und gesellschaftliche Umstrukturierung) verzögert, da noch kein Mittelverwalter gefunden wurde. Diese Maßnahme ist von recht großer Bedeutung, da 68 Unternehmen von diesem von der Europäischen Kommission finanzierten Programm betroffen sind.

4.3.7. Trotz all dieser Maßnahmen erfordert das Unternehmensumfeld noch Verbesserungen bei den zahlreichen Inspektionen der unterschiedlichen Organe, die Möglichkeiten zur Korruption der Inspektoren bieten, sowie im Bankensystem, das von hohen Zinssätzen und schwerfälligen Garantieverfahren gekennzeichnet ist.

#### 4.4. Die Sozialpolitik

4.4.1. Im Oktober 2001 eröffnete die rumänische Regierung die Verhandlungen über die Sozialpolitik und akzeptierte das gesamte geltende Gemeinschaftsrecht, da sie davon ausging, dass Rumänien die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften bis zum Beitritt würde anwenden können. Im Zusammenhang mit der Eröffnung dieses Kapitels wurden Sensibilisie-

rungskampagnen bei den Gewerkschaften, den Arbeitgeberverbänden, der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit durchgeführt.

4.4.2. Ferner berichteten die Vertreter Rumäniens dem EWSA in Brüssel von ihrer Freude darüber, dass sie am Europäischen Rat von Barcelona <sup>(2)</sup> als vollwertiges Beitrittsland und nicht nur als Beobachter teilnehmen durften. Zum ersten Mal nahmen die 15 Mitgliedstaaten und die 13 Beitrittsländer gemeinsam aktiv an einer Arbeitssitzung während eines Europäischen Rates teil.

4.4.3. Die Revision des Sozialabkommens fand im März 2002 statt. Dieses Dokument wurde von den Sozialpartnern unterzeichnet, die durch sieben Arbeitgeberverbände <sup>(3)</sup>, drei Gewerkschaftsverbände <sup>(4)</sup> und die Regierung <sup>(5)</sup> vertreten waren. Der EWSA ist der Ansicht, dass dieses Dokument den Beweis für einen Beginn des sozialen Dialogs stehen könnte. Er erkennt zwar an, dass es eine umfassende soziale Strategie bietet, doch hegt er einige Bedenken gegenüber den Unterzeichnern dieses Abkommens.

4.4.4. Der EWSA stellt fest, dass das Sozialabkommen von 2002 nicht gemäß den Regeln des sozialen Dialogs zustande gekommen ist, die nur eine Beteiligung der Sozialpartner (Arbeitgeber und Gewerkschaften) vorsehen; dieses Abkommen hingegen ist nur das Ergebnis einer von der Regierung ausgeführten sozialen Konzertation, die nicht von allen Gewerkschaftsverbänden gebilligt wurde <sup>(6)</sup>.

4.4.5. Eine weitere bemerkenswerte Entwicklung war die Verabschiedung eines Gesetzes über die Schaffung eines garantierten Mindestlohns, das am 1. Januar 2002 in Kraft trat. Dieses Gesetz gewährt den Ärmsten eine Sozialleistung, doch reicht diese leider nicht für die tatsächlichen Bedürfnisse aus. Die Zahlung dieses garantierten Mindesteinkommens erfolgt in Abhängigkeit von einer „im Dienste der Gemeinschaft“ geleisteten Arbeit des Empfängers. Der EWSA schätzt, dass die rumänische Regierung dennoch versuchte, 0,4 % des BIP für die Durchführung dieses Gesetzes im Haushalt zu veranschlagen.

4.4.6. Allgemein ist der EWSA der Ansicht, dass die von der rumänischen Regierung im Sozialabkommen von 2002 festgelegten lohn- und gehaltspolitischen Maßnahmen nicht der Realität entsprechen. Die derzeitigen Löhne und Gehälter sowie die Renten erscheinen im Vergleich zu den Preispraktiken auf dem rumänischen Markt geradezu lächerlich gering.

<sup>(1)</sup> Arbeitsdokumente zum Thema „Les orientations de la politique des PME dans l'UE et la Roumanie“ — DI 66/2002 (Berichterstatter: Herr Kirschen), DI 73/2002 (Berichterstatter: Herr Bulumete).

<sup>(2)</sup> Der Schwerpunkt dieses Europäischen Rates lag auf der Sozialpolitik.

<sup>(3)</sup> Conpir, CNPR, CNIMPMNR, CoNPR, PNR, UGIR und 1903.

<sup>(4)</sup> CNSLR-Fratia, CSDR und Meridian.

<sup>(5)</sup> Der Premierminister, der Arbeits- und Sozialminister, der Staatssekretär.

<sup>(6)</sup> Die beiden Gewerkschaftsverbände Block (BNS) und Cartel Alfa hatten das Abkommen von 2001 unterzeichnet, weigerten sich jedoch, das Sozialabkommen von 2002 zu unterzeichnen.

4.4.7. Zwei weitere Gesetze traten im Januar 2002 in Kraft: eines zum nationalen Wohlfahrtssystem und ein weiteres zur Vermeidung und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung.

4.4.8. Die Verabschiedung eines neuen Arbeitsgesetzbuches wird derzeit diskutiert, doch ist diesbezüglich noch keine Entscheidung gefallen. Es wurde ein Nationales Arbeitsamt eingerichtet, nähere Angaben über seinen Wirkungsgrad stehen jedoch nicht zur Verfügung.

4.4.9. Der EWSA stellt fest, dass die Umsetzung vieler Aspekte des sozialpolitischen Acquis Communautaire in der Praxis von den Maßnahmen der Unternehmen und ihren Beschäftigten abhängt. Eine volle Einbindung ihrer Organisationen in die Beitrittsverhandlungen ermöglicht es, eventuelle Probleme bei der Gesetzgebung und Umsetzung ausfindig zu machen und zu einem frühen Zeitpunkt zu lösen. Der EWSA ist nicht der Ansicht, dass diese Art tiefgehender Einbindung in Rumänien stark verbreitet ist.

4.4.10. Dem EWSA stellen sich einige Fragen zur Entwicklung des zweigliedrigen sozialen Dialogs, zur Effizienz des Nationalen Beschäftigungsplans, zur Vorbereitung der Verwaltung des Europäischen Sozialfonds im Hinblick auf die Erweiterung, zur sozialen Sicherheit, dem Verbraucherschutz usw. sowie zu Fragen der Umsetzung der Rechtsvorschriften zum Schutz vor allen Formen von Diskriminierung. Das Kapitel der Sozialpolitik wurde am 19. April 2002 provisorisch abgeschlossen.

#### 4.5. Die Umwelt

4.5.1. Die rumänische Regierung verabschiedete Ende Oktober 2001 <sup>(1)</sup> eine Verhandlungsposition zur Umwelt. Bevor diese Position vorgelegt wurde, führte die mit den Verhandlungen beauftragte rumänische Delegation mehrere Debatten mit den lokalen Gebietskörperschaften, den Sozialpartnern, den Parteien und weiteren Mitgliedern der Zivilgesellschaft, die alle an der Umsetzung des Acquis communautaire im Bereich der Umwelt beteiligt sind.

4.5.2. Zu den Prioritäten der rumänischen Regierung gehören Maßnahmen zur Vollendung der Harmonisierung der Gesetzgebung sowie zur Umsetzung des Acquis in bestimmten Bereichen, wie der Umweltverträglichkeitsprüfung oder dem freien Zugang zu Informationen über die Umwelt etc.

4.5.3. Der EWSA bemerkt eine leichte Verbesserung der Verwaltungskapazitäten in diesem Sektor durch in der jüngeren Zeit durchgeführte Fort- und Weiterbildungsprogramme der hier tätigen Beamten sowie über den von der rumänischen Regierung im März 2002 verabschiedeten Plan zum Ausbau der Verwaltungskapazitäten.

(1) Dabei forderte sie 11 Übergangsfristen zwischen 3 und 15 Jahren.

#### 4.6. Die Regionalpolitik

4.6.1. Insbesondere in Bezug auf die Verbesserung des institutionellen Rahmens wurden im Bereich der Regionalpolitik einige Fortschritte erzielt. Rumänien befasst sich im Rahmen der Beitrittspartnerschaft nun endlich mit den mittelfristigen Prioritäten der Regionalpolitik.

4.6.2. Rumänien entwickelte gewisse Maßnahmen zur Durchführung der Strukturfonds. Die Regionalpolitik obliegt einerseits dem Staatssekretär für Investitionen und Entwicklung (für Planung und Verwaltung) und andererseits dem Generalsekretär des Ministeriums (für die Zahlungen). Die Finanzverwaltung und -kontrolle hat sich ein wenig verbessert. Der Entwicklungsminister wurde u. a. mit der Erstellung eines nationalen Plans für die Entwicklung sowie für die Verwaltung der Regionalfonds und die Heranführungsfonds der Gemeinschaft für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt beauftragt. Die Regierung legte elf Gebiete im wirtschaftlichen Strukturwandel fest, die vor allem von den Gemeinschaftshilfen für den sozialen Zusammenhalt profitieren sollen. Um Zugang zu Mitteln von Struktur- und Regionalfonds zu erhalten, werden die Sozialpartner gemäß dem Prinzip der „erweiterten Partnerschaft“ in den nationalen und regionalen Programmausschüssen, den eigentlichen Antragstellern und Empfängern von EU-Mitteln, vertreten sein. Die Rolle der Sozialpartner im Europäischen Sozialfonds ist im Vertrag festgelegt. Nach Ansicht des EWSA könnte und sollte Rumänien unverzüglich die Sozialpartner und gegebenenfalls weitere NRO in seine Regional- und Strukturpolitik einbeziehen.

4.6.3. Der EWSA ist der Ansicht, dass Rumänien bedeutende Anstrengungen im Zusammenhang mit der europäischen Beschäftigungsstrategie sowie dem Prozess der sozialen Eingliederung unternehmen muss.

#### 4.7. Gemeinschaftshilfen

4.7.1. Drei von den Europäischen Gemeinschaften finanzierte Heranführungsinstrumente unterstützen Rumänien bei seinen Beitrittsvorbereitungen. Im Rahmen des PHARE-Programms (Aufbau von Institutionen) erhält Rumänien für das Jahr 2002 Zuwendungen in Höhe von 242 Mio. EUR <sup>(2)</sup>. Über das SAPARD-Programm erhält es für den Zeitraum 2002-2006 ferner jährlich 153 Mio. EUR <sup>(3)</sup>. Das jährliche Budget über das ISPA-Programm für Rumänien liegt zwischen 208 und 270 Mio. EUR <sup>(4)</sup>.

(2) 30 % der Mittel werden in Maßnahmen des „Institution Building“ und Partnerschaften investiert, 70 % in Investitionen, die Kofinanzierung von Projekten im Bereich der technischen Hilfe, Städtepartnerschaften, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt etc.

(3) Diese Hilfen zielen hauptsächlich auf die Entwicklung und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft, die Entwicklung der Humanressourcen in der Landwirtschaft, die Infrastruktur in der Landwirtschaft etc.

(4) Diese Hilfe wird im Umweltbereich für „investitionsintensive“ Richtlinien gewährt: Trinkwasser, Behandlung von Abwasser sowie für den Verkehrssektor zur Finanzierung von Projekten im Zusammenhang mit den transeuropäischen Netzen der Eisenbahn, Straßen, Häfen etc.

4.7.2. Das SAPARD-Programm wird auf der Grundlage des Nationalen Plans für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes durchgeführt. In diesem Zusammenhang bemüht sich die rumänische Regierung verstärkt um die Vorbereitungen für die Akkreditierung der SAPARD-Agentur. Der EWSA unterstreicht die Schwerfälligkeit der von der EU eingerichteten administrativen Verfahren zur Verteilung dieser Mittel an die Landwirte der Bewerberländer.

4.7.3. Rumänien beteiligt sich ferner an über das PHARE-Programm finanzierten multinationalen und horizontalen Programmen, wie z. B. TAIEX für die kleinen und mittleren Unternehmen und dem ACCESS-Programm für die Zivilgesellschaft etc.

## 5. Fortschritte bei der Umsetzung des *Acquis communautaire*

### 5.1. Sachstand

5.1.1. Derzeit hat die EU in den Verhandlungen mit Rumänien 26 Kapitel des *Acquis Communautaire* eröffnet, von denen zwölf abgeschlossen sind.

5.1.2. Allgemein ist der EWSA der Ansicht, dass Rumänien zwar Fortschritte bei der Annahme des *Acquis* gemacht hat, doch entsprechen diese Fortschritte nicht notwendigerweise den Verbesserungen auf dem Gebiet der Verwaltungskapazität und der Umsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften.

5.1.3. In Bezug auf die Gesetzgebung im Bereich des Binnenmarktes verzeichnet der EWSA mit Ausnahme der Verabschiedung der neuen Bestimmungen zu öffentlichen Ausschreibungen wenig Fortschritte. Die Verwaltungskapazität in diesem Sektor hat sich leicht verbessert, doch sind noch weitere Anstrengungen erforderlich.

5.1.4. Zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer (dieses Thema wurde im GBA EU-Rumänien debattiert) wurde ein bilaterales Abkommen mit Portugal abgeschlossen, ein Abkommen mit Italien befindet sich derzeit in der Verhandlungsphase. Ferner wurde ein weiteres gemeinsames Abkommen zum Praktikantenaustausch mit Luxemburg unterzeichnet. Für die künftige Koordinierung der Sozialversicherungssysteme für die Arbeitnehmer, die unter diese Abkommen fallen, muss Rumänien für geeignete Verwaltungsstrukturen sorgen. Der EWSA verweist auf die Entscheidung Nr. 93/569/EWG der Kommission vom 22. Oktober 1993 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft hinsichtlich eines europäischen Beschäftigungsnetzwerks (EURES). Mit dieser Entscheidung unterstützt die Kommission das Zusammenwirken zwischen dem öffentlichen Dienst, den Gebietskörperschaften und den Sozialpartnern, um die Transparenz des Arbeitsmarktes zu verbessern und die Mobilität der Arbeitnehmer in Grenzregionen zu fördern. Der EWSA empfiehlt Rumänien

seine Anstrengungen im Hinblick auf eine Teilnahme an diesem europäischen Netzwerk zu verstärken.

5.1.5. Die rumänische Regierung legte eine Industriestrategie sowie einen Aktionsplan vor, der Maßnahmen für die Umsetzung der Industriepolitik umfasst. Diese Dokumente wurden in Absprache mit „betroffenen Parteien“<sup>(1)</sup> erarbeitet. Der EWSA legt Nachdruck auf die Verfahren für die Anwendung dieser Strategie, ihre tatsächliche Umsetzung und vor allem auf die Begleitung ihrer sozialen Folgen.

5.1.6. Beim gemeinschaftlichen Besitzstand im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen erzielte die Regierung Fortschritte, wie oben erwähnt, doch verweist der EWSA dennoch erneut auf die Verzögerung bei der Durchführung des RICOP-Programms sowie auf den Umfang der Verlagerung von KMU aus der EU nach Rumänien.

5.1.7. Der EWSA bestätigt, dass Rumänien bei der Annahme des gemeinschaftlichen Besitzstands im Bereich Verkehr bemerkenswerte Fortschritte gemacht hat. Angemerkt werden sollten jedoch die mangelnden Maßnahmen für eine steuerliche Harmonisierung im Straßengüterverkehr, die Sicherheit im Seeverkehr, die Umstrukturierung der rumänischen Fluggesellschaft TAROM sowie die Lösung der Donau-Frage.

5.1.8. Im Agrarsektor hat die Umstrukturierung kaum begonnen. Die Begleitmaßnahmen der rumänischen Regierung sind nicht eindeutig festgelegt, und die Verwaltungskapazität in diesem Bereich ist trotz gewisser Fortschritte bei der Umsetzung dieses Teils des gemeinschaftlichen Besitzstands besonders eingeschränkt. Die rumänische Regierung muss zwischen 2002 und 2004 Maßnahmen ergreifen, um die rechtlichen und institutionellen Grundlagen für die Umsetzung der GAP zu schaffen.

### 5.2. Umsetzung und Durchsetzung

5.2.1. Die EU-Mitgliedstaaten müssen nicht nur ihr nationales Recht an das EU-Recht anpassen, d. h. das EU-Recht in nationales Recht umsetzen. Vielmehr muss auch der „gemeinschaftliche Besitzstand“ durchgesetzt, d. h. in der Praxis beachtet werden. Ein Großteil der Binnenmarktvorschriften betrifft nämlich Produkte und Produktsicherheit, Produktionsverfahren, das Arbeitsumfeld, das Arbeitsrecht usw., was nur in Unternehmen und von deren Belegschaft in die Praxis umgesetzt werden kann.

5.2.2. Um die Umsetzung des „gemeinschaftlichen Besitzstandes“ zu verstärken, werden derzeit technisch-rechtliche Unterstützungsprogramme für Beamte, Rechtsanwälte und hohe rumänische Funktionäre in enger Zusammenarbeit mit europäischen Experten dieses Bereichs durchgeführt.

<sup>(1)</sup> Berufsverbände, Gewerkschaften, Arbeitnehmer, Minister, Privatwirtschaft, Universitäten und Hochschulen sowie weitere öffentliche Einrichtungen.

5.2.3. Die Beitrittsverhandlungen sind deshalb nicht nur eine Sache der Beamten und der Politiker. Vielmehr müssen auch die Sozialpartner und sonstige Vertreter der Zivilgesellschaft wie Bauern-, Verbraucher- und Umweltverbände an ihnen beteiligt und über sie informiert werden.

5.2.4. Der EWSA ist davon überzeugt, dass eine frühzeitige Beteiligung der Sozialpartner und sonstiger NRO ein besseres Verständnis des EU-Rechts und dessen richtige praktische Umsetzung gewährleisten wird.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

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

### **Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Leistungen der Daseinsvorsorge“**

(2002/C 241/23)

Mit Schreiben von Herrn Prodi vom 10. Januar 2002 ersuchte die Kommission den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um die Ausarbeitung einer Sondierungsstellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 19. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Hernández Bataller.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392 Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 58 gegen 11 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

#### **1. Einleitung**

1.1. In verschiedenen Rechtsakten der Gemeinschaft<sup>(1)</sup> hat man sich um eine Definition des theoretischen Konzepts und der praktischen Merkmale der Leistungen der Daseinsvorsorge bemüht. Dabei hat sich eine Definition herauskristalliert, die im Wesentlichen noch heute gilt<sup>(2)</sup>. Dieser Definition zufolge sind

- Leistungen der Daseinsvorsorge marktbezogene oder nichtmarktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden;

- Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden.

1.1.1. Darüber hinaus können die Leistungen der Daseinsvorsorge als Bestandteil des europäischen Sozialmodells in folgende Kategorien eingeteilt werden:

- Dienstleistungen, mit denen ein hoheitliches Handeln der Behörden verbunden ist und die den „Hoheitsrechten“ gleichkommen;
- Sozialleistungen, die von den Behörden auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene erbracht werden;
- Sozialleistungen, die von gemeinnützigen Organisationen erbracht werden;
- Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die entweder von öffentlichen oder von privaten Unternehmen oder von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen erbracht werden.

(1) Vgl. die Mitteilung der Kommission über die Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa (ABl. C 281 vom 26.9.1996, S. 3); Stellungnahme CES 949/1999, verabschiedet auf der Plenartagung am 20. und 21.10.1999 (Berichterstatter: Herr Hernández Bataller).

(2) Vgl. die Mitteilung der Kommission vom 29.9.2000 (KOM(2000) 580 endg.) und den Bericht der Kommission für den Europäischen Rat in Laeken vom 17.10.2001 (KOM(2000) 598 endg.).



1.1.2. Das Konzept der Leistungen der Daseinsvorsorge ist dynamisch und entwicklungsfähig. Es umfasst solche Leistungen, die für das Alltagsleben der Menschen wichtig sind. Als konkrete Beispiele können genannt werden: der öffentliche Verkehr, der Postdienst, die Telekommunikation, der Rundfunk, der Erhalt des Kulturerbes, das Bildungswesen, die Krankenhäuser, die Gesundheitsdienste, die Hafendienste, die Abfallbeseitigung, die Versorgung mit Trinkwasser und Energie (insbesondere Strom und Erdgas)<sup>(1)</sup>.

1.1.3. Leistungen der Daseinsvorsorge zeichnen sich im Wesentlichen durch einen gleichberechtigten Zugang und die Vermeidung jeder Art von Diskriminierung sowie durch Kontinuität und Anpassungsfähigkeit aus. Sie beruhen auf folgenden Prinzipien und Zielen: Universalität, Sicherheit, faire Preisgestaltung, Qualität (das Qualitätsniveau muss von der zuständigen Behörde festgelegt werden), Effizienz (diese muss mit objektiven Mitteln überprüft werden), demokratische Kontrolle, Transparenz, öffentliche Verantwortung der Entscheidungen bezüglich der Verwaltung der technischen und finanziellen Ergebnisse, die Konzertierung insbesondere mit den Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften sowie den Nutzern bzw. Verbrauchern und deren repräsentativen Vereinigungen.

1.2. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat seinerseits eine umfangreiche Palette von Wirtschaftsaktivitäten ermittelt, die als dem vorgenannten Konzept zugehörig erachtet werden<sup>(2)</sup>. Seit kurzem zählt der EuGH dazu auch die Verwaltung einer der herkömmlichen Formen der Sozialversicherung<sup>(3)</sup> (der Versicherung gegen Berufsunfälle und Berufskrankheiten), die Organisation von Messeveranstaltungen<sup>(4)</sup> (zur Gewährleistung der Qualität und der Sicherheit dieser Veranstaltung) und die Verarbeitung ungefährlicher Bauabfälle<sup>(5)</sup>.

1.3. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Gemeinschaftsinstitutionen gemäß den Verträgen ursprünglich keine spezifischen Aufgaben hinsichtlich der Definition und der Gewährleistung von Leistungen der Daseinsvorsorge im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses zu erfüllen hatten. Sie beschäftigten sich deshalb mit diesem Problem nur am Rande: So kontrollierten sie, ob das staatliche Handeln möglicherweise im Widerspruch zum freien Wettbewerb und zu den grundlegenden wirtschaftlichen Freiheiten des Binnenmarktes steht.

(1) In diesem Dokument werden die Leistungen der Daseinsvorsorge untersucht, die in den Zuständigkeitsbereich der Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft fallen.

(2) Z. B. die Trinkwasserversorgung, der Erhalt der Schifffbarkeit einer Wasserstraße, die konstante Stromversorgung, Fernsehsendungen, grundlegende Dienstleistungen der Post, die Verwaltung des öffentlichen Telekommunikationsnetzes, die Aufrechterhaltung einer verlustbringenden Flugstrecke usw.

(3) Urteil des EuGH vom 22.1.2002 (Rechtssache C-218/00). Zuvor war bereits ein ähnliches Urteil am 17.2.1993 in den verbundenen Rechtssachen C-159/91 und C-160/91 ergangen.

(4) Schlussanträge des Generalanwalts Alber vom 29.5.2001 in der Rechtssache C-439/99, Ziffern 67-69 und 147-148; Urteil des EuGH vom 15.1.2002 in der Rechtssache C-349/99.

(5) Urteil des EuGH vom 23.5.2000 (Rechtssache C-209/98).

1.4. Im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration, die durch die politischen Erfolge der Verträge von Maastricht und Amsterdam weiter verstärkt worden ist, trägt Artikel 16 des EG-Vertrags der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten auf, dafür zu sorgen, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können. Deshalb ist eine umfassende Definition des Gemeinschaftskonzepts, der Ziele und Aufgaben der Leistungen der Daseinsvorsorge (Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse)<sup>(6)</sup> notwendig. Vor allem aber müssen diese Ziele und Aufgaben in übereinzelstaatliche Rechtsinstrumente umgesetzt werden<sup>(7)</sup>.

1.5. Die Kommission erachtet die Leistungen der Daseinsvorsorge als einen Stützpfeiler der europäischen Gesellschaften und unterstreicht die Notwendigkeit eines Tätigwerdens des öffentlichen Sektors im Falle eines unzureichenden Marktangebots. Damit die Leistungen ihren Zweck erfüllen können, ist ein finanzielles Gleichgewicht erforderlich, das durch öffentliche Ausgleichszahlungen, die mit dem Vertrag vereinbar sind, hergestellt werden kann.

1.6. Die Strategie der Kommission beruht auf einem Zweiphasen-Ansatz: In einem ersten Schritt soll ein gemeinschaftsrechtlicher Rahmen für staatliche Beihilfen für solche Unternehmen geschaffen werden, die mit der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge beauftragt sind. Nach der Auswertung der Erfahrungen mit der Anwendung dieses Rechtsrahmens könnte in einem zweiten Schritt eine Verordnung erlassen werden, durch die bestimmte Beihilfen im Bereich Leistungen der Daseinsvorsorge von der Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung ausgenommen werden (es handelt sich hierbei um die Gruppenfreistellung).

## 2. Sektorale Vorschriften

2.1. Im Bereich des Verkehrs verfolgen die auf Gemeinschaftsebene verabschiedeten Vorschriften und Initiativen zwar unterschiedliche, aber komplementäre Ziele.

(6) Diese werden in Artikel 16 des EG-Vertrages zu den „gemeinsamen Werten“ der Union gezählt und als wichtig für die „Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts“ erachtet.

(7) Falls die Gemeinschaft in der Lage ist, die Leistungen der Daseinsvorsorge mit demselben Engagement sicherzustellen wie die wirtschaftlichen Freiheiten und die Wirksamkeit des Binnenmarktes, wird sie eine neue Stufe im Integrationsprozess erreichen, die ihre Besonderheit im Vergleich zu den anderen internationalen Organisationen verstärken wird.

2.1.1. Im Bereich des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs haben die Behörden der Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 die Möglichkeit, öffentliche Dienstleistungsaufträge an Verkehrsunternehmen zu vergeben, in denen die Häufigkeit, Kapazität, Fahrstrecke, Fahrpreise und -pläne sowie die Kontinuität der Dienstleistung festgelegt werden.

2.1.2. Die Kommission hat einen neuen Rechtsrahmen vorgeschlagen <sup>(1)</sup>, um bessere Dienstleistungen für die Verbraucher zu ermöglichen, die Kosten unter Kontrolle zu halten und ein hohes Sicherheitsniveau zu gewährleisten. In diesem Vorschlag wird der Begriff des „regulierten Wettbewerbs“ eingeführt, der im Wesentlichen auf der Revision der Vorschriften über die ausschließlichen Rechte in einem frei zugänglichen Markt beruht. Der Ausschuss <sup>(2)</sup> begrüßt die in dem Vorschlag eingeführten zentralen Instrumente zur Marktordnung, insbesondere die Verpflichtung der zuständigen Behörden zur Bereitstellung angemessener öffentlicher Personenverkehrsdienste, die Festlegung von Qualitätskriterien, die Zahlung eines finanziellen Ausgleichs für die Kosten, die durch die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Anforderungen entstehen, den Ausgleich der Kosten für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, die Gewährung ausschließlicher Rechte (auf Zeit) und die Organisation des Wettbewerbs über Ausschreibungen.

2.1.3. Es wird erwartet, dass durch die vorgeschlagenen Maßnahmen die Zufriedenheit der Verbraucher mit allen städtischen Verkehrsbetrieben zunimmt und die Eisenbahn als Verkehrsmittel — für das die Kommission die ehrgeizigsten Maßnahmen vorzuschlagen beabsichtigt — wieder attraktiver wird.

2.1.4. Obwohl das Bündel von Richtlinien zur Infrastruktur mittelfristig die Zufriedenheit der Verbraucher merklich steigern kann, hält auch der Ausschuss <sup>(3)</sup> ein Tätigwerden der Gemeinschaft für notwendig: Aus institutionellen, sozialen, wirtschaftlichen und verkehrspolitischen Gründen benötigt das gesamte System einen hohen Grad an Anschlussfähigkeit und Integration.

2.2.1. Im Bereich des Luftverkehrs haben die den Linienfluggesellschaften <sup>(4)</sup> auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen (insbesondere hinsichtlich der Wahl der Flugstrecke) im Allgemeinen deshalb zu zufriedenstellenden Ergebnissen geführt, weil die Unternehmen mit den günstigsten Bedingungen den Zuschlag für die Dienstleistungserbringung erhalten haben <sup>(5)</sup>. Gleichwohl muss nach der Vollendung der am 1. Juli 1998 begonnenen schrittweisen Öffnung des Luftverkehrsmarktes noch ein transparentes rechtliches und wirtschaftliches System endgültig festgelegt werden, das sich auf die Verpflichtungen zur Bereitstellung regelmäßiger Flüge in die Gebiete in Randlage, die Inselgebiete sowie die Gebiete mit Entwicklungsrückstand bezieht.

2.2.2. Die Kommission spricht sich in ihrem Weißbuch zur Verkehrspolitik <sup>(6)</sup> auch für hochwertige öffentliche Dienstleistungen aus. Des Weiteren hat sie einen Vorschlag zur Stärkung der Rechte von Reisenden unterbreitet; dieser bezieht sich vor allem auf Ausgleichsleistungen im Fall der Verspätung oder der Nichtbeförderung, die in einem Missbrauch der Überbuchungspraxis durch die Luftverkehrsunternehmen begründet sind <sup>(7)</sup> (für bestimmte Bahnstrecken wurden bereits mehrfach Ausgleichsleistungen erbracht).

2.3.1. Im Hinblick auf die Seekabotage ist der EuGH zu dem Urteil gelangt, dass es rechtmäßig ist, wenn die Behörden bestimmten Unternehmen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen und gleichzeitig an andere Unternehmen so genannte „öffentliche Dienstleistungsaufträge“ vergeben <sup>(8)</sup>. Bezüglich der Revision der Verordnung (EG) Nr. 3577/92 hat der Ausschuss <sup>(9)</sup> daran erinnert, dass in verschiedenen Mitgliedstaaten für die Inselkabotage öffentliche Betriebspflichten auferlegt werden, die die Regelmäßigkeit, die Streckenführung und die Häufigkeit der Zwischenstopps betreffen und die zwangsläufig zu einem ausschließlichen Einsatz der Schiffe für diese Zwecke führen.

<sup>(1)</sup> „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen“ (KOM(2000) 7 endg.).

<sup>(2)</sup> Stellungnahme des WSA zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen“, KOM(2000) 7 endg., ABl. C 221 vom 7.8.2001.

<sup>(3)</sup> Stellungnahme des WSA zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Interoperabilität des konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystems“, KOM(1999) 617 endg. ABl. C 204 vom 18.7.2000.

<sup>(4)</sup> Mindestfrequenz, Flugpläne, verwendete Maschinen und angebotene Kapazität; Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23.7.1992.

<sup>(5)</sup> KOM(1999) 182 endg. vom 20.5.1999.

<sup>(6)</sup> „Weißbuch: Die europäische Verkehrspolitik bis 2010 — Weichenstellungen für die Zukunft“ (KOM(2001) 370 endg.).

<sup>(7)</sup> Verordnungsvorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Betreuungsleistungen für Fluggäste im Falle der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen (KOM(2001) 784 endg.).

<sup>(8)</sup> Urteil vom 20.2.2001, Analir und andere, Rechtssache C-205/99.

<sup>(9)</sup> Stellungnahme des WSA zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates vom 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage)“ und dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Besatzungsvorschriften für den Linienverkehr mit Fahrgastschiffen und Fahrgastfährschiffen im Betrieb zwischen Mitgliedstaaten“ (KOM(98) 251 endg., ABl. C 40 vom 15.2.1999).

2.3.2. In Bezug auf die von der Kommission vorgeschlagene Richtlinie über den Marktzugang für Hafendienste<sup>(1)</sup> unterstützt der Ausschuss<sup>(2)</sup> die Ausweitung der Pflicht zur Transparenz und getrennten Buchführung auf alle Häfen des transeuropäischen Netzes. Allerdings meldet er auch Bedenken hinsichtlich anderer Aspekte des Vorschlags an.

2.3.3. Die Kommission beabsichtigt, die notwendige Infrastruktur für regelrechte „Hochgeschwindigkeitsseewege“ zu entwickeln, indem die verschiedenen Transportarten miteinander verknüpft werden und die Verbindung zwischen dem Seeweg, den Wasserstraßen und der Eisenbahn (mittels Systemen von Verbundfahrtscheinen) sichergestellt wird.

2.4.1. Die Richtlinien über die Errichtung eines Binnenmarktes im Energiebereich — d. h. die Richtlinie 96/92/EG über Strom und die Richtlinie 98/30/EG über Gas — haben die Nutzung des Verteilernetzes durch verschiedene Unternehmen sowie das Recht bestimmter Verbrauchergruppen auf freie Wahl des Anbieters ermöglicht<sup>(3)</sup>. In dieser Hinsicht lieferte das Urteil des Gerichtshofes vom 23. Oktober 1998 einen wichtigen Impuls<sup>(4)</sup>.

2.4.2. Dennoch verfügen die traditionellen Energieunternehmen noch immer über wichtige Marktanteile. Gleichzeitig wird anderen Unternehmen der Zugang zum Verteilernetz durch unzureichend begründete Ablehnungen oder Mängel bei der Infrastruktur erschwert, z. B. fehlende Verbindungsmöglichkeiten. Auch wenn das Qualitätsniveau der Dienstleistungen insgesamt hoch ist, kommt es in der Folge mitunter zu überhöhten Preisen (ausgenommen für Industriekunden), die darüber hinaus zwischen den Mitgliedstaaten schwanken<sup>(5)</sup>.

2.4.3. Die Kommission hat neue Vorschläge für den Sektor unterbreitet<sup>(6)</sup>. Der Ausschuss hat diese Vorschläge zwar grundsätzlich begrüßt, doch hat er auch hervorgehoben, dass

durch den Prozess der Marktöffnung bestimmte Schwierigkeiten entstehen können, z. B. hinsichtlich der Entflechtung der Unternehmensaktivitäten, der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, des territorialen und sozialen Zusammenhalts und der Auswirkungen auf die Umwelt und den Arbeitsmarkt<sup>(7)</sup>.

2.5.1. Im Telekommunikationsbereich hat sich der Begriff des Universaldienstes durchgesetzt, der genau definiert ist. Die Unternehmen müssen sich an diese Begriffsbestimmung, die nicht notwendigerweise mit Sonderrechten verbunden ist, halten. Die Definition muss in regelmäßigen Abständen aktualisiert werden, um sie dem raschen technologischen Fortschritt im Telekommunikationsbereich anzupassen<sup>(8)</sup>. Allerdings berücksichtigt die gegenwärtige Definition weder den Internet-Breitbandanschluss noch den Mobilfunk (das mobile Telefonieren ist aber auch für viele Verbraucher mit niedrigem Einkommen eine akzeptable Alternative zum Telefonieren im Festnetz)<sup>(9)</sup>.

2.5.2. Die Kommission hat für den Telekommunikationsbereich einige Vorschläge erarbeitet, unter denen der Vorschlag zum Universaldienst und zu den Nutzerrechten hervorzuheben ist<sup>(10)</sup>. Nach Ansicht des Ausschusses<sup>(11)</sup> sollte der Ausbau des raschen öffentlichen Zugangs zum Internet bereits Teil des Universaldienstes sein, denn er ist unerlässlich, damit auch Personen mit niedrigem Einkommen, der „dritte“ Sektor, die gemeinnützigen Organisationen und die Anwender in gering besiedelten Regionen Zugang zu den fortgeschrittenen Diensten haben und eine im Einklang mit den demokratischen und sozialen Zielen der Europäischen Union stehende Informationsgesellschaft errichtet werden kann.

2.6.1. Im Bereich der Postdienste hat der geltende Rechtsrahmen<sup>(12)</sup>, der den Universaldienst und insbesondere den „minimalen Universaldienst“ definiert, zur Effizienzsteigerung der Unternehmen und der Qualitätsverbesserung der Dienstleistungen beigetragen: Dies gilt sowohl für die Breite der Produktpalette im Allgemeinen als auch für die Schnelligkeit der grenzüberschreitenden Postzustellung im Besonderen.

<sup>(1)</sup> „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Marktzugang für Hafendienste“ (KOM(2001) 35 endg.).

<sup>(2)</sup> Stellungnahme des WSA zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Marktzugang für Hafendienste“ (KOM(2001) 35 endg., ABl. C 48 vom 21.2.2002).

<sup>(3)</sup> Die Richtlinien regeln die Marktöffnung, den Netzzugang, die getrennte Buchführung, die Berechnung der Tarife, die Verpflichtung zur Strom- und Gaslieferung sowie die Möglichkeit, dass die Mitgliedstaaten die Verpflichtungen im Zusammenhang mit öffentlichen Dienstleistungen in fünf konkreten Bereichen festlegen: Umweltschutz, Sicherheit, Regelmäßigkeit und Qualität der Versorgung sowie Preispolitik.

<sup>(4)</sup> Rechtssache C-158/94, C-159/94 bzw. C-160/94.

<sup>(5)</sup> SEK(2001) 1998, S. 4, 7 und 34.

<sup>(6)</sup> „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 96/92/EG und 98/30/EG über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und den Erdgasbinnenmarkt“ und „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel“ (KOM(2001) 125 endg.).

<sup>(7)</sup> Stellungnahme des WSA zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 96/92/EG und 98/30/EG über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und den Erdgasbinnenmarkt“ und dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel“ (KOM(2001) 125 endg., ABl. C 36 vom 8.2.2002).

<sup>(8)</sup> Richtlinien 97/33/EG, 97/13/EG und 98/10/EG.

<sup>(9)</sup> KOM(2000) 580 endg., S. 19-20.

<sup>(10)</sup> „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten“ (KOM(2000) 392 endg.).

<sup>(11)</sup> Stellungnahme des WSA zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten“ (KOM(2000) 392 endg., ABl. C 139 vom 11.5.2001).

<sup>(12)</sup> Richtlinie 97/67/EG.



2.6.2. Am 20. Mai 2000 hat die Kommission einen neuen Richtlinienvorschlag<sup>(1)</sup> verabschiedet, mit dem eine weitere Liberalisierung des Marktes und eine Verbesserung der Verbraucherrechte erreicht werden sollen. So sollen das Beschwerdeverfahren und die außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten durchgängig auf alle Anbieter von Postdienstleistungen und nicht nur auf Anbieter von Universaldienstleistungen Anwendung finden. Zwar hält auch der Ausschuss<sup>(2)</sup> eine weitere Marktöffnung für unvermeidlich, doch muss dieser Prozess seiner Ansicht nach in geregelten Bahnen und unter voller Berücksichtigung der Interessen der einzelnen Beteiligten und vor allem der sozialen Nebenwirkungen vollzogen werden.

2.6.3. Es ist vorhersehbar, welche Fortschritte in diesem Sektor dank der neuen Technologien (z. B. E-Mail) mittelfristig erreicht werden. Aufgrund der Fortschritte des Universaldienstes wird es möglich sein, allen Nutzern den Zugang zu den Dienstleistungen zu erleichtern.

2.6.4. Da die Terminologie des ursprünglichen Kommissionsvorschlages<sup>(3)</sup> beibehalten wird, besteht auch im geänderten Vorschlag die Schwierigkeit der Definition des Begriffs „spezielle Dienste“ im internationalen Rechtsrahmen.

2.7.1. In Bezug auf den audiovisuellen Sektor im digitalen Zeitalter hat die Kommission ihre Grundsätze und Leitlinien festgelegt<sup>(4)</sup>. Der Ausschuss<sup>(5)</sup> 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.

2.7.2. Der Ausschuss<sup>(5)</sup> vertritt zudem die Ansicht, 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. Deshalb bedauert er, dass er nicht bereits vor der Mitteilung der Kommission über die Rechtsvorschriften über staatliche Beihilfen für öffentliche Rundfunkanstalten konsultiert wurde<sup>(6)</sup>.

2.8. Der Ausschuss<sup>(7)</sup> hat seine Position hinsichtlich der Rolle der privaten Sozialdienste ohne Gewinnzweck im Rahmen der Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa dargestellt. Dabei hat er auf deren wichtige Rolle im Kampf gegen die soziale Ausgrenzung und für den sozialen Zusammenhalt hingewiesen und festgestellt, dass es schwierig ist, einerseits die Kompetenzbereiche und andererseits die spezifischen Merkmale der Wirtschaftsaktivitäten der Sozialdienste achten zu wollen.

### 3. Die Situation nach dem Gipfel von Nizza (7. bis 11. Dezember 2000) und von Barcelona (15. und 16. März 2002)

3.1. Die Bemerkungen des Ausschusses<sup>(8)</sup> zur Situation der Leistungen der Daseinsvorsorge nach dem Vertrag von Amsterdam sind von besonderer Bedeutung im Licht der formellen Erklärung des Europäischen Rates von Nizza zur Grundrechtscharta der EU<sup>(9)</sup>, in der der Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse anerkannt wird (Artikel 36)<sup>(10)</sup>.

3.2. Auch wenn die Charta vorläufig einen nicht verbindlichen Status hat — allerdings wurde sie bereits in den Schlussvorträgen mehrerer Generalanwälte des EuGH und in den Urteilen des Gerichtes erster Instanz angeführt —, bietet sie doch eine erste juristische Grundlage, die zur Rechtfertigung des Handelns der Behörden auf einzelstaatlicher und übereinzelstaatlicher Ebene genügt<sup>(11)</sup>.

3.3. Darüber hinaus werden in der Erklärung des Europäischen Rates von Nizza vom 11. Dezember 2000 zu

(1) „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft“ (KOM(2000) 319 endg.).

(2) Stellungnahme des WSA zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft“ (KOM(2000) 319 endg., ABl. C 116 vom 20.4.2001).

(3) Geänderter Vorschlag vom 21.3.2001 (KOM(2001) 109 endg.), ABl. C 180 vom 26.6.2001.

(4) „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“ (KOM(1999) 657 endg.).

(5) Stellungnahme des WSA 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“ (KOM(1999) 657 endg., ABl. C 14 vom 16.1.2001).

(6) ABl. C 320 vom 15.11.2001, S. 5.

(7) Stellungnahme des WSA zum Thema „Private Sozialdienste ohne Erwerbszweck im Kontext der Daseinsvorsorge in Europa“, ABl. C 311 vom 7.11.2001.

(8) Stellungnahme des WSA zum Thema „Leistungen der Daseinsvorsorge“, ABl. C 368 vom 20.12.1999.

(9) ABl. C 364 vom 18.12.2000.

(10) In Artikel 36 der Grundrechtscharta ist festgehalten: „Die Union anerkennt und achtet den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geregelt ist, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern.“

(11) Moreira González, C.: „La optimización de la acción institucional a favor de los DF y del Estatuto de Ciudadanía de la Unión“, in: Tratado de Niza. Análisis, comentarios y texto, Ed. Colex, 2002, S. 113-133.



den gemeinwirtschaftlichen Diensten, deren „Stellenwert“ und „unersetzliche Rolle“ bei der Gewährleistung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit unterstrichen. Dementsprechend werden in der Erklärung mehrere Ziele bzw. Anliegen der gemeinwirtschaftlichen Dienste in Europa genannt: Schutz der Verbraucherinteressen, Sicherheit der Benutzer, sozialer Zusammenhalt und Raumordnung sowie nachhaltige Entwicklung.

3.4. In ähnlicher Weise wird in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Barcelona der verstärkte Wettbewerb öffentlicher Dienste und netzgebundener Unternehmen gefordert, „und zwar unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Bedarf der Verbraucher gedeckt und die Transparenz dieser Märkte durch geeignete ordnungspolitische Instrumente sichergestellt werden muss“ (Ziffer 17) und mit dem Ziel, die Effizienz zu erhöhen sowie für ein hohes Qualitätsniveau und stärkere Nachhaltigkeit zu sorgen (Ziffer 36).

#### 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1.1. Die Leistungen der Daseinsvorsorge, die von großer Bedeutung im alltäglichen Leben der Bürger sind, erweisen sich als ein Wert, der dem europäischen Sozialmodell eigen ist und sich in den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten widerspiegelt. So bilden z. B. die Sozialschutzsysteme, die Gesundheitssysteme, die unterschiedlichen gemeinnützigen Organisationen im Gesundheits- und Sozialsektor weiterhin das Gerüst des europäischen Sozialmodells.

4.1.2. Deshalb ist für den Fortschritt des politischen und wirtschaftlichen Integrationsprozesses in der Europäischen Union ein ganzes Paket von Maßnahmen erforderlich. Es erscheint angezeigt, diese Maßnahmen im Rahmen der gegenwärtigen Debatte über die für 2004 angekündigte Vertragsrevision zu entwickeln. Deshalb ist der Ausschuss der Auffassung, dass in Artikel 3 des EG-Vertrags auf die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge als eine der Maßnahmen, die die Gemeinschaft zur Erfüllung ihrer Ziele ergreifen muss, hingewiesen werden sollte.

4.2. Denkbar ist eine Legaldefinition der Leistungen der Daseinsvorsorge, die eine offene Liste mit sozialen Werten umfasst, welche die Existenz dieser Leistungen rechtfertigen und für deren Förderung und Schutz die nationalen und die supranationalen Behörden gleichermaßen verantwortlich sind. Gleichzeitig sollte in dieser Definition die Beziehung, die zwischen dem Zugang zu diesen Leistungen und der Unionsbürgerschaft besteht, herausgestellt werden.

4.3. Über die gemeinsamen Grundsätze hinaus sollte der künftige Gemeinschaftsrahmen einen Mechanismus beinhalten, der es erlaubt, das Subsidiaritätsprinzip auch gemäß funktionalen<sup>(1)</sup> und nicht bloß territorialen Kriterien anzuwen-

den. Dies wird sich auch auf die Rolle der Verwalter der Netzinfrastruktur auswirken. Die Verwalter haben auf der Grundlage des dezentralisierten Regulierungssystems, das durch die Richtlinien über die Marktöffnung angeregt wurde, die Zahl ihrer Genehmigungs- und Überwachungsverfahren vervielfacht und dadurch den Austausch von Waren und Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten erschwert<sup>(2)</sup>.

4.4. Der Ausschuss hält es für notwendig, dass die Kommission einen Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie vorlegt, die die politischen Grundsätze im Zusammenhang mit den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse stärken und den Mitgliedstaaten die erforderliche Flexibilität auf diesem Gebiet verleihen soll. In diesem Rechtsinstrument sollte die Bedeutung herausgestellt werden, die die Europäische Union den Leistungen der Daseinsvorsorge und dem (den europäischen Bürgern eigenen) Recht auf Zugang zu diesen Leistungen beimisst. Um größtmögliche Rechtssicherheit zu erzielen, sollten darin auch einige mit dem Gemeinschaftsrecht verbundene Begriffe unter umfassender Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips geklärt werden.

4.5. Als Rechtsgrundlage für die vorgenannte Rahmenrichtlinie sollte die Kommission mehrere Artikel des EG-Vertrags heranziehen, wie beispielsweise Artikel 2, in dem als Ziele der Gemeinschaft ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Gleichstellung von Männern und Frauen, die nachhaltige Entwicklung, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt, die Solidarität genannt werden; Artikel 3, in dem die unterschiedlichen Ziele der Gemeinschaft aufgezählt werden; Artikel 16; die Prinzipien der Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und Neutralität; Artikel 36 der Grundrechtscharta sowie Artikel 86 und 87 EGV.

4.6. Der Richtlinienvorschlag sollte eine Begründung für die Bereitstellung einer Leistung der Daseinsvorsorge enthalten. Diesbezügliche Gründe können wirtschaftlicher oder sozialer Natur sein. Zu den wirtschaftlichen Gründen zählen: die übermäßigen Kosten einer notwendigen Investition, die Knappheit an Gütern oder an für die Erbringung der Dienstleistung notwendigen Elementen, die nachhaltige Entwicklung. Zu den sozialen Gründen zählen: der soziale Zusammenhalt zwecks Verringerung der regionalen, sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede (damit jeder voll am gesellschaftlichen Leben teilhaben kann), die Gleichheit aller Menschen in Bezug auf den Zugang zu den Leistungen, die Wahrung der Grundrechte, die Bekämpfung der sozialen Diskriminierung, die wirtschaftliche Gerechtigkeit im Wege der Tarifanpassung oder der Anwendung von Sozialtarifen, die Stützung der Nachfrage der Bürger (insbesondere durch die Einführung steuerlicher Maßnahmen) und die Festlegung von Vorschriften, welche die Beteiligung der (in Organisationen zusammengeschlossenen) Bürger an der Bewertung der Zugänglichkeit und der Qualität der nach einem Vergabe- oder Konzessionsystem verwalteten Dienste ermöglichen.

<sup>(1)</sup> Für diese Form der Subsidiarität setzt sich die Kommission in ihrem Weißbuch zum Europäischen Regieren ein (KOM(2001) 428 endg.).

<sup>(2)</sup> Ein Beispiel aus neuerer Zeit für die durch das gegenwärtige System hervorgerufene Rechtsunsicherheit ist das Urteil des EuGH vom 13.12.2001 in der Rechtssache C-79/00.

4.7. Der Ausschuss befürwortet ein Gleichgewicht zwischen Allgemeininteresse und Wettbewerb. Auf allen Ebenen ist es Aufgabe der Behörden, das beste Verhältnis zwischen der Optimierung der kurz- oder langfristigen Kosten-Nutzen-Analyse, den Zielen von allgemeinem Interesse der betreffenden Dienstleistung oder anderer möglicherweise betroffenen Dienstleistungen zu ermitteln. Dabei sollten die Kriterien vorherrschen, die auf einer nachhaltigen wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Entwicklung beruhen.

4.8. Gemäß den Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit müssen die Behörden Gemeinwohlverpflichtungen festlegen, die gewährleisten, dass die Dienstleistungserbringer die ihnen übertragenen spezifischen Aufgaben erfüllen, vorausgesetzt, dass die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einer Weise betroffen ist, die nicht im Interesse der Gemeinschaft ist.

4.8.1. Der Ausschuss befürwortet die Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen und finanziellen Gleichgewichts bei der Dienstleistungserbringung. Seiner Auffassung nach sind jene finanziellen Leistungen der öffentlichen Hand, die zur Entschädigung der mit der Dienstleistungserbringung beauftragten Unternehmen für die Kosten dienen, die sich aus den allgemeinerwirtschaftlichen Verpflichtungen ergeben, mit den Gemeinschaftsvorschriften im Rahmenrichtlinienvorschlag vereinbar. Zudem muss die Errichtung besonderer Finanzierungsmechanismen für zusätzliche Verpflichtungen erwogen werden. Dabei muss grundlegend unterschieden werden zwischen der öffentlichen Finanzierung, die auf dem Wege über die Steuern von der gesamten Gesellschaft getragen wird, und der Gewährung ausschließlicher Rechte für das Unternehmen, das die gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringt, mit dem Ziel des Kostenausgleichs für defizitäre Dienste, wobei in diesem Fall der solidarische Ausgleich von den Benutzern und nicht den Steuerzahlern finanziert wird. Als weitere Finanzierungsmöglichkeiten wären noch Quersubventionen und soziale Beihilfen zu nennen.

4.8.2. Die Definition der Leistungen der Daseinsvorsorge muss auf der geeignetsten Ebene und in Absprache mit den unterschiedlichen europäischen, nationalen und regionalen Ebenen vorgenommen werden. Darüber hinaus obliegt es den Behörden, die neuen sozialen Bedürfnisse und die technologischen Fortschritte — vor allem jene der Informationsgesellschaft — bei der Festlegung der Ziele und der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu berücksichtigen.

4.9. Im Hinblick auf die Funktionsweise der Dienste müssen auch die folgenden, den jeweiligen Merkmalen angepassten Grundsätze beachtet werden:

- Der gleichberechtigte Zugang: Dieser beruht auf einem Diskriminierungsverbot und der besonderen Berücksichtigung der sensibelsten Verbrauchergruppen. Ziel ist es, die soziale Ausgrenzung zu vermeiden. Die Dienstleistung muss zu einem günstigen, fairen, gerechten und transparent gestalteten Preis erbracht werden.

- Die Kontinuität der Dienstleistungserbringung: Die Erbringung der Dienstleistung muss dauerhaft, regelmäßig und ohne Unterbrechung sowie unbeschadet der Voraussetzungen der höheren Gewalt und der möglichen sektorspezifischen Ausnahmeregelungen erfolgen.

- Die Universalität: Dienstleistungen müssen auch dann erbracht werden, wenn ihre obligatorische Erbringung aus kommerziellen Überlegungen oder Rentabilitätsgründen nicht angeraten wäre, wie etwa im Fall von Dienstleistungen in ländlichen Gebieten, Inselgebieten, Regionen mit Entwicklungsrückstand oder in äußerster Randlage.

- Die Qualität: Die Dienstleistungserbringung muss sich an quantitativen und qualitativen Kriterien ausrichten. Diese Kriterien sind in den Basisverordnungen festgelegt und werden regelmäßig überprüft. Das Qualitätsniveau der Dienstleistungen muss von der zuständigen Behörde auf sektorieller Ebene sichergestellt werden.

- Die Anpassungsfähigkeit: Die Dienstleistungserbringung muss regelmäßig den politischen Prioritäten der Gemeinschaft, den Bedürfnissen der Gesellschaft und der Gebietskörperschaften, der technologischen und wirtschaftlichen Entwicklung und den sich aus dem Interesse der Allgemeinheit ergebenden Erfordernissen angepasst werden.

- Diese allgemeinen Grundsätze sind durch sektorspezifische Grundsätze zu ergänzen, wobei u. U. zur Ergänzung der Rahmenrichtlinie noch sektorspezifische Richtlinien erforderlich sein könnten.

4.10. Es muss ein Schutzsystem eingerichtet werden, um die Verbraucherrechte zu gewährleisten und eine schnelle und wirksame Umsetzung der Verbraucherrechte zu erzielen. Insbesondere müssen Beschwerdeverfahren geschaffen werden, die sich durch Einfachheit, Transparenz, Schnelligkeit und Objektivität auszeichnen. Darüber hinaus sind für einige Dienstleistungen Systeme zur Entschädigung, Kostenerstattung und Ersatzleistung einzurichten. In diesen Fällen sollten die Ausgleichsleistungen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, in automatischer Weise und festgelegter Höhe erbracht werden, so wie dies bereits heute bei Überbuchungen im Flugverkehr geschieht.

4.11. Es ist erforderlich, das Regulierungssystem der unterschiedlichen Dienstleistungen festzulegen. Die Regulierungsbehörden — die eine einzelne Behörde oder ein Zusammenschluss von Behörden sein können — erfüllen folgende Aufgaben:

- die Bewertung der Dienstleistung im Hinblick auf die Nutzer,

- die Überprüfung der mit der Erbringung der Dienstleistungen beauftragten Unternehmen durch die Regulierungsbehörde, insbesondere die Steuerprüfung und die Verhängung von Sanktionen im Hinblick auf unlauteres Verhalten bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen,

- die Regulierung, die es den zuständigen Behörden erlaubt, im Rahmen klar abgesteckter rechtlicher Grenzen Maßnahmen zu ergreifen, die im freien Spiel der Marktkräfte allein nicht durchgeführt würden.

4.11.1. Vor allem in den Fällen, in denen die Dienstleistungen von mehreren Unternehmen erbracht werden, ist es Aufgabe der Regulierungsbehörde, die Tätigkeit der Unternehmen sowie die Erreichung der Ziele von allgemeinem Interesse, die Erfüllung der Wettbewerbsvorschriften, die Tarife, die Qualität der Dienstleistung und den Verbraucherschutz zu überprüfen. Die Behörde muss erforderlichenfalls auch dafür Sorge tragen, dass die öffentlichen Finanzmittel, die zur Erreichung der Ziele von allgemeinem Interesse bestimmt sind, den Gemeinschaftsvorschriften entsprechen — vor allem den abgeleiteten Rechtsvorschriften über das Funktionieren des Binnenmarktes, deren Überwachung Aufgabe der Kommission ist.

4.11.2. Das Recht auf Information der Nutzer, Verbraucherverbände, Gewerkschaften, Umweltvereine sowie jeder betroffenen sozialen Gruppe muss sichergestellt sein. Dieses Recht muss explizit im Statut der Regulierungsbehörde genannt werden.

4.12. Jede Behörde wählt nach dem Prinzip der „freien Wahl des Verwaltungstyps“ das Statut der Unternehmen für die unterschiedlichen Leistungen der Daseinsvorsorge, für die sie zuständig ist. Natürlich können Leistungen direkt von einer Behörde oder indirekt mittels eines öffentlichen, privaten, sozialwirtschaftlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmens erbracht werden.

4.12.1. Wenn private Unternehmen mit der Erbringung von Dienstleistungen betraut werden, muss die Auswahl unter Beachtung der gemeinschaftlichen Ausschreibungsvorschriften und der Grundsätze der Öffentlichkeit, des Wettbewerbs und der Transparenz erfolgen.

4.13. Die Beziehungen zwischen den Dienstleistungsunternehmen und den Behörden müssen in einem Vertrag festgehalten werden. Ein solcher Vertrag soll insbesondere folgende Punkte enthalten:

- Ziele, Grundsätze der Preisgestaltung und wesentliche Finanzierungsbestimmungen des jeweiligen Unternehmens;
- Sonderrechte oder etwaige ausschließliche Rechte des jeweiligen Unternehmens (damit dieses das Ziel der Dienstleistung erreichen kann);
- finanzielle Belastungen aufgrund defizitärer Aktivitäten, die nicht auf einer normalen kommerziellen Grundlage

ausgeglichen werden können, für die aber Ausgleichsleistungen erbracht werden müssen (da die Unternehmen im Hinblick auf ein Ziel von allgemeinem Interesse zu diesen Aktivitäten verpflichtet wurden). Gemäß dem Transparenzprinzip muss es eine getrennte Buchführung für die Ausgaben der Aktivitäten von allgemeinem Interesse geben (diese Aktivitäten müssen dabei deutlich von den übrigen Aktivitäten unterschieden werden).

4.14. Zur Förderung der demokratischen Teilhabe und der Bürgerbeteiligung sollten die Erbringer der Leistungen der Daseinsvorsorge die Nutzer und vor allem die Verbraucherverbände konsultieren und sie an der Bewertung der Ergebnisse beteiligen. Diese zur organisierten Zivilgesellschaft gehörenden Verbände müssen sich an der Definition und Evaluation der Dienstleistungen in der Weise beteiligen, die im Hinblick auf den jeweiligen Sektor und die Art der Dienstleistung am probatesten ist. Ziel ist es, die Zusammenarbeit der Dienstleistungserbringer und den Schutz der Bürgerrechte im Rahmen einer korrekten Dienstleistungserbringung und die Vertretung der Verbände in den Regulierungsbehörden zu gewährleisten.

4.15. Die Information, Anhörung und Beteiligung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter sind wichtig für eine ausgehandelte Modernisierung der Organisation der Dienstleistungen. In diesem Zusammenhang muss die Förderung des sozialen Dialogs sowie der Beteiligung der Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsvertreter zur Entwicklung von repräsentativen Instanzen führen. Nach Ansicht des Ausschusses ist der Begriff des Allgemeininteresses untrennbar mit den für das europäische Sozialmodell kennzeichnenden vorbildhaften Beziehungen zwischen den Sozialpartnern verbunden.

4.16. Der Ausschuss befürwortet die Errichtung einer Beobachtungsstelle für Leistungen der Daseinsvorsorge. Diese Stelle sollte die Bedingungen untersuchen, unter denen die Leistungen in den Mitgliedstaaten erbracht werden, sowie Informationen zusammentragen, die die Leistungen betreffen. Außerdem sollte sie zum Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten beitragen und eine Diskussion über ihre Arbeitsweise im Rahmen der Gemeinschaftsinstitutionen anregen.

4.17. Nach Auffassung des Ausschusses dürfen aufgrund der Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Aktivitäten die Wettbewerbsvorschriften und Binnenmarktvorschriften nicht auf Dienstleistungen angewandt werden, die im Zusammenhang mit den nationalen Bildungssystemen und der Versicherungspflicht in einem Grundsystem der Sozialversicherung stehen. Dasselbe gilt für Dienstleistungen, die von sozialen, karitativen oder kulturellen Einrichtungen ohne Gewinnzweck erbracht werden.

4.17.1. Die Behörden müssen die kulturellen Interessen der Bürger als Leistungen der Daseinsvorsorge verteidigen, indem sie folgende Rechte gewährleisten:

- das Recht auf ständigen und geschützten Zugang zu bestimmten kulturellen Gütern, z. B. zu Büchern oder audiovisuellen Medien,
- das Recht auf hohe Qualität des öffentlichen Rundfunks,
- das Recht auf allgemeinen Schutz des kulturellen Umfelds der Dienste der Informationsgesellschaft (nicht nur in

wirtschaftlicher, sondern auch intellektueller, ästhetischer und moralischer Hinsicht).

4.18. Der Ausschuss betont die Notwendigkeit eines spezifischen Ansatzes in Bezug auf die Erbringung und Finanzierung der Dienstleistungen der öffentlichen Rundfunkanstalten, um den Schutz der Grundrechte (vor allem jener Rechte, die sich auf den Empfang und die Verbreitung von Informationen beziehen) sowie die Beachtung der Grundsätze der Demokratie und des Pluralismus (auf die bestimmte Konzentrationsprozesse einen negativen Einfluss ausüben können) zu gewährleisten.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

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

---

ANHANG

**zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses**

Folgender Änderungsantrag, der mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen erhielt, wurde im Verlauf der Beratungen abgelehnt.

**Ziffer 4.4**

Am Ende dieser Textstelle sollte folgender Wortlaut angefügt werden:

„Die Richtlinie sollte aber auch wirksame Garantien gegen Verzerrungen des Binnenmarktes beinhalten. Die Rahmenrichtlinie stellt zwar die Prinzipien klar, greift aber nicht in die Umsetzung derzeitiger und künftiger sektorspezifischer Richtlinien ein, in denen der öffentliche Versorgungsauftrag und die Universaldienstverpflichtung in diesem Sektor — wie etwa im Telekommunikations- und Energiebereich — geregelt ist.“

*Begründung*

Die Achtung des Subsidiaritätsgrundsatzes ist wichtig und notwendig, und in den meisten Fällen dürften sich in diesem Zusammenhang allenfalls geringfügige Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes ergeben. Gleichwohl sollte ausdrücklich festgestellt werden, dass etwaige Verzerrungen vermieden werden müssen, wobei jedoch der Anspruch des Bürgers auf Dienstleistungen respektiert werden muss. Bezüglich Dienstleistungsbereichen mit offenkundigem binnenmarktbezogenem und grenzüberschreitenden Wirkungsgrad — wie etwa Energie und Telekommunikation — wurde diesem Umstand bereits in der Form Rechnung getragen, dass in den bestehenden und auch in den in der Entwurfsphase befindlichen Richtlinien zur Regulierung dieser Sektoren Bestimmungen über die Universaldienstverpflichtung und den öffentlichen Versorgungsauftrag enthalten sind, die weitgehend den gleichen Prinzipien folgen, wie sie auch Teil einer künftigen Rahmenrichtlinie sein sollten. Diese sektorbezogenen Richtlinien müssen natürlich vollinhaltlich umgesetzt und respektiert werden.

*Abstimmungsergebnis*

Ja-Stimmen: 22, Nein-Stimmen: 43, Stimmenthaltungen: 1.

---



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

- dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Anpassung der Bestimmungen über die in Rechtsakten des Rates nach dem Zustimmungsverfahren vorgesehenen Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von Durchführungsbefugnissen“,
- dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anpassung der Bestimmungen über die in nach dem in Artikel 251 des Vertrags festgelegten Verfahren erlassenen Rechtsakten des Europäischen Parlaments und des Rates vorgesehenen Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von Durchführungsbefugnissen“,
- dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Anpassung der Bestimmungen über die in Rechtsakten des Rates nach dem Konsultationsverfahren (qualifizierte Mehrheit) vorgesehenen Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von Durchführungsbefugnissen“, und
- dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Anpassung der Bestimmungen über die in Rechtsakten des Rates nach dem Konsultationsverfahren (Einstimmigkeit) vorgesehenen Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von Durchführungsbefugnissen“

(KOM(2001) 789 endg. — 2001/0313 (AVC) — 2001/0314 (COD) —  
2001/0315 (CNS) — 2001/0316 (CNS))

(2002/C 241/24)

Der Rat beschloss am 26. und 27. Februar 2002, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss, Herrn Hernández Bataller zum Hauptberichtersteller für diese Stellungnahme zu bestellen.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 41 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, hat die Kommission gemäß Artikel 211 des EG-Vertrags u. a. die Aufgabe, „die Befugnisse auszuüben, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt“. Daraufhin erging der Beschluss Nr. 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse <sup>(1)</sup>, zu dessen Zielen u. a. die Aufstellung unverbindlicher Kriterien für die Wahl der Ausschussverfahren, die Vereinfachung der Anforderungen für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse sowie eine stärkere Einbeziehung und bessere Unterrichtung des Europäischen Parlaments bei diesen Verfahren gehören.

1.2. Die Erklärung Nr. 2 des Rates und der Kommission zum Beschluss 1999/468/EG <sup>(2)</sup> sieht die automatische Anpassung der Verfahren dergestalt vor, dass das derzeitige Verfahren I zu dem neuen Beratungsverfahren, die derzeitigen

Verfahren II a) und II b) zu dem neuen Verwaltungsverfahren und die derzeitigen Verfahren III a) und III b) zu dem neuen Regelungsverfahren werden. Eine Änderung der Schutzverfahren soll im Zuge der normalen Überprüfung von Rechtsvorschriften jeweils von Fall zu Fall vorgenommen werden.

1.3. Der Europäische Rat hat auf seinen Tagungen in Lissabon (23. und 24. März 2000), Stockholm (23. und 24. März 2001), Laeken (14. und 15. Dezember 2001) und Barcelona (15. und 16. März 2002) die Notwendigkeit hervorgehoben, eine „koordinierte Strategie“ aufzustellen, um den gegenwärtig auf Gemeinschaftsebene bestehenden Regelungsrahmen zu vereinfachen, und hat die Kommission um die Vorlage eines entsprechenden Aktionsplans ersucht.

1.4. Das Weißbuch „Europäisches Regieren“ <sup>(3)</sup> enthält dazu Vorschläge, die im Wesentlichen in den neueren Mitteilungen der Kommission über eine „Bessere Rechtsetzung“ <sup>(4)</sup> und die Aufstellung des vom Europäischen Rat angefragten Aktionsplans zur „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ <sup>(5)</sup> aufgegriffen und entwickelt werden.

<sup>(1)</sup> ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23.

<sup>(2)</sup> ABl. C 203 vom 17.7.1999.

<sup>(3)</sup> KOM(2001) 428 endg.

<sup>(4)</sup> KOM(2002) 275 endg. vom 5.6.2002.

<sup>(5)</sup> KOM(2002) 278 endg. vom 5.6.2002

Vor diesem Hintergrund sind die nun vorgeschlagenen Rechtsakte, zu denen der Ausschuss um Stellungnahme ersucht wird, von besonderer Relevanz.

## 2. Der Kommissionsvorschlag <sup>(1)</sup>

2.1. Der Vorschlag betrifft die Ausschussverfahren für eine große Zahl geltender Rechtsakte:

- I. 2 nach dem Zustimmungsverfahren erlassene Rechtsakte
- II. 152 nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassene Rechtsakte
- III. 78 nach dem Konsultationsverfahren (mit qualifizierter Mehrheit) erlassene Rechtsakte
- IV. 72 nach dem Konsultationsverfahren (mit Einstimmigkeit) erlassene Rechtsakte.

2.2. Der Vorschlag berührt jedoch weder die inhaltlichen Bestimmungen geänderter Rechtsakte noch deren Anwendung noch den Typ der im Basisrechtsakt vorgesehenen Ausschüsse.

2.3. Zweck des Vorschlags ist allein die Anpassung der Rechtsakte zur Einsetzung der Ausschüsse sowie der Rechtsakte, in denen auf diese Ausschüsse verwiesen wird. Die vorgeschlagene Verordnung soll daher nicht anwendbar auf Rechtsakte sein, die bereits durch einen Rechtsakt zur Änderung des Basisrechtsakts angepasst wurden.

## 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt den vorliegenden Vorschlag und hält ihn für zweckmäßig, denn er wird voraussichtlich nicht nur die gegenwärtig auf Gemeinschaftsebene geltenden Entscheidungsmechanismen verbessern, sondern auch die aktuelle, im Hinblick auf eine konstitutionelle Grundlage geführte politische Debatte über die Reform der Gemeinschaftsinstitutionen und des Gemeinschaftsrechts bereichern.

3.2. Dennoch hält er einige Überlegungen zum Inhalt des Vorschlags für angebracht.

3.2.1. Die Auswahl der Rechtsakte, auf die sich der Vorschlag bezieht, erfolgte offensichtlich nach strikt formalen Überlegungen und ließ andere Aspekte außer Acht, die im gemeinschaftlichen Gesetzgebungsverfahren von Bedeutung sind, insbesondere die Stellung des EWSA als beratendem Organ in diesem Prozess. Für die Wahl der Ausschussverfahren müssen Kriterien angegeben werden, um die Festlegung des Ausschusstyps kohärenter und vorhersehbarer zu machen.

3.2.2.1. Konkret wurde die Reihe der Verfahren auf der Grundlage der Liste der Ausschüsse aufgestellt, die die Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützen; diese Liste wird jeweils gemäß Artikel 7 Absatz 4 des Beschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 <sup>(2)</sup> veröffentlicht.

3.2.2.2. Die Aufstellung dieser Liste erfolgte nach Kriterien zur Herstellung von Öffentlichkeit sowie zur Eintragung eines umfangreichen Ensembles von Ausschüssen, ohne dass klar und eindeutig die konstitutionellen Kriterien genannt werden, nach denen die Kommission einen Ausschuss einem bestimmten Verfahrenstyp zuordnet.

3.2.2.3. Die unmittelbare Konsequenz daraus ist die Verringerung der Anzahl der Verfahren, die über beratende Ausschüsse laufen, von den zusammen mehr als dreihundert Rechtsakten, die im Vorschlag in Betracht gezogen werden, auf nur 35.

3.3.1. Der einzige ausschussmäßige Rahmen, in dem die Stimme der von einem Rechtsakt betroffenen wirtschaftlichen und sozialen Sektoren zum Ausdruck gebracht werden kann, sind aufgrund ihrer Zusammensetzung und Zweckbestimmung zweifellos die beratenden Ausschüsse.

3.3.2. Noch dazu erscheint diese Restfunktion, auf die die beratenden Ausschüsse letztendlich herabgeschrumpft werden können, umso paradoxer, als die Kommission selbst in ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ die Abschaffung der Regelungs- und Verwaltungsausschüsse andenkt (S. 41).

3.4.1. Obwohl andererseits gemäß dem im Beschluss 1999/468/EG des Rates genannten Transparenzziel bereits institutionelle Verpflichtungen eingegangen wurden, um die Einbeziehung und Unterrichtung des Europäischen Parlaments über die Arbeit der im Rahmen von Ausschussverfahren tätigen Ausschüsse zu verbessern <sup>(3)</sup>, hat die rein technische Kodifizierung durch den vorliegenden Verordnungsvorschlag zur Folge, dass die Kommission sich nicht im Sinne einer wünschenswerten Zusage hinsichtlich der Unterrichtung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses äußert.

3.4.2. Dies wäre zumal bei neuen Durchführungsakten jedoch von besonderem Nutzen, weil deren Inhalt und Implementierung von Fall zu Fall für den EWSA in seiner Zielsetzung und Funktion als „Binnenmarktbeobachtungsstelle“ von Interesse sein kann.

3.5.1. Der EWSA ist sich der Tatsache bewusst, dass der Verordnungsvorschlag nur eine begrenzte Reichweite hat — er erfasst nur 304 Rechtsakte von insgesamt 1 400, die Ausschussverfahren vorsehen — und vorgelegt wird, weil die

<sup>(2)</sup> ABl. C 225 vom 8.8.2000, S. 2.

<sup>(3)</sup> Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission vom 17.2.2000, ABl. L 256 vom 10.10.2000, S. 19.

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 789 endg. vom 27.12.2001.

Gelegenheit dazu günstig ist. Nichtsdestotrotz hält er es im Hinblick darauf, dass es sich um eine Thematik mit konstitutionellen Aspekten handelt, für notwendig, kurzfristig — sei es im Rahmen des Konvents, sei es im Rahmen eines demnächst vorzulegenden Rechtsetzungsvorschlags der Kommission — einige nach wie vor offene Fragen zu erörtern.

3.5.2. Unter anderem fordert der EWSA die Hauptakteure des gemeinschaftlichen Gesetzgebungsverfahrens auf, neben den bereits genannten Punkten auch Fragen wie die Rolle der Agenturen in den Beschlussfassungsverfahren für Durchführungrechtsakte zu erörtern und dabei ganz konkret auch deren Vereinbarkeit mit dem gegenwärtig bestehenden Ausschuss-System zu prüfen.

3.5.3. Darüber hinaus müssen die Kriterien für die Konkordanz zwischen dem Beschlussfassungsverfahren und dem Typ des zuständigen Ausschusses festgelegt werden. Dies muss in erster Linie nach den Kriterien Effizienz, Transparenz und Partizipation geschehen; interinstitutionelle Kontroversen über die Ausübung ihrer Kompetenzen sind beiseite zu lassen.

3.5.4. Schließlich ist die Transparenz besser zu gewährleisten, um in allen Fällen, in denen dies rechtlich zur Sache gehörig ist, eine weitestgehende Informierung der Hilfsorgane über die Planungen und die Entwicklung der Legislativverfahren sicherzustellen, die Auswirkungen auf das Ausschuss-System haben, deren Beschlüsse stärker bekanntzumachen und nach Möglichkeit Vertreter der Zivilgesellschaft darin einzubeziehen.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

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

---

### **Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Grünbuch über die Revision der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates“**

(KOM(2001) 745 endg.)

(2002/C 241/25)

Die Europäische Kommission beschloss am 13. Dezember 2001 gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags, den Wirtschafts- und Sozialausschuss zu dem vorgenannten Grünbuch um Stellungnahme zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten betraute Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 26. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Lagerholm.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 32 gegen 8 Stimmen folgende Stellungnahme.

#### **1. Einleitung**

1.1. Seit Erlass der Fusionskontrollverordnung ist die Zahl der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union von zwölf auf fünfzehn gestiegen; gleichzeitig schreitet die Marktintegration voran. Die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Kommission für Zusammenschlüsse von Unternehmen, die die Umsatzschwellen erreichen, erstreckt sich auf den gesamten Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Die Schaffung der Währungsunion im Jahre 1999 war erneut Anlass zu grenzüberschreitenden Umstrukturierungen der europäischen Unternehmen.

1.2. Inzwischen besteht die Aussicht, dass die Europäische Union ab 2004 wesentlich mehr Mitgliedstaaten zählen wird, während die Währungsunion mit der Einführung des Euro ihrer Vollendung entgegensteht. Gleichzeitig beschleunigt sich die Entwicklung international oder gar weltweit tätiger Unternehmen und Märkte.

1.3. Parallel hierzu wird die Vorfusionskontrolle weltweit in einer ständig steigenden Zahl von Ländern praktiziert, woraus sich steigende Kosten für Mehrfachanmeldungen ergeben.

1.3.1. Die Fusionskontrolle beruht auf dem Grundsatz, dass Zusammenschlüsse unter dem Gesichtspunkt der Marktbeherrschung gewürdigt werden. Der andere Fusionskontrolltest, der von mehreren bedeutenden Wettbewerbsbehörden angewandt und gegenwärtig in einigen Mitgliedstaaten in Erwägung gezogen wird, stützt sich auf das Kriterium der beträchtlichen Verminderung des Wettbewerbs.

1.3.2. Das Grünbuch eröffnet die Debatte über die Vorteile des „Marktbeherrschungstests“ in Übereinstimmung mit der Fusionskontrollverordnung und über die Vorteile des von den zuständigen Behörden in manchen anderen Ländern verwendeten Tests, anhand dessen eine „wesentliche Verminderung des Wettbewerbs“ nachgewiesen wird. Wert und Wirksamkeit des Marktbeherrschungstests werden anerkannt; im Übrigen wird dieser Test unabhängig von jedweder tatsächlichen Rechtsangleichung bereits in großem Maßstab weltweit angewandt.

1.3.3. Diese Revision der Fusionskontrolle ergänzt die vorangegangene Revision der Verordnung 17 (über die Anwendung der Bestimmungen von Artikel 81 und 82 des EG Vertrages zur Verhinderung wettbewerbswidriger Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüssen von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen). Es besteht jedoch ein fundamentaler Unterschied zwischen den beiden Systemen insofern, als die Kommission die alleinige Kompetenz für Zusammenschlüsse mit gemeinschaftsweiter Dimension besitzt, während die Kompetenz im Bereich der Antitrust-Regeln zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten geteilt ist; in der Tat schlägt die Kommission vor, diese parallele Kompetenz zu verstärken. Ungeachtet dieses Unterschiedes wird die Revision der Verordnung 17 besonders berücksichtigt, was es ermöglicht, dass beide Revisionen Teil einer umfassenden Modernisierung des europäischen rechtlichen Rahmens im Bereich Wettbewerb werden<sup>(1)</sup>.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Seit Inkrafttreten der Fusionskontrollverordnung sind bei der Kommission rund 2000 Zusammenschlussvorhaben angemeldet worden (vgl. Grünbuch (GB), Ziffer 8). Von diesen wurden 18 gestoppt und ca. 150 weiteren wurde nur unter Auflagen stattgegeben. In einigen Fällen wurde die Anmeldung zurückgezogen, nachdem für die Parteien feststand, dass sich die Kommission dem Erwerbsvorgang widersetzen würde. Interventionen sind also statistisch gesehen selten. Die Zahlen beweisen aber auch, dass ein aufwendiges Verwaltungsverfahren angewandt wird, um die sehr wenigen Fälle aufzugreifen,

die für den Wettbewerb ernste Probleme aufwerfen. Außerdem werden vergleichbare Einrichtungen in der gesamten EU auf einzelstaatlicher Ebene betrieben, die vielleicht zehnmal so viele Anmeldungen auslösen. Ferner nimmt die Anzahl der außerhalb der Gemeinschaft bestehenden Regelungen zu. Diese Fakten unterstreichen die Notwendigkeit, die Formalitäten zu vereinfachen, die Klarheit zu verbessern und die verschiedenen Systeme zu harmonisieren, wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss bereits festgestellt hat<sup>(2)</sup> (vgl. auch Ziffer 3.12 unten).

2.2. Die Auswirkungen der Fusionskontrolle sind nicht bloß und nicht einmal in erster Linie nach der Anzahl der formal erledigten Fälle zu beurteilen. Von Bedeutung ist offensichtlich, welche strukturellen Veränderungen zunächst vorgeschlagen werden, und die Fälle, in denen sich die Behörden zu einem Eingreifen entschließen, haben große Signalwirkung für die gesamte Volkswirtschaft.

2.3. Vor diesem Hintergrund begrüßt es der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, dass die Kommission eine Debatte darüber eröffnet, wie das Gesamtsystem der europäischen Fusionskontrolle verbessert werden kann, und diesbezüglich konstruktive Vorschläge unterbreitet. Das Ziel muss ein beschleunigtes und einfacheres europäisches Fusionskontrollverfahren sein.

2.4. Eine Beurteilung anhand der Fusionskontrollvorschriften ist jedoch zwangsläufig komplex und wird noch durch den ständig rascheren Wandel der wirtschaftlichen Bedingungen erschwert, die u. a. durch die Globalisierung verursacht werden. Dadurch wächst der Zwang, die Wirtschafts- und Produktionsstrukturen weiterzuentwickeln, um eine zunehmende Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtwirtschaft der Gemeinschaft auf den Weltmärkten zu gewährleisten, worauf der Ausschuss bereits früher hingewiesen hat<sup>(1)</sup>.

2.5. Die Fusionskontrolle sollte daher im Kontext der Weltwirtschaft gesehen werden, um den ständig wachsenden internationalen Wettbewerbsdruck auf die europäischen Unternehmen zu berücksichtigen. Der Ausschuss möchte betonen, dass sich die Beurteilung des Erwerbsvorgangs auf eine gründliche und globale Marktanalyse stützen muss und sich somit nicht darauf beschränken sollte, nur die europäischen Verhältnisse zu berücksichtigen. Der Ausschuss hat mehrfach darauf hingewiesen, dass eine Marktabgrenzung nicht zu eng gefasst sein darf und dass die Kommission auch die ständige Veränderung und Erweiterung der Märkte stärker berücksichtigen muss<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Der Ausschuss stellt einige Übersetzungsprobleme im Grünbuch, zumindest unter Ziffer 13 (Einleitung), fest.

<sup>(2)</sup> Stellungnahme des WSA vom 10. Juli 1996, ABl. C 295 vom 7.10.1996, Berichterstatter: Herr Bagliano.

<sup>(3)</sup> Siehe u. a. Stellungnahme des WSA vom 6. Juli 1994, ABl. C 388 vom 31.12.1994, Berichterstatter: Herr Petersen.



2.6. Unter diesen Umständen müssen die Auswirkungen auf den Wettbewerb im Mittelpunkt einer Betrachtung der Fusionskontrolle stehen. Das Ziel der Wettbewerbspolitik ist es letztlich, die Interessen der Verbraucher zu wahren. Überlegungen, die in andere Politikfelder hineinreichen, dürfen keine kontraproduktiven Maßnahmen auslösen. Der Ausschuss ist sich der mit Strukturveränderungen verbundenen vielschichtigen wirtschaftlichen und sozialen Probleme selbstverständlich bewusst. Sie können nicht alle im Rahmen der Fusionskontrolle behandelt werden, sondern nur im Zusammenspiel der allgemeinen Wettbewerbspolitik mit z. B. der Regionalpolitik, den Bemühungen um Forschung und Bildung, der Arbeitsmarktpolitik, Verbraucherpolitik usw.

2.7. Es muss berücksichtigt werden, dass eine Umstrukturierung die notwendige Voraussetzung für eine langfristige Gewährleistung einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft ist und somit u. a. eine hohe Arbeitslosigkeit verhindert. Wie aus Artikel 127 des EG-Vertrags hervorgeht, soll das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen beachtet werden. Die Arbeitnehmer haben also ein legitimes Interesse daran, im Zusammenhang mit einer Fusion gehört zu werden (Ziffer 3.3.7 unten). Der Ausschuss möchte jedoch darauf hinweisen, dass diese Konsultation, genauso wie die Befragung sonstiger Betroffener, innerhalb der festgesetzten Fristen und unter strenger Beachtung der erforderlichen Geheimhaltung geschehen muss. Als überwölbendes Prinzip sollte unter allen Umständen gelten, dass staatliche Eingriffe in den Umstrukturierungsprozess auf die Fälle beschränkt sein sollten, in denen mit einem hohen Maß an Gewissheit davon ausgegangen werden kann, dass das Zusammenschlussvorhaben gravierende, dauerhafte Wettbewerbsbeeinträchtigungen zur Folge haben wird. Der Ausschuss wird auf diese Probleme bei der Behandlung der materiellrechtlichen Fragen des Grünbuches ausführlicher zurückkommen (Ziffer 3.2 unten).

### 3. Besondere Bemerkungen

#### 3.1. Fragen der Zuständigkeit

##### A. Gemeinschaftsweite Bedeutung; Ausweitung der Zuständigkeit der Kommission

3.1.1. Der Ausschuss nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, mit welcher Sorgfalt die Kommission die Anhörung der interessierten Kreise vorgenommen hat und die Funktionsweise der geltenden Schwellenwerte unter Berücksichtigung des Problems der Mehrfachanmeldungen überprüft hat. Dies verdient umso mehr Anerkennung, als diese Verfahren möglicherweise für KMU besondere Schwierigkeiten aufwerfen.

3.1.2. In diesem Zusammenhang möchte der Ausschuss erneut seine nachdrückliche Unterstützung des Grundsatzes einer einzigen Anlaufstelle betonen und seine Ansicht bekräftigen,

dass Zusammenschlüsse mit signifikanten Auswirkungen über die Grenzen eines Mitgliedstaates hinaus als Fälle von gemeinschaftsweiter Bedeutung betrachtet werden sollten <sup>(1)</sup>.

3.1.3. Aus den in Anhang 1 zum Grünbuch enthaltenen Informationen und der Analyse der Kommission geht hervor, dass die mit Artikel 1 Absatz 3 in der Fassung von 1997 verbundene Zielsetzung nicht erreicht wurde. Mehrfachanmeldungen verursachen weithin wachsende Probleme zum Schaden der Unternehmen und der Wettbewerbsbehörden. Es sollte ganz klar ohne ungebührliche Verzögerungen angemessene Abhilfe geschaffen werden.

3.1.4. Der Ausschuss stimmt mit der Schlussfolgerung der Kommission überein, dass Änderungen an den gegenwärtigen Kriterien von Artikel 1 Absatz 3 oder Änderungen von Artikel 22 wahrscheinlich nicht geeignet sind, die notwendige Verbesserung herbeizuführen (GB, Ziffern 51-53).

3.1.5. Der Ausschuss unterstützt daher den Vorschlag, dass in Fällen, die in drei oder mehr Ländern angemeldet werden müssen, die automatische Zuständigkeit der Gemeinschaft gegeben ist (GB, Ziffer 57). Das Ergebnis davon wäre in der Praxis eine bessere Übereinstimmung mit dem Konzept der gemeinschaftsweiten Bedeutung (3.1.2). Der Ausschuss ist jedoch der Ansicht, dass der Vorschlag nicht weit genug geht, um das Problem effektiv anzugehen. Die Regel sollte stattdessen auf einer Anmeldung in zwei oder mehr Mitgliedstaaten aufbauen. Da eine einzelstaatliche Anmeldung jedoch nicht immer vorgeschrieben ist, sollte das Kriterium dahingehend abgewandelt werden, dass der Zusammenschluss einer Überprüfung (die unter die einzelstaatliche Zuständigkeit fällt) in zwei oder mehr Mitgliedstaaten unterliegt.

3.1.6. Aus den im Grünbuch angegebenen Gründen (Fußnote 10) müsste die Zuständigkeit von den zuständigen einzelstaatlichen Wettbewerbsbehörden bestätigt werden. Da der Zeitfaktor eine wesentliche Rolle spielt, unterstützt der Ausschuss den Vorschlag, ein Nichtwiderspruchsverfahren mit einer sehr kurzen Frist einzuführen. Das Ergebnis dieses Verfahrens sollte endgültig und bindend sein. Daher sollte eine einzelstaatliche Wettbewerbsbehörde, die ihre Zuständigkeit abgelehnt hat, diesen Fall in einem späteren Stadium nicht wiederaufgreifen dürfen.

3.1.7. Eine radikalere Lösung wäre die Beseitigung der Schwellenwerte in der Fusionskontrollverordnung. Ein derartiger Schritt würde jedoch eine Koordinierung der Schwellenwerte auf mitgliedstaatlicher Ebene erfordern, damit die Zuständigkeit der Gemeinschaft nicht völlig von der einzelstaatlichen Gesetzgebung abhängt und um eine Usurpation des Konzepts der gemeinschaftsweiten Bedeutung zu vermeiden.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des WSA vom 25. Oktober 1995, ABl. C 18 vom 22.1.1996, Berichterstatter: Herr Petersen; Stellungnahme des WSA vom 10. Juli 1996, ABl. C 295 vom 7.10.1996, Berichterstatter: Herr Bagliano.

3.1.8. Mit der Vollendung des Binnenmarktes und insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung müssen die verschiedenen unterschiedlichen Konzepte harmonisiert werden und ein integriertes System bilden. Harmonisierte Umsatzschwellenwerte könnten beispielsweise dadurch ermittelt werden, dass sie zum BIP der Mitgliedstaaten in Beziehung gesetzt werden.

3.1.9. Wie die Kommission zu Recht feststellt, ist eine weitere Angleichung der Schlüsselemente erforderlich (GB, Ziffer 68). Nach Ansicht des Ausschusses macht es in einem wirtschaftlich integrierten Europa wenig Sinn, in Fällen von gemeinschaftsweiter Bedeutung unterschiedliche Vorschriften anzuwenden. Daher sollten die einzelstaatlichen Fusionskontrollvorschriften mit der Fusionskontrollverordnung in Einklang gebracht werden oder die Verordnung sollte von den einzelstaatlichen Wettbewerbsbehörden direkt angewandt werden, wenn die Schwellenwerte in drei (zwei) oder mehr Mitgliedstaaten nicht erreicht werden (vgl. die „Modernisierungsreform“). Mit der Vollendung des Binnenmarktes sollte es auch weniger notwendig sein, sich mit relativ kleinen Zusammenschlüssen zu befassen, und die einzelstaatlichen Schwellenwerte sollten entsprechend angepasst werden. Der Ausschuss fordert die Kommission dringend auf, Arbeiten zu einer materiellrechtlichen wie auch verfahrensrechtlichen Harmonisierung in Angriff zu nehmen.

## B. Verweisung an die Mitgliedstaaten

3.1.10. Der Ausschuss meldet generell Vorbehalte gegen Verweisungen an, da sie eine Ausnahmeregelung vom angemessenen Gleichgewicht zwischen Gemeinschaftszuständigkeit und Subsidiaritätsprinzip darstellen<sup>(1)</sup>. Dieses Argument hat zugegebenermaßen weniger Gewicht in Fällen ohne nennenswerte grenzüberschreitende Auswirkungen. Nach Ansicht des Ausschusses sind derartige Verweisungen dennoch nicht akzeptabel, wenn sie zu Rechtsunsicherheit oder mehr als vernachlässigbaren Verzögerungen führen.

3.1.11. Die Kriterien von Artikel 9 sollten daher vereinfacht und die Frist entsprechend verkürzt werden. Der Ausschuss stimmt daher mit der allgemeinen Linie der Kommissionsvorschläge überein (GB, Ziffer 81). Der Ausschuss ist jedoch nicht davon überzeugt, dass das Erfordernis einer marktbeherrschenden Stellung aufgegeben werden sollte. Der antragstellende Mitgliedstaat sollte zumindest vernünftigerweise nachweisen, dass der Zusammenschluss wahrscheinlich eine marktbeherrschende Stellung innerhalb seines Gebiets zur Folge hat. Gelingt dieser Nachweis nicht, erscheint die Verweisung eines Zusammenschlusses, der ja unter die Fusionskontrollverordnung fällt, als nicht begründet. Die Antragsfrist sollte um eine Woche verkürzt werden.

3.1.12. Laut Aussage des Grünbuchs (Ziffer 82) sollten die anmeldenden Parteien durch die Verweisung nicht schlechter gestellt werden. Der Ausschuss stimmt in vollem Umfang zu und daher auch dem Vorschlag, nicht nur die Fristregelung, sondern auch das Verfahren der Fusionskontrollverordnung als solche anzuwenden. Dies sollte die Verpflichtung seitens der nationalen Wettbewerbsbehörden einschließen, die auf dem Formblatt CO vorgenommene Anmeldung zu akzeptieren, ohne von den Parteien eine nochmalige Anmeldung nach den nationalen Vorschriften zu verlangen. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass in diesen Fällen das materielle Gemeinschaftsrecht angewendet werden müsste. Dies zeigt auch allgemein, dass eine bessere internationale Koordination und Harmonisierung der Verfahren für die Fusionskontrolle angestrebt werden muss.

3.1.13. Der Grundsatz einer Nichtschlechterstellung der Parteien und das generelle Interesse, ein Zusammenschlussvorhaben in transparenter, umfassender Weise zu behandeln (u. a. einzige Anlaufstelle), stellen jedoch das Verfahren der Teilverweisung in Frage. Nach Ansicht des Ausschusses leidet dieses Verfahren unter denselben wenn nicht noch schlimmeren Schwächen und Mängeln wie die Mehrfachanmeldung. Der Ausschuss vertritt daher die Auffassung, dass Teilverweisungen nicht gestattet sein sollten, weder in geographischer Hinsicht noch unter bestimmten Aspekten des Zusammenschlusses. Dies bedeutet, dass ein Fall von der Kommission einzig an eine einzelstaatliche Behörde verwiesen werden kann und die Zuständigkeit dann allein bei dem betreffenden Mitgliedstaat liegt.

3.1.14. Die Kommission argumentiert, sie sollte die Möglichkeit erhalten, in Anwendung derselben Kriterien wie die antragstellenden Mitgliedstaaten Fälle aus eigener Initiative zu verweisen (GB, Ziffer 81 b). Nach Ansicht des Ausschusses hat dieses Argument einiges für sich, der Ausschuss zweifelt jedoch, ob es in der Praxis einen großen Unterschied macht; es ist schwer vorstellbar, dass die Kommission einem Mitgliedstaat einen Fall „aufzwingen“ würde, mit dem dieser sich nicht befassen will.

## C. Gemeinsame Verweisungen an die Kommission

3.1.15. Die Schwachstellen von Artikel 22 Absatz 3 werden im Grünbuch deutlich zur Sprache gebracht. Die Bestimmung ist eindeutig obsolet geworden und Versuche, sie besser anwendbar zu machen, sind gescheitert. Falls die Kommission aufgrund des vorgeschlagenen Drei-Länder-Erfordernisses eine automatische Zuständigkeit erhalten würde, würden gemeinsame Verweisungen in der Praxis lediglich von zwei Mitgliedstaaten vorgenommen. Ihr Potential zur Lösung der durch Mehrfachanmeldungen verursachten Probleme dürfte dann noch geringer sein als gegenwärtig. Falls die Bestimmung überhaupt beibehalten werden soll, sollte die Verweisung nach Ansicht

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des WSA vom 10. Juli 1996 (Ziffer 7.7.1), ABL C 295 vom 7.10.1996.

des Ausschusses von der Zustimmung der Parteien abhängig gemacht werden. Wie jedoch bereits erwähnt (Ziffer 3.1.5 oben), ist die Kommission der Ansicht, dass eine automatische Zuständigkeit dann gegeben sein wird, wenn zwei oder mehr Mitgliedstaaten betroffen sind. In diesem Fall wäre Artikel 22 Absatz 3 vollkommen überflüssig.

#### D. Der Begriff des „Zusammenschlusses“

3.1.16. Minderheitsbeteiligungen sollten nach Ansicht des Ausschusses nicht unter die Fusionskontrollverordnung fallen, solange sie nicht die Grundlage für eine Kontrolle über das betreffende Unternehmen sind. Ausübung der Kontrolle ist das relevante, angemessene Kriterium, das den Geltungsbereich der Verordnung in dieser Hinsicht bestimmt. Eine diesbezügliche Ungewissheit würde zu Rechtsunsicherheit führen und die Anzahl der Anmeldungen unnötigerweise erhöhen. Im Grünbuch werden keine Fakten ausgebreitet, die auf signifikante Probleme im Zusammenhang mit Minderheitsbeteiligungen hinweisen — ob diese mit einer personellen Verflechtung auf der Leitungsebene gekoppelt sind oder nicht —, die nicht effizient gemäß Artikel 81-82 EGV behandelt werden könnten.

3.1.17. Wie der Fall Alitalia-KLM beweist, kann eine strategische Allianz in den Geltungsbereich der Fusionskontrollverordnung fallen (GB, Ziffer 114). Dies ist jedoch eher die Ausnahme als die Regel, da derartige Allianzen ihrem Wesen nach gewöhnlich nicht strukturiert sind. Gegenwärtig sieht der Ausschuss keinen Anlass, den Geltungsbereich der Fusionskontrollverordnung in dieser Hinsicht auszuweiten. Der Ausschuss stimmt somit mit der Schlussfolgerung des Grünbuches überein (Ziffer 113).

3.1.18. 1998 wurden die sog. kooperativen Vollfunktions-Gemeinschaftsunternehmen in die Fusionskontrollverordnung einbezogen. Die Erfahrung zeigt, dass dies eine angemessene Maßnahme war. Der Ausschuss stimmt mit der Kommission darin überein, dass kein Grund für eine Überprüfung dieser Änderung vorliegt.

3.1.19. Der Ausschuss ist jedoch nicht voll damit einverstanden, dass in Bezug auf Teilfunktions-Gemeinschaftsunternehmen nichts geschehen sollte (GB, Ziffer 123). Offenkundig sollten nicht alle diese Unternehmen in die Fusionskontrollverordnung einbezogen werden. Wie die Kommission ausführt, sollten sie generell nicht stärker einer Ex-ante-Kontrolle unterliegen als beispielsweise F+E-Gemeinschaftsunternehmen. Einige sind jedoch mit einem dauerhaften Strukturwandel und großen Investitionen verbunden und könnten von daher eine Anmeldung rechtfertigen. Dies gilt hauptsächlich für jene Teilfunktionsgemeinschaftsunternehmen, bei denen ein Produktivanlagevermögen vorhanden ist. Um keine unnötige Anmeldung auszulösen und angesichts der Tatsache, dass derartige Gemeinschaftsunternehmen in der strukturell-kooperativen Grauzone rangieren, könnte die Anmeldung fakultativ sein; wird davon kein Gebrauch gemacht, fände Artikel 81 EGV Anwendung.

3.1.20. Hinsichtlich verbundener Erwerbsvorgänge stimmt der Ausschuss im Prinzip mit der Kommission überein. So sollten formal getrennte Erwerbsvorgänge, die in einem wirtschaftlichen Gesamtzusammenhang stehen und zeitlich eng miteinander verknüpft sind, als ein und derselbe Zusammenschluss behandelt werden. Der Ausschuss warnt jedoch vor einer Änderung der geltenden Vorschriften, ohne dass eine weitere sorgfältige Analyse der Auswirkungen vorgenommen wird. Damit sind offenkundig sehr technische Fragen verbunden, und es ist nicht immer leicht, die praktischen Auswirkungen vorauszu sehen. Auch Erwerbsvorgänge, die tatsächlich getrennt sind, laufen Gefahr, ungerechtfertigterweise als ein Vorgang aufgefasst zu werden.

3.1.21. Die Kommission schlägt beispielsweise die Einbeziehung „schleichender Übernahmen“ vor, aber nach Ansicht des Ausschusses ist schwer vorstellbar, wie dies in der Praxis funktionieren sollte. Auch ist nicht klar, warum man sich mit Erwerbungen befassen sollte, die ohne Erreichen der Kontrolle vorgenommen wurden, wenn bei einigen davon jede strukturelle Absicht fehlt. Wie bei „feindlichen Übernahmen“ ist der Ausschuss der Ansicht, dass die Vorschriften so neutral wie möglich sein und nicht zum Vorteil einer Partei gereichen sollten.

3.1.22. Laut Grünbuch (Ziffer 144) will die Kommission bestimmte Wagniskapitaltransaktionen von einer Prüfung bei einer Ausweitung von Artikel 3 Absatz 5 ausnehmen. Der Ausschuss unterstützt die Idee als einen Schritt, die Anzahl unnötiger Anmeldungen auf ein Minimum zu reduzieren. Eine tiefergehende Beurteilung würde mehr technische Details der beabsichtigten Änderung erfordern.

3.1.23. Die Kommission verweist auf gewisse Diskrepanzen zwischen Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 5 Absatz 4, die durch die Definition der Begriffe „Kontrolle“ und „Unternehmensgruppe“ verursacht werden. Der Ausschuss hält diese Unstimmigkeiten im Prinzip für unbefriedigend, sodass Abhilfe geschaffen werden sollte, auch wenn sie in der Praxis nur selten Probleme aufwerfen. Grundlage sollte eindeutig das Konzept der „Kontrolle“ sein. Artikel 5 Absatz 4 könnte dahingehend umformuliert werden, dass es einfach heißt, ein Unternehmen gilt als Teil einer Unternehmensgruppe, wenn es von dieser kontrolliert wird (im Sinne von Artikel 3 Absatz 3).

#### 3.2. Materielle rechtliche Fragen

##### A-B. Die materielle rechtliche Prüfung; Effizienzvorteile

3.2.1. Zunächst möchte der Ausschuss der Kommission für die Eröffnung der Debatte über diese wichtige Frage danken, die nicht nur den Aspekt der Regulierung aufweist, sondern auch mit verschiedenen wichtigen Aspekten der Anwendung verknüpft ist.



3.2.2. Angesichts der fortschreitenden Globalisierung der Wirtschaft und der zunehmenden überregionalen Umstrukturierung möchte der Ausschuss auch die Notwendigkeit für eine weitere internationale Harmonisierung betonen.

3.2.3. In diesem Zusammenhang hält es der Ausschuss für wesentlich, einige der Kernmerkmale des Wandels hervorzuheben, der gegenwärtig die gesamte Wirtschaft erfasst.

3.2.4. Die Globalisierung hat tiefgreifende Auswirkungen auf die Wirtschaft und Gesellschaft als Ganzes. Sie verursacht einen grundlegenden, dauerhaften Wandel. Für viele Sektoren, die für das Wachstum, die Beschäftigung und den Wohlstand in Europa von strategischer Bedeutung sind, bedeutet dies, dass sie ihre Anpassungsfähigkeiten erheblich steigern müssen. Umstrukturierung macht den Wesenskern dieses Geschehens aus. Man sollte sich vor Augen halten, dass die europäische Industrie im Vergleich zu der anderer wichtiger Regionen — insbesondere den USA — noch zu diversifiziert strukturiert ist. Bei den Wachstumsraten hinkt Europa immer noch den USA hinterher.

3.2.5. Der Wettbewerbsdruck nimmt auf globaler Basis stetig zu. Daher haben nationale Grenzen und Märkte immer geringere Bedeutung. Die Produkt- und Technologieentwicklung beschleunigt sich, und die Kundenpräferenzen wechseln rascher. Dies und eine größere Wahlfreiheit verstärken die Größenvorteile, die u. a. mit F+E und Marketing verbunden sind. Die Umstrukturierung der Unternehmen, sowohl intern als auch extern, geht immer rascher vonstatten. Branchen und Unternehmen verschmelzen und fügen sich zu neuen Mustern.

3.2.6. Die allgemeine Marktliberalisierung und der Abbau der Zugangsschranken habe einen spürbaren potentiellen Wettbewerbsdruck erzeugt; die „global players“ haben die Kapazitäten und die Fähigkeit, auf allen Märkten präsent zu sein. Produkte können beinahe überall hergestellt werden, und die moderne Informationstechnologie ermöglicht die Erbringung von Dienstleistungen über weite Entfernungen. Daher sind die Unternehmen einem Wettbewerb aus der ganzen Welt ausgesetzt. Auch europäische Unternehmen sehen sich oft sehr mächtigen Wettbewerbern gegenüber.

3.2.7. Es ist daher von ausschlaggebender Bedeutung, dass das Wirtschaftsklima in Europa für die Wettbewerbsfähigkeit günstig ist. Die Wirtschaftspolitik muss daher den Transformationsdruck aufrechterhalten, aber auch die Umwandlung von Unternehmen in wirklich effektive Einheiten erleichtern. Falls dieser Prozess nicht ablaufen kann, lässt sich das vom Europäischen Rat auf seinem Lissabonner Gipfeltreffen gesetzte Ziel nicht erreichen, nämlich die Europäische 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“.

3.2.8. Vor diesem Hintergrund liegt es für den Ausschuss auf der Hand, dass ein längerfristiger und dynamischerer Ansatz bei der Beurteilung eines Zusammenschlussvorhabens erforderlich ist. Die Entwicklung unterstreicht und bestätigt vom Ausschuss bereits getroffene Feststellungen<sup>(1)</sup>. Dieser Ansatz ist von Bedeutung für die Abgrenzung des relevanten Marktes und mehr noch für die Durchführung des Marktbeherrschungstests. Das Kernproblem ist, die Fusionskontrolle mit den wirtschaftlichen Realitäten in Einklang zu bringen und den Wettbewerbsschutz nicht zu lockern. Dem Ausschuss ist natürlich bewusst, dass die Beurteilung von Zusammenschlüssen keine exakte Wissenschaft ist und dass die Bändigung der Marktdynamik ein ziemlich komplexes Problem darstellt. Dies macht es aber noch wichtiger, das Problem in Angriff zu nehmen. Darum kommt man nicht herum und der Ausschuss hält es für voll machbar. Der Ausschuss möchte insbesondere darauf hinweisen, dass dies unbedingt erforderlich ist, damit eine Fusionsüberprüfung nicht kontraproduktiv wirkt und wichtigen Konkurrenten, wie z. B. den USA, einen unbegründeten, strukturellen Wettbewerbsvorteil verschafft. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, unverzüglich mit der Arbeit zu beginnen.

3.2.9. Dies führt zu der Frage, ob der sog. SLC-Test („Substantial lessening of competition“ — wesentliche Wettbewerbsverminderung) besser geeignet ist, eine dynamische Perspektive zu vermitteln. Davon abgesehen hat internationale Konvergenz offensichtlich etwas für sich.

3.2.10. Der Ausschuss stimmt mit der Kommission in der Feststellung überein, dass zwischen dem Marktbeherrschungstest und dem SLC-Test zahlreiche Gemeinsamkeiten bestehen (GB, Ziffer 162). Unterschiede haben nach Ansicht des Ausschusses größtenteils mit der Anwendung und Auslegung zu tun und nicht mit der Konzeption. Der zweite Baustein des Marktbeherrschungstests nimmt insbesondere Bezug auf die wirtschaftlich ausgerichtete Analyse und Beurteilung. Er bürgt für ein hohes Maß an Flexibilität und Ermessensspielraum<sup>(2)</sup>, Merkmale, die häufig dem SLC-Test zugeschrieben werden.

3.2.11. Die Anwendung der Fusionskontrollverordnung stützt sich auf ein breites Spektrum von Beurteilungskriterien, die im Großen und Ganzen auch bei der Anwendung des SLC-Tests verwendet werden. Das Problem bei der Fusionskontrollverordnung ist, dass sie kein umfassendes, theoretisch wohl fundiertes analytisches Modell bereitstellt, in das sich die aufgelisteten Faktoren und Tests einordnen lassen. Es lässt sich argumentieren, dass sie daher gegenwärtig weniger geeignet ist, die dynamischen Prozesse usw., wie oben beschrieben, zu erfassen. Dies dürfte aber mehr oder weniger vollständig eine Frage der Entwicklung der Methodik für die Anwendung sein.

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des WSA vom 10. Juli 1996, ABl. C 295 vom 7.10.1996.

<sup>(2)</sup> Vgl. beispielsweise das Urteil zu Kali und Salz vom 14.5.1975, Sammlung der Rechtsprechung 1975, S. 499.



3.2.12. Ein deutlich wahrnehmbarer, wichtiger Unterschied ist in Bezug auf die fusionsspezifischen Effizienzvorteile festzustellen. Auf jeden Fall scheint es nicht eindeutig zu sein, welchen Spielraum das EU-Recht gegenwärtig hierfür vorsieht. Die Erzielung derartiger Effekte gehört häufig zu den legitimen Motiven eines Zusammenschlussvorhabens. Wenn dadurch die Interessen der Verbraucher und das Ziel einer gesamtwirtschaftlichen Effizienzsteigerung gefördert werden, sieht der Ausschuss keine Gründe, warum sie nicht berücksichtigt werden sollten. Die ausdrückliche Einbeziehung der Effizienzvorteile in die Fusionskontrollverordnung scheint daher sachlich gerechtfertigt und könnte außerdem das Interesse an einer Harmonisierung steigern.

3.2.13. Abschließend vertritt der Ausschuss die Auffassung, dass sich die wünschenswerte Annäherung an einen globalen Standard durch internationale Zusammenarbeit und die dezidierte Entwicklung eines zweiten Bausteins von Artikel 2 Absatz 3 erreichen lässt. Der Ausschuss hält daher einen Übergang zum SLC-Test nicht für erforderlich. Dieser könnte vielmehr sogar zu einer unnötigen Rechtsunsicherheit führen. Durch eine Beibehaltung des Marktbeherrschungstests lässt sich auch eine nachteilige Diskrepanz zwischen dem EU-Recht und den einzelstaatlichen Fusionsregeln vermeiden. Der Ausschuss möchte auch auf die Vorteile einer Übereinstimmung der Begriffe der Verordnung mit den sonstigen Wettbewerbsregeln hinweisen (Artikel 82). Ferner sollte beachtet werden, dass bereits jetzt die Möglichkeit zum Eingriff gegeben ist, wenn Unternehmen gemeinsam eine marktbeherrschende Stellung innehaben. Die Schlussfolgerung lautet mithin, dass der SLC-Test nicht in die Fusionskontrollverordnung aufgenommen werden sollte. Der Ausschuss hält es ferner für sehr wichtig, verstärkte Anstrengungen um eine pragmatische Koordinierung der amerikanischen und gemeinschaftlichen Verfahren zu unternehmen, da es für die Parteien eine starke Belastung darstellt, Fälle parallel zu betreiben.

### C. Vereinfachtes Verfahren

3.2.14. Der Ausschuss beglückwünscht die Kommission zum Erfolg des vereinfachten Verfahrens (GB, Ziffer 174) und fordert die Kommission nachdrücklich auf, es beispielsweise in Richtung auf ein kürzeres Formblatt CO weiterzuentwickeln. Ferner vertritt der Ausschuss die Auffassung, dass Verweisungen in Fällen nach dem vereinfachten Verfahren nicht möglich sein sollten. Artikel 9 Absatz 2 sollte entsprechend abgeändert werden.

3.2.15. Der Ausschuss unterstützt die Vorstellung uneingeschränkt, dass „harmlose“ Fusionsfälle gar nicht erst bearbeitet zu werden bräuchten (GB, Ziffer 177). Der Ausschuss hegt indes einige Zweifel hinsichtlich des vorgeschlagenen Verfahrens einer Gruppenfreistellung, die möglicherweise mehr Komplizierungen heraufbeschwören könnte als sie löst.

3.2.16. Das Konzept einer De-minimis-Schwelle hat ebenfalls einige Vorteile. Es ist jedoch nicht klar, wie es in der Praxis funktionieren würde und welche rechtlichen Auswirkungen es

hätte. Der Ausschuss findet den Vorschlag der Kommission in Bezug auf die „kleinen Märkte“ (GB, Ziffer 178) interessant, er muss jedoch noch weiter ausgearbeitet werden. Der Ausschuss betont, dass die Einführung einer aktuellen Schwelle nicht zur Anwendung nationaler Regelungen mit einhergehenden Mehrfachanmeldungen etc. führen darf.

### 3.3. Verfahrensrechtliche Fragen

#### A. Das die Anmeldepflicht begründende Ereignis

3.3.1. Wie im Grünbuch erläutert (Ziffer 182) möchten die Parteien die Anmeldung so frühzeitig wie möglich vornehmen, um den betreffenden Zusammenschluss durchführen zu dürfen. Daher brauchte an der derzeitigen einwöchigen Frist nicht festgehalten zu werden. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die Frist daher aufgehoben werden und es den Parteien überlassen bleiben, über den Zeitpunkt der Anmeldung zu befinden. Man sollte sich vor Augen halten, dass die Anmeldung frühestens dann vorgenommen werden kann, wenn die Parteien die gemäß dem Formblatt CO erforderlichen Informationen liefern können.

#### B. Aufschub des Vollzugs

3.3.2. Der Ausschuss vertritt generell die Ansicht, dass ähnliche Fälle in der gleichen Weise behandelt werden sollten und hat daher keine Einwände gegen die vorgeschlagene Ausweitung von Artikel 7 Absatz 3. Der Ausschuss möchte jedoch ebenfalls wiederholen, dass bei typischen Konfliktfällen zwischen den Parteien die Vorschriften so neutral wie möglich sein sollten (vgl. oben Ziffer 3.1.21). Etwaige Änderungen sollten mit Blick auf eine derartige Neutralität vorgenommen werden.

#### C. Berechnung der Fristen

3.3.3. Der Ausschuss erkennt klar die Vereinfachung, die sich mit der durchgängigen Verwendung von Arbeitstagen anstelle von Kalendertagen erzielen ließe. Die Umstellung darf in der Praxis jedoch nicht zu einer Fristverlängerung führen.

#### D. Effiziente Verwaltung

3.3.4. Für die Parteien ist es offenkundig integraler Bestandteil des Konzepts einer einzigen Anlaufstelle, über eine einzige Anmeldestelle zu verfügen. Der Ausschuss hält es daher nicht für eine gute Idee, sie für Kopien an die Mitgliedstaaten verantwortlich zu machen. Stattdessen kann die Kommission ein elektronisches Informationsaustauschsystem einrichten, wie in der Modernisierungsreform vorgesehen, vorausgesetzt natürlich, dass die Geheimhaltung zuverlässig gesichert ist. Aus praktischen Gründen muss die elektronische Anmeldung fakultativ bleiben.

## E. Vollständigkeit der Anmeldung

3.3.5. Der Ausschuss nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass seit Veröffentlichung der Verhaltensleitlinien im Jahr 1999 die Zahl der Unvollständigkeitserklärungen abgenommen hat (GB, Ziffer 199). Dennoch hält der Ausschuss grundsätzlich daran fest, dass eine Frist festgelegt werden sollte. Alternativ könnte eine Vorschrift eingeführt werden, dass nach Ablauf einer bestimmten Frist die Unvollständigkeitserklärung die Zustimmung des Anhebungsbeamten erfordern würde.

## F. Verpflichtungszusagen im Rahmen der Fusionskontrolle

3.3.6. Die Probleme mit dem derzeitigen Verfahren werden im Grünbuch ausführlich beschrieben und erläutert (beispielsweise Ziffer 207). Kurz zusammengefasst geraten die Parteien manchmal ungebührlich unter Zeitdruck zwischen einer verspäteten Mitteilung der Beschwerdepunkte und der letzten Frist. Der Ausschuss unterstützt daher die Einführung einer Bestimmung zur Fristaussetzung, wonach für eine begrenzte Zeit „die Uhr angehalten“ würde, vorausgesetzt dass es vollständig den Parteien obliegt, diese Bestimmung anzuwenden.

3.3.7. Eine derartige Bestimmung hätte ihren größten Wert natürlich in der zweiten Untersuchungsphase. Sie sollte jedoch auch in der ersten Untersuchungsphase anwendbar sein. Wenn innerhalb eines kurzen Zeitrahmens operiert würde, ist es für den Ausschuss nicht ersichtlich, warum es der Kommission überlassen bleiben sollte, ob sie dem Antrag in der ersten Untersuchungsphase stattgibt (GB, Ziffer 219). Generell ist in der zweiten Untersuchungsphase mehr Zeit erforderlich, und der Ausschuss könnte sogar eine Verlängerungsmöglichkeit von bis zu 30 Tagen akzeptieren, vorausgesetzt, dass dieser Zeitrahmen nicht vollständig in Anspruch genommen werden muss. Diese Vorschrift sollte also flexibel in dem Sinne gehandhabt werden, dass die Parteien die erforderliche Anzahl von Tagen in Anspruch nehmen könnten, ohne den vollen Zeitraum auszulösen. Der Kommission und den Mitgliedstaaten würde die gleiche Anzahl von Tagen zugestanden.

3.3.8. Nach Ansicht des Ausschusses ließen sich die Probleme auch leichter lösen, wenn die Kommission die Parteien aktiver beraten würde, welche Maßnahmen zur Klärung des Zusammenschlussvorhabens erforderlich sind.

3.3.9. Eine weitere Abänderung des Verfahrens, die in Betracht gezogen werden könnte, wäre die Festlegung einer Frist für die Erklärung von Einwänden.

## G. Artikel 8 Absatz 4 — Rückgängigmachung vollzogener Zusammenschlüsse

3.3.10. Nach Ansicht des Ausschusses hat dieses Problem keine praktische Bedeutung; der Ausschuss ist mit der Auslegung der einschlägigen Bestimmungen durch die Kommission einverstanden.

## H-I. Durchführungsvorschriften; Anmeldegebühren

3.3.11. Da sich die Fusionskontrollverordnung nicht auf eine unerlaubte Handlung bezieht, hält der Ausschuss die Analogie zur Verordnung Nr. 17 für falsch und irrelevant. Auch erkennt der Ausschuss keine stichhaltigen Gründe für die angegebenen Rechtsmittel und Sanktionen.

3.3.12. Der Ausschuss lehnt die Einführung von Anmeldegebühren entschieden ab. Die Dienstleistungen der Kommission, insbesondere Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen, sollten aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert werden.

## J. Verfahrensrechte und Kontrollmechanismen

3.3.13. Das Verbot eines Zusammenschlusses ist eine einschneidende Maßnahme. Daher sollten in der Praxis die Gerichte stärker einbezogen werden. Zwar wurden in einigen Fällen Rechtsmittel eingelegt, doch halten die Parteien dies noch häufig nicht für eine realistische Option. Das verbesserte Verfahren des Gerichts erster Instanz ist natürlich lobenswert, doch hält es der Ausschuss für verfrüht, sich zu dessen Auswirkungen zu äußern.

3.3.14. In vielen Staaten muss eine Untersagungsentscheidung u. a. von einem Gericht getroffen werden. Nach der geltenden Gemeinschaftsregelung hat die Kommission jedoch eine duale Funktion als Ermittlungsbehörde und Spruchkörper. Nach Ansicht des Ausschusses sollte dieses System unter dem Aspekt der Rechtssicherheit überdacht werden. Seines Erachtens sprechen grundsätzliche, schwerwiegende Gründe dagegen, dass dasselbe Organ, das über eine Sache mit im Regelfall weitreichenden wirtschaftlichen Auswirkungen entscheidet, auch die Ermittlungsfunktion ausübt. Der Ausschuss ist sich selbstverständlich auch bewusst, dass das bestehende System nicht ohne sorgfältige Überlegungen von Grund auf geändert werden kann und eine solche Reform mehr Zeit erfordert, als im Rahmen der gegenwärtigen Revision zur Verfügung steht. Im Hinblick auf die grundlegende Bedeutung dieses Problems möchte der Ausschuss die Kommission auffordern, eine tiefgehende Debatte darüber einzuleiten, welches System langfristig am zufriedenstellendsten und zweckmäßigsten ist.

3.3.15. Der Ausschuss erkennt auch Raum für „interne“ Verbesserungen. Die Rolle des Anhebungsbeauftragten sollte gestärkt werden. Er sollte die Möglichkeit haben, das gesamte Verfahren zu überwachen. Der Anhebungsbeauftragte sollte unabhängig von der GD Wettbewerb sein und sowohl auf eigene Initiative als auch auf eine Klage der Fusionsparteien hin tätig werden können. Die Mittel sollten aufgestockt werden, damit sie im Verhältnis zu seinem Auftrag stehen.

3.3.16. Die Kommission betont in ihrem Grünbuch (Ziffer 242-244) die Wichtigkeit dessen, dass auch die von einer beantragten Fusion betroffenen Verbraucherverbände sowie die betroffenen Arbeitnehmer die Möglichkeit bekommen, sich zu äußern, und bittet um Vorschläge, wie dies am besten geschehen könnte. Der Ausschuss teilt die Auffassung, dass es bei vielen Unternehmenszusammenschlüssen wichtig ist, allen betroffenen Parteien — insbesondere den Arbeitnehmern und Verbrauchern, jedoch in vielen Fällen auch den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften — die Möglichkeit zu geben, sich zum Verfahren zu äußern. Dafür muss ein System gefunden werden, das sich mit den Bemühungen um ein schnelleres und vereinfachtes Fusionskontrollverfahren vereinbaren lässt. Was die Arbeitnehmer anbetrifft, so werden die betreffenden Unternehmen in vielen Fällen durch die neue Richtlinie über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer gezwungen sein, ihre Mitarbeiter über die Folgen der beabsichtigten Fusion zu unterrichten und sie dazu zu hören. Die in diesem Verfahren gewonnenen Informationen können es der Kommission erleichtern, sich über die Ansichten der Arbeitnehmer Kenntnis zu verschaffen. Es müsste vorgesehen werden, dass die Konsultation immer — und zwar vor der endgültigen Genehmigung der Fusion — erfolgt.

3.3.17. Es ist selbstverständlich, dass die Kommission den Arbeitnehmern der direkt betroffenen Unternehmen stets die Möglichkeit einräumen muss, sich zu äußern; der Ausschuss hält es jedoch darüber hinaus für erforderlich, dass versucht wird, auch die Ansicht der Vertretungsorgane der Arbeitnehmer der betroffenen Branchen auf europäischer Ebene einzuholen. Letztere dürften häufig über die besten Voraussetzungen verfügen, um die langfristigen und globaleren Auswirkungen auf die Beschäftigung einer geplanten Fusion zu bewerten.

3.3.18. Insgesamt ist es jedoch wichtig, dass die Fusionskontrollverordnung ihrem Zweck nach dafür genutzt wird, den Wettbewerb zu fördern, um die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu steigern. Dies bedeutet, dass die Verordnung so angewendet werden können sollte, dass die langfristigen positiven Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung als Grund für die Genehmigung eines Unternehmenszusammenschlusses genommen werden können, selbst wenn der Zusammenschluss kurzfristig negative Auswirkungen auf den Wettbewerb zeitigen sollte.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

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

---

ANHANG

**zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses**

Folgender (vom Berichterstatter leicht abgeänderter) Änderungsantrag, auf den über ein Viertel der abgegebenen Stimmen entfiel, wurde im Verlauf der Beratungen abgelehnt:

**Ziffer 3.3.16**

Diese Ziffer sollte mit dem Satz enden:

„... Dafür muss ein System gefunden werden, das sich mit den Bemühungen um ein schnelleres und vereinfachtes Fusionskontrollverfahren vereinbaren lässt.“

**Ziffer 3.3.17**

Neuformulierung unter Berücksichtigung des am Ende der Ziffer 3.3.16 gestrichenen Textes:

„Was die Arbeitnehmer und ihre Vertreter anbetrifft, so sind deren Rechte auf Unterrichtung und Anhörung über die möglichen Folgen beabsichtigter Fusionen bereits umfassend durch die Richtlinie über Europäische Betriebsräte und die Richtlinie zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer geregelt. Damit haben die Arbeitnehmer der direkt betroffenen Unternehmen und, sofern sie es wünschen, auch die Vertreter der Arbeitnehmer der betroffenen Branchen auf europäischer Ebene stets die Möglichkeit, sich zu äußern. Die in diesem Verfahren gewonnenen Informationen können es der Kommission erleichtern, die Auswirkungen auf die Beschäftigung einer geplanten Fusion zu bewerten.“

*Begründung*

Erstens ist es sinnvoll, die Konsultation der Arbeitnehmer in einem einzigen Absatz zu behandeln. Zweitens sollte deutlicher auf die bestehende Rechtslage auf europäischer Ebene Bezug genommen werden.

*Abstimmungsergebnis*

Ja-Stimmen: 18, Nein-Stimmen: 21, Stimmenthaltungen: 2.

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Anwendung der Rechtsvorschriften über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz auf Selbständige“**

(KOM(2002) 166 endg. — 2002/0079 (CNS))

(2002/C 241/26)

Der Rat beschloss am 28. Mai 2002, 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 20. Juni 2002 an. Berichterstatterin war Frau Schweng.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 18. Juli) mit 77 gegen 32 Stimmen bei 15 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einführung

1.1. Bereits das Gemeinschaftsprogramm für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz für 1996-2000 hatte die Prüfung der Notwendigkeit eines Vorschlags für eine Empfehlung des Rates zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz für Selbständige vorgesehen. Die Kommission hat bereits im Jahre 1996 dem Beratenden Ausschuss für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz einen ersten Entwurf dieser Empfehlung zur Stellungnahme vorgelegt. Dieser Ausschuss verabschiedete insgesamt zwei Stellungnahmen zu diesem Thema: In der ersten Stellungnahme aus dem Jahre 1997 wurde die Europäische Kommission aufgefordert, einen Bericht über die Organisation von Sicherheit und Gesundheitsschutz Selbständiger in den Mitgliedstaaten zu erstellen, um mögliche Aktionslinien klarer erkennen zu können.

1.2. Nachdem die europäische Agentur in Bilbao diesen Bericht im Auftrag der Europäischen Kommission fertiggestellt hatte, hat der Beratende Ausschuss 1999 eine zweite Stellungnahme verabschiedet in der auf den Inhalt des Entwurfs der Kommission eingegangen wurde. Der Beratende Ausschuss schlug vor, einzelne Bestimmungen klarer voneinander abzugrenzen und zu formulieren. Die Kommission ist den Empfehlungen dieses Ausschusses weitgehend gefolgt.

1.3. Die europäischen Sozialpartner wurden im Rahmen des Verfahrens des sozialen Dialogs ebenfalls zu Ausrichtung und Inhalt einer möglichen Gemeinschaftsinitiative konsultiert.

## 2. Inhalt der Empfehlung

2.1. Der Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung sieht folgende Punkte vor: Die Mitgliedstaaten sollen Rechte und Pflichten der Selbständigen anerkennen, ihre Sicherheit und Gesundheit ebenso zu schützen wie Arbeitnehmer. Die Selbständigen sollen insbesondere in den Anwendungsbereich der Rechtsvorschriften über Sicherheit und Gesundheitsschutz einbezogen werden, gegebenenfalls sind diese Rechtsvorschriften an die besondere Situation der Selbständigen anzupassen.

2.2. Selbständige sollen Zugang zu bestimmten Diensten und Einrichtungen bekommen, wo sie Informationen und Ratschläge über die Verhütung von berufsbedingten Risiken für Sicherheit und Gesundheitsschutz erhalten können. Selbständige sollen weiterhin Zugang zu Fortbildungsmaßnahmen auf dem Gebiet von Sicherheit und Gesundheitsschutzmaßnahmen haben, ohne dass damit erhebliche finanzielle Belastungen verbunden sind.



2.3. Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass die Gesundheit von Selbständigen in einer den Gefahren angemessenen Weise überwacht wird. Bei der Ausarbeitung von Legislativmaßnahmen ist auf die Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten zurückzugreifen. Die Mitgliedstaaten müssen ferner für eine angemessene Kontrolle und Überwachung der Einhaltung der Rechtsvorschriften sorgen und der Kommission vier Jahre nach Annahme der vorliegenden Empfehlung die Maßnahmen mitteilen, die zur Durchführung dieser Empfehlung getroffen wurden.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Bisher haben nur zwei Mitgliedstaaten die Selbständigen in den Geltungsbereich der Rechtsvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz einbezogen, nämlich Portugal und Irland. Die Selbständigen werden in diesen beiden Ländern wie Unselbständige behandelt. Teilweise ist dies auch in Dänemark, dem Vereinigten Königreich und in Schweden der Fall.

3.2. In den anderen Mitgliedstaaten gelten die Rechtsvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz nicht für Selbständige, mit Ausnahme derjenigen Bereiche, in denen Koordinierungsbedarf mit Unselbständigen besteht (z. B. auf Baustellen für die auch eine einschlägige EU-Richtlinie existiert<sup>(1)</sup>).

3.3. Die Kommission hat für ihren Vorschlag einer Empfehlung Artikel 308 als Rechtsgrundlage gewählt. Begründet wird dies mit dem Argument, dass Artikel 137 des Vertrages als Instrument für rechtliche Maßnahmen nur die Richtlinie vorsieht. Zusätzlich zu diesem Argument möchte der Ausschuss darauf hinweisen, dass Artikel 137 nur Maßnahmen zur „Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer“ vorsieht, wodurch Maßnahmen für Selbständige ausgeschlossen sind.

3.4. Die Kommission geht davon aus, dass Selbständige dasselbe Recht haben, ihre Gesundheit zu schützen wie Arbeitnehmer. Der Ausschuss begrüßt diese Auffassung, möchte aber auf einen grundlegenden Unterschied zwischen Selbständigen und Unselbständigen hinweisen: Ein Unselbständiger ist in die Arbeitsabläufe eines Unternehmens eingegliedert und kann sein Arbeitsumfeld nicht autonom gestalten.

3.5. Die Kommission meint mit dieser Empfehlung nicht die sogenannten Scheinselbständigen, also Personen, die zwar als Selbständige gelten, aber oft in einem Verhältnis zu einer dritten Partei stehen, das als Beschäftigungsverhältnis zwischen

einem Arbeitgeber und einem abhängigen Erwerbstitigen bezeichnet werden könnte. Der Beratende Ausschuss hat in seiner Stellungnahme aus dem Jahr 1999 die Kommission aufgefordert, durch eine entsprechende Erklärung darauf hinzuweisen, dass die Scheinselbständigen bereits unter die Rahmenrichtlinie fallen. Die Kommission hat dies wiederholt, wenn auch nur mündlich, klargestellt. Der EWSA empfiehlt, dass die Kommission diese Erklärung in der allernächsten Zukunft schriftlich abgibt. Die Kommission sollte ebenfalls eine Anstrengung unternehmen, um die Definition von Scheinselbständigen zu verbessern, damit Missbräuche wirksamer bekämpft werden können.

3.6. Ein Selbständiger ist laut Erwägungsgrund 4 ein Erwerbstitiger, der nicht durch ein Arbeitsverhältnis an einen Arbeitgeber oder ganz allgemein durch ein Beschäftigungs- und Abhängigkeitsverhältnis an einen Dritten gebunden ist (z. B. Angehörige der freien Berufe, Einzelunternehmer, Landwirte). Ein Selbständiger kann autonom entscheiden, welche Aufträge und Arbeiten er annimmt, in welcher Form er sie ausführt und welche Vorsichtsmaßnahmen er trifft, bzw. welches Risiko er eingehen möchte. Sein Entscheidungsspielraum ist daher ein wesentlich größerer als der eines Arbeitnehmers.

3.7. Um für sich beurteilen zu können, ob mit bestimmten Tätigkeiten ein Risiko verbunden ist, ist es unabdingbar, dass der Selbständige Zugang zu entsprechenden Informationen erhält. Selbständige sollten ermutigt werden, für sich selbst eine Risikoeinschätzung vorzunehmen.

### 4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der Ausschuss kann die Vorlage eines nicht zwingenden Instruments seitens der Kommission befürworten. Desgleichen unterstützt er den Ansatz der Kommission, Selbständigen nicht nur Rechte sondern auch Pflichten in Bezug auf ihre eigene Gesundheit und Sicherheit aufzuerlegen. Selbständige müssen zum einen erforderlichenfalls vor sich selbst geschützt werden und zum anderen daran gehindert werden, sich Wettbewerbsvorteile gegenüber denjenigen zu verschaffen, die die geltenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzvorschriften einhalten. Der Ausschuss stellt fest, dass die Selbständigen derzeit nur dort in die Sicherheits- und Gesundheitsschutzgesetzgebung einbezogen werden, wo es zu einer Gefährdung von Arbeitnehmern durch Selbständige kommen kann. Dieser Grundsatz wurde bereits in die Baustellen-Richtlinie und in die Richtlinie über Gerüste aufgenommen.

4.2. Des Weiteren weist der Ausschuss darauf hin, dass die Rahmenrichtlinie 89/391/EWG, die von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt wurde, Rechte und Pflichten für Arbeitnehmer und Arbeitgeber festlegt. Wer soll im Falle eines Selbständigen eine Risikobewertung seines Arbeitsplatzes durchführen? Wer soll für die Information und Unterweisung verantwortlich sein? Diese klare Teilung der Rahmenrichtlinie würde bei einer Einbeziehung der Selbständigen nicht möglich sein.

(1) Richtlinie 92/57/EWG des Rates vom 24. Juni 1992 über die auf zeitlich begrenzte oder ortsveränderliche Baustellen anzuwendenden Mindestvorschriften für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz.

4.3. Es wäre wünschenswert, wenn die Empfehlung des Rates nicht nur legislative Maßnahmen vorsehen würde, sondern auch Maßnahmen, die der Hebung des Bewusstseinsstandes der Selbständigen für ihre eigene Sicherheit und Gesundheit dienen würden. Ein Beispiel für solche Maßnahmen könnten nationale Informationskampagnen über Sicherheit und Gesundheit der Selbständigen, differenziert je nach Branche sein. Weiterhin könnte überlegt werden, Sicherheit und Gesundheitsschutz von Selbständigen in die Beschäftigungspolitischen Leitlinien aufzunehmen und entsprechende Indikatoren dafür zu entwickeln (Unfallrate der Selbständigen, etc).

4.4. Der Ausschuss begrüßt und unterstützt die Empfehlungen betreffend Zugang zu Diensten oder Einrichtungen, damit gewährleistet wird, dass Selbständigen die für sie relevanten Informationen zur Verfügung stehen. Ebenso begrüßt der Ausschuss die Empfehlung betreffend Zugang zu Fortbildungsmaßnahmen, sowie die Empfehlung, dass weder Information noch Fortbildung mit so schweren finanziellen Belastungen verbunden ist, dass die Selbständigen von der Teilnahme abgehalten werden könnten. Der Ausschuss geht sogar noch weiter und drängt darauf, dass dem Selbständigen durch Information und Fortbildung so geringe Kosten wie möglich entstehen sollten.

4.5. Bei der Empfehlung betreffend die Überwachung der Gesundheit von Selbständigen ist es aus Sicht des Ausschusses

wichtig, dass Selbständigen dadurch keine zusätzlichen administrativen Lasten aufgebürdet werden. Selbständige sollten wirksam ermutigt werden, sich der Gesundheitsüberwachung zu unterziehen.

4.6. In Bezug auf die Empfehlung betreffend angemessene Kontrolle und Überwachung der Rechtsvorschriften Selbständiger weist der Ausschuss darauf hin, dass auch in dieser Empfehlung legislative Maßnahmen nicht als das einzige Instrument zur Regelung der Arbeitsbedingungen Selbständiger gesehen werden sollten. Durch die Hinzufügung des Wortes „allfällige“ vor einschlägigen legislativen Maßnahmen könnte diesem Wunsch Rechnung getragen werden.

4.7. Der Ausschuss begrüßt die 10. Empfehlung der Kommission, wonach die Mitgliedstaaten über die Wirksamkeit der Maßnahmen berichten müssen, die sie als Folge dieser Empfehlung getroffen haben. Er hält es für sinnvoll, dass die Mitgliedstaaten in ihren Fortschrittsberichten auch auf diejenigen Bestimmungen des jeweiligen nationalen Arbeitnehmerschutzrechtes eingehen, bei denen eine Einbeziehung der Selbständigen besondere Probleme bereitet. Ebenso sollte in diesen Berichten auf mögliche Wettbewerbsverzerrungen eingegangen werden. Die nationalen Berichte sollten von der Kommission zu einem Synthesebericht zusammengefasst werden und im Beratenden Ausschuss für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz diskutiert werden.

Brüssel, den 18. Juli 2002.

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

## ANHANG

**zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses**

1. Die folgende Ziffer aus der Stellungnahme der Fachgruppe, deren Beibehaltung von mindestens einem Viertel der Abstimmenden gefordert wurde, wurde infolge der Annahme eines Änderungsantrages durch die Plenarversammlung gestrichen.

**Ziffer 4.1**

Der Ausschuss begrüßt, dass die Kommission ein nicht verbindliches Instrument vorgelegt hat, bedauert jedoch, dass die Kommission dem Unterschied zwischen Selbständigen und Arbeitnehmern nicht ausreichend Rechnung trägt, indem sie Mitgliedstaaten empfiehlt, Selbständigen nicht nur Rechte sondern auch Pflichten in Bezug auf deren eigene Gesundheit und Sicherheit aufzuerlegen. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass eine Einbeziehung der Selbständigen in die Sicherheits- und Gesundheitsschutzgesetzgebung nur dort erfolgen sollte, wo es zu einer Gefährdung von Arbeitnehmern durch Selbständige kommen kann <sup>(1)</sup>. Dieser Grundsatz wurde bereits in der Baustellen-Richtlinie <sup>(2)</sup> und in der Richtlinie über Gerüste <sup>(3)</sup> aufgenommen.

*Ergebnis der Abstimmung über die Streichung der Ziffer*

Ja-Stimmen: 62, Nein-Stimmen: 47, Stimmenthaltungen: 9.

**2. Abgelehnter Änderungsantrag**

Der folgende Änderungsantrag, der mindestens ein Viertel der Stimmen erhielt, wurde im Verlauf der Debatte abgelehnt.

**Ziffer 4.5**

Folgenden Satz hinzufügen:

„Der Ausschuss fordert die Kommission dazu auf, die Möglichkeiten einer effektiven Überwachung in Übereinstimmung mit folgenden Ziffern sowie Ziffer 4.1 zu untersuchen.“

*Begründung*

Siehe Änderungsantrag 1 bezüglich Ziffer 4.1.

*Abstimmungsergebnis*

Ja-Stimmen: 55, Nein-Stimmen: 56, Stimmenthaltungen: 7.

---

<sup>(1)</sup> Gemäß der Rahmenrichtlinie 89/391 hat der Arbeitgeber der betroffenen Arbeitnehmer festzustellen, ob für diese ein Risiko gegeben ist.

<sup>(2)</sup> Richtlinie 92/57/EWG des Rates vom 24. Juni 1992 über die auf zeitlich begrenzte oder ortsveränderliche Baustellen anzuwendenden Mindestvorschriften für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz.

<sup>(3)</sup> Richtlinie 2001/45/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 zur Änderung der Richtlinie 89/655/EWG des Rates über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch Arbeitnehmer bei der Arbeit.

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Entwurf einer Verordnung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Beschäftigungsbeihilfen“<sup>(1)</sup>

(2002/C 241/27)

Die Kommission beschloss am 30. April 2002, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 149 und Artikel 150 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu dem vorgenannten Entwurf zu ersuchen.

Der Wirtschafts und Sozialausschuss beschloss, Herrn Zöhrer zum Hauptberichtersteller für die Vorbereitung seiner Stellungnahme einzusetzen.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung (Sitzung vom 18. Juli 2002) mit 120 Ja-Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### 1. Inhalt des Kommissionsvorschlages

1.1. Der Entwurf der Verordnung über Beschäftigungsbeihilfen soll die derzeitigen Leitlinien der EU über staatliche Beschäftigungsbeihilfen ersetzen. Es wird vorgeschlagen, bestimmte Arten von Beihilfen, die im Rahmen der bisherigen Leitlinien zulässig sind, auszunehmen, z. B. Beihilfen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze sowie Beihilfen für Arbeitgeber, die benachteiligte Arbeitnehmergruppen wie Langzeitarbeitslose und Behinderte einstellen. Die Voraussetzungen für die Freistellung der Beihilfen wurden im Vergleich zu den jetzigen Leitlinien klarer formuliert und sind abgestimmt auf bereits existierende Regelungen für die Vergabe von Beihilfen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze im Rahmen neuer Investitionsprojekte. Die vorgeschlagene Verordnung stellt ferner Beihilfen für die laufenden Kosten der Beschäftigung behinderter Arbeitnehmer frei.

1.2. Viele beschäftigungswirksame Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten ergriffen werden, um Arbeitsplätze zu schaffen oder die Einstellung von benachteiligten Arbeitnehmern zu fördern, fallen nicht unter die Definition von staatlichen Beihilfen. Besonders allgemeine Maßnahmen wie die Senkung der Steuern auf den Faktor Arbeit und die Sozialabgaben, die automatisch für alle Unternehmen eines Mitgliedstaates gelten, die z. B. Langzeitarbeitslose beschäftigen, stellen keine staatlichen Beihilfen dar. Die vorgeschlagene Verordnung würde sich nur auf solche Maßnahmen beziehen, die unter die Definition staatlicher Beihilfen gemäß Artikel 87 Absatz 1 des EG-Vertrags fallen, da sie bestimmte Unternehmen begünstigen.

### 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Ausschuss begrüßt den Vorschlag der Kommission grundsätzlich. Er trägt zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Ziele der EU bei, indem er die rechtlichen Voraussetzungen klärt, unter denen Beschäftigungsbeihilfen ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission gewährt werden können. Dies dient auch der Verwaltungsvereinfachung.

2.2. Die Förderung der Beschäftigung hat zu Recht einen immer höheren Stellenwert in der Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU. Wie die Kommission in ihrer Begründung feststellt, haben die Mitgliedstaaten ein berechtigtes Interesse an der Durchführung von Maßnahmen, die Anreize für Unternehmen schaffen, neue Arbeitsplätze, vor allem für benachteiligte Arbeitnehmer, zu schaffen.

2.3. Die Kommission stellt im Erwägungsgrund 6 fest, dass Maßnahmen allgemeiner Natur, die nicht durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen, keine staatlichen Beihilfen darstellen. In der Praxis ist zu befürchten, dass es zu Problemen bei der Abgrenzung von Beihilfen im Sinne dieser Verordnung und solchen allgemeinen Maßnahmen kommt. Eine klare Definition wäre im Sinne der Rechtssicherheit wünschenswert.

Der Ausschuss regt daher an, dass die Kommission eine ausführlichere Beschreibung der allgemeinen Maßnahmen in Form einer Erläuterung herausgibt. Den Mitgliedstaaten empfiehlt der Ausschuss im Zweifelsfall eine vorherige Klärung mit den Dienststellen der Kommission.

2.4. Die Schlüsselbedeutung der Rechtssicherheit wird ebenfalls durch die Kontroversen verdeutlicht, die Anwendung der Verordnung über Ausbildungsbeihilfen und insbesondere hinsichtlich der von den Sozialpartnern in einigen Ländern eingerichteten sektoriellen Beschäftigungsfonds begleiten.

2.5. Der Ausschuss verweist auf zwei Bereiche, die seiner Meinung nach zu wenig Berücksichtigung im Vorschlag der Kommission finden.

2.5.1. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die vorgeschlagene Verordnung auch auf Beihilfen angewandt werden, die Projekten der „geschützten Beschäftigung“ gewährt werden. Diese verfolgen in der Regel überwiegend soziale Zielsetzungen, die durch die nationalen Gesetze vorgegeben sind und ihre Tätigkeit ist daher nicht mit der eines kommerziell tätigen Unternehmens gleichzusetzen. Die Verordnung sollte auf diese Bedürfnisse eingehen, indem diese Beihilfen erfasst werden und eine Definition von geschützter Beschäftigung erfolgt.

<sup>(1)</sup> ABl. C 88 vom 12.4.2002, S. 2.



2.5.2. Einschlägige Studien beweisen, dass gerade Unternehmen im sozialen Bereich (wie genossenschaftliche Unternehmen, Verbände und Vereine usw.) einen aktiven Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze leisten können. Die besondere Bedeutung von Unternehmen im sozialen Bereich wurde von den Institutionen der EU mehrfach anerkannt. Es sei hier nur auf die jüngsten Beispiele wie das Grünbuch zur sozialen Verantwortung der Unternehmen oder das Diskussionspapier der Europäischen Kommission über die Kooperativen im Europa der Unternehmen verwiesen.

2.5.3. Um der besonderen Rolle dieser Unternehmen gerecht zu werden, schlägt der Ausschuss vor, dies bei der möglichen Höhe an Beihilfenintensität zu berücksichtigen.

### 3. Besondere Bemerkungen

#### 3.1. zu Artikel 2 — Begriffsbestimmungen

##### 3.1.1. Kleine und mittlere Unternehmen

3.1.1.1. Der Anhang I, in dem die Definition der KMU festgelegt ist, bezieht sich auf die Empfehlung der Kommission vom 3. April 1996 betreffend die Definition der kleinen und mittleren Unternehmen. Es muss sichergestellt werden, dass eine allfällige Änderung dieser Empfehlung während der Geltungsdauer der gegenständlichen Verordnung auch Berücksichtigung findet und der Anhang angepasst werden kann, ohne ein neuerliches Legislativverfahren einzuleiten.

3.1.1.2. Der Ausschuss unterstützt bessere Bedingungen für die KMU. Er kann jedoch nicht akzeptieren, dass Großunternehmen in nicht förderfähigen Gebieten von den Bestimmungen betreffend die „Schaffung von Arbeitsplätzen“ ausgenommen sein sollen, mit der Begründung, dass Großunternehmen „keine besonderen Nachteile hätten“ (Erwägungsgrund 21). Großunternehmen können genauso wie kleine Unternehmen besondere Nachteile haben, die es rechtfertigen, dass sie Beihilfen zur Schaffung von Arbeitsplätzen erhalten.

##### 3.1.2. Jugendliche

3.1.2.1. Im Vorschlag der Kommission werden darunter Jugendliche unter 25 Jahren verstanden, die noch keine reguläre bezahlte Erstanstellung gefunden haben. Der Ausschuss verweist darauf, dass es in einigen Mitgliedstaaten auch Jugendliche gibt, die im Rahmen einer dualen Berufsausbildung bereits einen, wenn auch besonderen, Arbeitsvertrag hatten, aber nach ihrer Ausbildung nicht weiterbeschäftigt werden und keine Anstellung finden. Auch diese Gruppe von Jugendlichen sollte hier einbezogen werden.

##### 3.1.3. Ältere Arbeitnehmer

3.1.3.1. Die vorgeschlagenen Altersgrenzen erscheinen dem Ausschuss zu starr, da zum einen in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Grenzen gelten (vielfach getrennt nach Geschlecht) und zum anderen die Lage in den jeweiligen Sektoren oder Regionen unterschiedlich sein kann. Er schlägt daher vor, eine Definition zu wählen, die eine flexiblere Handhabung in den Mitgliedstaaten erlaubt, sofern es dafür generell gültige nationale Regelungen gibt.

##### 3.1.4. Frauen

3.1.4.1. Der Durchschnittszeitraum für die Berechnung der Arbeitslosenrate von zwei Jahren erscheint zu lang. Wenn rechtzeitig gegengesteuert werden soll, sollte ein Jahr als Referenzzeitraum ausreichen. Zudem muss auch berücksichtigt werden, dass eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit bei Frauen nicht unbedingt mit einer generellen Arbeitslosigkeit über dem EU-Durchschnitt einhergehen muss. Der Ausschuss schlägt daher folgende Definition vor:

3.1.4.2. Frauen in einer NUTS II-Region, in der die durchschnittliche Arbeitslosenquote der Frauen seit mindestens einem Kalenderjahr 150 % des Durchschnitts der betreffenden Region übersteigt.

##### 3.1.5. Behinderte Arbeitnehmer

3.1.5.1. Die hier von der Kommission gewählte Definition ist zu restriktiv. Zudem schließt die Kommission mit dem Zusatz „... die dennoch auf dem Arbeitsmarkt verwendbar sind“ Förderungen für Einrichtungen, die im Rahmen von geschützten Arbeitsplätzen Behinderte beschäftigen, aus, da diese Formulierung nur auf den regulären Arbeitsmarkt abzielt. Der Ausschuss schlägt daher folgende Formulierung vor:

— Personen, die nach innerstaatlichem Recht als behindert gelten.

#### 3.2. zu Artikel 4 — Beihilfen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze

3.2.1. Grundsätzlich ist der Vorschlag der Kommission, unterschiedliche Beihilfeintensitäten in Regionen zuzulassen, die gemäß Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) oder c) Anspruch auf Regionalbeihilfen haben, als in solchen Regionen, die einen derartigen Anspruch nicht erfüllen, nachvollziehbar.

3.2.2. Für die Berechnung der Beihilfenintensität werden von der Kommission jene Vorgangsweisen gewählt, wie sie auch für Regionalförderungen angewandt werden. Diese Berechnungen sind für Laien nur sehr schwer nachvollziehbar und führen in der Praxis auch immer wieder zu Schwierigkeiten, da es eine Vermischung von Brutto- und Nettoberechnungen gibt. Der Ausschuss regt daher an, diese Frage einer generellen Diskussion zu unterziehen und eine einfachere Methode für die nächste Planungsperiode anzustreben.

3.2.3. Ferner ist die Ungleichbehandlung des Stahlsektors mit anderen Wirtschaftszweigen für den Ausschuss nicht nachvollziehbar. Wenn neue Arbeitsplätze geschaffen und dafür Beihilfen gewährt werden, sollte dies unabhängig davon sein, in welchem Sektor diese Arbeitsplätze geschaffen werden. Davon ausgenommen können lediglich jene Sektoren sein, die schon in Artikel 1 Anwendungsbereich als Ausnahme definiert wurden.

### 3.3. Unternehmen im sozialen Bereich

3.3.1. Unternehmen im sozialen Bereich (Genossenschaften, Verbände, Vereine, ...) nehmen oft eine besondere Rolle bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze ein. Sie sind vielfach unabhängig von der wirtschaftlichen Lage einer Region in Zonen tätig sind, in denen traditionelle Wirtschaftszweige nicht vorhanden sind oder sich in einer Krise befinden.

3.3.2. Der soziale Bereich fördert auch die soziale Kohäsion und Integration. Durch die Tätigkeit von Genossenschaften und Verbänden erfolgt eine berufliche und soziale Integration von Personen und Gruppen, die aufgrund von persönlichen schwierigen Umständen von Ausgrenzung bedroht sind.

3.3.3. Letztendlich haben Unternehmen im sozialen Bereich eine manchmal entscheidende Bedeutung in Gemeinden, die aufgrund industrieller oder sozialer Umgestaltung in eine Krise geraten sind oder von urbaner Abwanderung betroffen sind. Hier stellen sie dynamische Zentren für nachhaltige lokale und regionale Entwicklung dar.

3.3.4. Daher schlägt der Ausschuss vor, in Artikel 4 für Unternehmen und Organisationen im sozialen Bereich eine generelle Höchstgrenze für die Beihilfenintensität von 20 Prozent fest zu schreiben.

### 3.4. zu Artikel 6 — Mehrkosten für die Beschäftigung behinderter Arbeitnehmer

3.4.1. Die in Artikel 6 des Verordnungsentwurfs beschriebenen Beihilfen für die Beschäftigung von Behinderten beziehen sich lediglich auf die Beschäftigung von Behinderten innerhalb des normalen Arbeitsmarktes, also in Unternehmen mit dem Ziel Gewinne zu machen.

3.4.2. Sie berücksichtigen nicht die Beschäftigung von Behinderten im Rahmen von Projekten der geschützten Beschäftigung. Diese können zwar auch wirtschaftlich tätige Einrichtungen sein, erfüllen jedoch einen überwiegend sozialen Auftrag und sind nicht auf Gewinn ausgerichtet.

3.4.3. Um diese Projekte entsprechend ihrer sozialen Funktion zu berücksichtigen schlägt der Ausschuss vor, dass auch Beihilfen, welche die Errichtung und den Erhalt solcher Einrichtungen (auch Verwaltungskosten oder Kosten für den Transport) fördern, generell von einer Anmeldung freigestellt werden.

### 3.5. zu Artikel 11 — Transparenz und Überwachung

3.5.1. Der Ausschuss stellt fest, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Dokumentation der gewährten Beihilfen nicht zu einer Überwälzung von Verwaltungsaufgaben an die Unternehmen und damit zu einer zusätzlichen bürokratischen und finanziellen Belastung führen darf.

### 3.6. zu Artikel 12 — Inkrafttreten und Geltungsdauer

3.6.1. Der von der Kommission vorgeschlagene Geltungszeitraum bis zum 31. Dezember 2006 geht konform mit dem der Planungsperiode der Strukturfonds. Die Kommission sollte im Sinne der Kontinuität rechtzeitig eine Überprüfung der Verordnung in Angriff nehmen, so dass bereits mit dem Ablauf der Geltungsfrist eine neue Verordnung in Kraft treten kann.

Brüssel, den 18. Juli 2002.

Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Göke FRERICHS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung Nr. 1254/96/EG über eine Reihe von Leitlinien betreffend die transeuropäischen Netze im Energiebereich“**

(KOM(2001) 775 endg. — 2001/0311 (COD))(<sup>1</sup>)

(2002/C 241/28)

Der Rat beschloss am 21. März 2002 gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags, den Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft wurde mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragt. Gemäß Artikel 20 und 50 der Geschäftsordnung wurde Herr Graf von Schwerin zum Hauptberichterstatter bestellt.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 18. Juli 2002 mit 77 gegen 2 Stimmen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Mit dem vorliegenden Energieinfrastrukturpaket kommt die EU-Kommission der Aufforderung des Europäischen Rates von Stockholm (23.-24. März 2001) nach, der folgende Schlussfolgerung zog: „Die Schaffung eines reibungslos funktionierenden Binnenmarktes im Dienstleistungsbereich ist eine der wichtigsten Prioritäten Europas ... Gleichzeitig muss ein Rahmen für die Entwicklung reibungslos funktionierender grenzüberschreitender Märkte geschaffen werden, die durch eine angemessene Infrastrukturkapazität unterstützt wird“.

1.2. Sachlicher Hintergrund dieser neuen Initiative ist die Tatsache, dass man mit den vorhandenen Ergebnissen der bisherigen Arbeiten zur Liberalisierung und Marktöffnung im Energiesektor nicht zufrieden ist. Der europäische Energiebinnenmarkt ist weiterhin durch zahlreiche Hindernisse und Diskriminierungen beeinträchtigt. Die Kommission stellt fest, dass sich sowohl die Zuweisung von Elektrizitäts- und Erdgasinfrastrukturkapazitäten als auch die Entgeltbildung zwischen den Mitgliedstaaten beträchtlich unterscheiden und häufig zu Diskriminierungen und Behinderungen des freien Wettbewerbs führen.

1.3. Wesentliche Ursachen dafür sind neben verschiedenster nationaler (Schutz)interessen auch die unterschiedliche Art und Weise der Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien in

den einzelnen Mitgliedstaaten, wobei generell gilt, dass zwischen Strom- und Gasnetzen zu unterscheiden ist. Darüber hinaus stellt die Kommission aber auch schlicht das Fehlen der benötigten Infrastruktur für den grenzüberschreitenden Energieaustausch fest. Der angestrebte Energiebinnenmarkt ist gegenwärtig durch eine Reihe von Engpässen und fehlenden oder zu geringen Verbindungskapazitäten behindert.

## 2. Inhalt der Kommissionsvorschläge

2.1. Zur Beseitigung dieser Behinderungen schlägt die Kommission daher in ihrer Mitteilung einen Aktionsplan mit 13 konkreten Maßnahmen (<sup>2</sup>) vor; folgende Ziele sollen mit diesen Maßnahmen erreicht werden:

- Bessere Nutzung der vorhandenen Infrastruktur, vor allem durch transparentere Regeln für das Engpassmanagement und die Entgeltbildung;
- Gewährleistung eines stabilen und günstigen rechtlichen Umfelds für Infrastrukturinvestitionen;
- Neuausrichtung der finanziellen Unterstützung der Gemeinschaft auf vorrangige Vorhaben;
- Allgemeine politische Sensibilisierung und Mobilisierung für Fragen der Energieinfrastruktur auf allen Ebenen; Übernahme politische Verpflichtungen auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene;
- Sicherung der Erdgasversorgung Europas.

2.2. Auf Grundlage des Aktionsplanes schlägt die Kommission als Kernstück dieses Energieinfrastrukturpaketes die Überarbeitung der Leitlinien betreffend die TEN im Energiebereich vor. Darin werden zunächst neue Prioritäten eingeführt bzw. neu definiert.

<sup>(1)</sup> Das Dokument KOM(2001) 775 beinhaltet auch die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Europäische Energieinfrastruktur“ sowie den Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Umsetzung der Leitlinien für die transeuropäischen Netze im Energiebereich in der Zeit von 1996 bis 2001, die ebenfalls Gegenstand der Stellungnahme des WSA sind.

<sup>(2)</sup> Für die detaillierte Auflistung der einzelnen Maßnahmen siehe die Mitteilung der Kommission 3.1-3.6.

Als solche werden u. a. die

- Bedeutung bei der Verwirklichung des Binnenmarktes (Fertigstellung fehlender Teilstücke und Behebung von Engpässen),
- Einbeziehung erneuerbarer Energiequellen,
- Interoperabilität der Elektrizitätsnetze mit den Netzen der Beitrittsländern,
- Entwicklung der Gasinfrastruktur sowie der
- Anschluss von Gebieten in Randlage genannt.

2.3. Neben diesen Grundsätzen wird in den überarbeiteten Leitlinien eine Kategorie von Projekten von besonderer Bedeutung für die Verwirklichung des Energiebinnenmarktes und/oder der Versorgungssicherheit hervorgehoben, das sogenannte vorrangige Vorhaben von europäischem Interesse. Sieben dieser vorrangigen Vorhaben von europäischem Interesse betreffen grenzüberschreitende Engpass- und Kapazitätsprobleme im Strombereich, fünf betreffen den Gasbereich (siehe Anhang I des Vorschlages). Um diese Projekte wirkungsvoller zu unterstützen, hat die Kommission bereits vorgeschlagen, den Finanzierungshöchstsatz nach der Verordnung über TEN-Finanzhilfen von 10 Prozent auf 20 Prozent anzuheben<sup>(1)</sup>. Weitere Vorschläge zur Änderung der TEN-Leitlinien betreffen die umfassendere Definition von Vorhaben von gemeinsamen Interesse (10 Vorhaben statt bislang 90), die Aufnahme detaillierter Projektdefinitionen in die Spezifikation der Vorhaben.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Energiesektor hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend zu einem Bereich von grundsätzlicher Bedeutung für alle Volkswirtschaften entwickelt, wobei insbesondere die Europäischen eine wachsende Abhängigkeit von externen Energielieferanten kennzeichnet. In der Europäischen Union wächst der Energieverbrauch unterschiedlich, teilweise in gleichem Maße wie das Wirtschaftswachstum. Die Produktion an heimischer Energie ist unzureichend, um diesen Energiebedarf abzudecken<sup>(2)</sup>. Dies ist das wirkliche Problem, nämlich die unzureichende Verfügbarkeit über ausreichende heimische Energieträger. Grundlagen für Lösungen wären:

- Versorgung langfristig sicherstellen
- effizient und sparsam verwenden
- Umwelt schonen

<sup>(1)</sup> Siehe Kommission KOM(2002) 134 endg.

<sup>(2)</sup> Für eine genauere Analyse siehe Grünbuch der Kommission „Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit“ KOM(2000) 769 endg. und die Stellungnahme des EWSA hierzu CES 705/2001.

— Risiken mindern

— volkswirtschaftlich akzeptable Kosten: absolut und relativ (Wettbewerbsfähigkeit).

3.2. Energie ist heute zentraler Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftsentwicklung Europas. Hauptziel der Energiepolitik der EU ist daher, die Sicherheit der Energieversorgung für alle Verbraucher zu einem erschwinglichen Preis bei gleichzeitiger Wahrung des Umweltschutzes und der Förderung eines fairen Wettbewerbs auf dem europäischen Energiemarkt zu gewährleisten.

3.3. Die Schaffung des Binnenmarktes im Energiesektor ist vorrangiges Anliegen der Gemeinschaft im Rahmen ihrer Energiepolitik. Europa soll mit dem leistungsfähigsten, sichersten und wettbewerbsfähigsten Energiemarkt ausgestattet werden. Maßnahmen zur Gewährleistung der Transparenz der Endverbraucherpreise und zur Erleichterung des Gas- und Elektrizitätstransits zwischen den großen Netzen der Gemeinschaft wurden festgelegt, denen 1996 und 1998 die Richtlinien über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitäts- und Gasbinnenmarkt folgten mit dem Ziel, den freien Verkehr von Strom und Erdgas innerhalb der Gemeinschaft sicher zu stellen. Die Liberalisierung der Märkte für Strom und Gas, die in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich rasch zunächst für große Verbraucher geöffnet wurden sowie die Verspätungen einiger Mitgliedstaaten bei der Einrichtung einer Regulierungsbehörde, führten in der EU zu einem unterschiedlichen Grad der effektiven Liberalisierung und damit zu einem noch immer unzureichenden Wettbewerb.

3.4. In Übereinstimmung mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Lissabon, der eine beschleunigte Realisierung des Binnenmarktes für Strom und Gas verlangte, legte die Kommission im März 2001 einen Vorschlag zur beschleunigten und vollständigen Liberalisierung der Energiemärkte vor, der ab dem 1. Januar 2005 die Belieferung aller Kunden durch einen Lieferanten ihrer Wahl mit Strom und Gas vorsieht. Es handelt sich hierbei um eine Mitteilung über die Vollendung des Binnenmarktes, den Entwurf einer Richtlinie zur Änderung der Richtlinien über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitäts- und Gasbinnenmarkt sowie den Entwurf einer Verordnung über die Bedingungen für den Netzzugang im grenzüberschreitenden Stromhandel. Der Vorschlag der Kommission beinhaltet bessere Voraussetzungen für einen echten und fairen Wettbewerb und die Schaffung eines Binnenmarktes, der den Bürgern Sicherheiten bietet, die Umwelt schützt und eine sichere und kostengünstige Energieversorgung gewährleistet.

3.5. Auf dem EU-Gipfel von Barcelona im März dieses Jahres konnten sich die Mitgliedstaaten auf eine vollständige Marktöffnung für Strom und Gas ab dem Jahr 2004 verständigen, die verbleibenden Bereiche stehen demnach noch vor dem Frühjahrsgipfel 2003 zur Entscheidung an. Diese Zieldaten hat das Europäische Parlament in der ersten Lesung der Richtlinienvorschläge am 13. März dieses Jahres unterstützt.



3.6. Mit dem Beschlussvorschlag sollen einzelne Artikel der bestehenden Leitlinien zu den Transeuropäischen Netzen für Energie geändert werden. Ziele der bestehenden Leitlinien ist es, die Verknüpfung, die Interoperabilität und die weitere Entwicklung der Transeuropäischen Energienetze zu fördern.

3.7. Bei Strom sind die Leitungs- bzw. Netzkosten ganz wesentlich und derzeit sogar deutlich höher als die reinen Erzeugerkosten der elektrischen Energie im Kraftwerk, und Entfernung spielt durchaus eine Rolle. Außerdem gibt es entfernungsabhängige Leitungsverluste. Daher ist neben der Frage der Netze auch die Frage der flächendeckenden Ausstattung mit Kraftwerken zu betrachten. Darüber hinaus sind im Strombereich natürlich auch alle aktuellen Überlegungen bezüglich ökologischer Lösungen mit in Betracht zu ziehen.

3.8. Mit dem Vorschlag zur Änderung der Leitlinien zeichnet sich insbesondere eine Verschiebung der Schwerpunkte bei den Projekten von gemeinsamen Interesse ab. In den Mittelpunkt des Interesses sollen offensichtlich solche Projekte gerückt werden, die im Hinblick auf eine bestimmte, ordnungspolitisch gewünschte Funktionsweise des Binnenmarktes für Energie als nützlich angesehen werden. Ergänzt werden soll dies durch einen aktiveren Beitrag der Gemeinschaft zur Finanzierung der Projekte von gemeinsamen Interesse.

3.9. Die Kommission übernimmt mit ihren Vorschlägen auch anteilig eine ordnungspolitische Zuständigkeit, die allerdings nicht grundsätzlich zu einer Verschiebung der festgelegten Arbeitsteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten führen kann. Nach Ansicht des Ausschusses sollte auch keine Grundlage geschaffen werden, für breit angelegte Subventionierung von Infrastrukturprojekten. Wettbewerbsverzerrungen zwischen einzelnen Unternehmen wie auch erhebliche Umverteilungen zwischen den Verbrauchern in einzelnen Mitgliedstaaten könnten die Folge sein.

3.10. Ausgangspunkt für die Änderungsvorschläge ist der Hinweis, dass sich bei den transeuropäischen Netzen aufgrund der Öffnung der Märkte und aufgrund des veränderten Wettbewerbs im Binnenmarkt für Energie neue Prioritäten ergeben haben. In den Erwägungsgründen entsteht der Eindruck, als hätten die geänderten Wettbewerbsregeln im Binnenmarkt ein substantielles Defizit bei den Transportinfrastrukturen aufgedeckt<sup>(1)</sup>. Beim Erdgas ist dies nicht der Fall: Es gibt in Europa eine flächendeckende Versorgung. Erdgas ist in den meisten Regionen Europas verfügbar und diese Verfügbarkeit soll auf periphere und ultra-periphere Regionen der EU ausgedehnt werden, wo dies technisch und ökonomisch sinnvoll ist; dabei könnte evtl. auch der Kohäsionsfonds einen Beitrag leisten.

3.11. Anzeichen für Infrastrukturdefizite würden sich allenfalls dann ergeben, wenn es das verteilungspolitische Ziel

wäre, jedem Verbraucher in Europa nahezu unbegrenzte Arbitragemöglichkeiten zwischen verschiedenen Gasquellen zur Verfügung zu stellen. Voraussetzung wäre dann, dass an jedem Standort in Europa das Gas aus jeder beliebigen Quelle vollständig gegen das Gas aus jeder beliebigen anderen Quelle substituiert werden könnte.

3.12. Konsequenz wäre ein substantieller Infrastrukturbedarf, der jedoch in der Realität nicht genutzt würde und auch für die Versorgung nicht erforderlich wäre. Bisher ist in der Gaswirtschaft jedoch kein einziges Leitungsprojekt nur aus Arbitragegründen realisiert worden, vielmehr standen dahinter immer konkrete Beschaffungsprojekte. Kombiniert mit einer Subventionierung derart definierter Projekte von gemeinsamem Interesse ergäben sich massive Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Unternehmen der Gaswirtschaft und Umverteilungseffekte zwischen Mitgliedstaaten.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1. Generell kann der Ausschuss die vorgeschlagenen Änderungen der Entscheidung 1254/96/EG über eine Reihe von Leitlinien betreffend die transeuropäischen Netze im Energiebereich unterstützen. Es wird begrüßt, dass die Gemeinschaft die Prioritäten nicht auf Basis kurzfristiger Erwägungen, sondern vor dem Hintergrund der Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung setzen will.

4.2. Bezüglich der Änderungen gibt es aus Sicht des Ausschusses allerdings folgendes zu bedenken.

4.2.1. Im Begründungsteil für den Vorschlag wird zu den vorrangigen Vorhaben von europäischem Interesse ein besonderer Einsatz u. a. der betreffenden Mitgliedstaaten gefordert. Diese Aussage darf unter Berücksichtigung der in dem Textabschnitt genannten „vorrangigen Achsen für die Elektrizitäts- und Erdgasnetze“ nicht zu einem Verständnis führen, nach dem schließlich ein konkreter Aktionsrahmen abgesteckt wird, der den Mitgliedstaaten Verpflichtungen zur Durchführung von konkreten Projekten auferlegt. Für die Mitgliedstaaten besteht lediglich die Verpflichtung, die in den Leitlinien zu den TEN vorgesehenen Maßnahmen angemessen zu fördern und zu ihrer Verwirklichung beizutragen.

4.2.2. In der Begründung wird an mehreren Stellen der Begriff Versorgungssicherheit verwendet. Es sollte klargestellt werden, dass es auf Grundlage von Artikel 154 EU-Vertrag nur um technische Versorgungssicherheit bei Energieinfrastrukturen gehen kann. Im Rahmen der politischen Prioritäten wären weitergehende Regelungsansätze zur Versorgungssicherheit, die in den Zuständigkeitsbereich der nationalen Energiepolitik fällt, auch mangels eines Energiekapitels im EU-Vertrag, unter dieser Voraussetzung nicht zu akzeptieren.

(1) Wobei darauf hingewiesen wird, das Fernleitungen vor allem der Versorgungssicherheit dienen sollen, und aus ökologischen wie ökonomischen Gründen nicht dem Dauertransport.

4.2.2.1. Die Kommission schlägt einen Schwellenwert von 10 % für die grenzüberschreitende Vernetzungskapazität vor. Dieser Wert ist nach Ansicht des Ausschusses willkürlich und widerspiegelt nicht die große Vielfalt der Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten bezüglich der Produktionskapazität und Leistungsreserven.

4.2.2.2. Die Analysen der Kommission über die Situation an den Grenzen betonen wiederholt die Schuld der Langzeitverträge an dem derzeitigen Kapazitätsmangel; diese Darstellung verträgt sich nicht mit den Erwägungen bezüglich der Rentabilität und Investitionen und der Versorgungssicherheit. Das Anliegen, diese legitimen Besorgnisse in Grenzen zu halten, wird zwangsläufig auf Kosten der Entwicklung von Verbundnetzen gehen.

4.2.2.3. Die Kommission spricht zurecht die ökologischen Probleme beim Ausbau der transeuropäischen Netze an. Dieses Dilemma wird sich eher noch verschlimmern, weswegen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten ihren Beitrag zu einer besseren Akzeptanz der diesbezüglichen Anstrengungen unter den Bürgern leisten müssen. Der Ausschuss betont, dass Einlassungen, die dezentrale und weit gestreute energietechnische Lösungen überbewerten, bei denen es überwiegend um nichterneuerbare Energien geht, die öffentliche Meinung dazu ermutigen, sich gegen konzentrierte Lösungen zu sperren, die mit umfangreichen transporttechnischen Maßnahmen verbunden sind.

4.2.3. In dem neu eingefügten Unterabsatz a) in Artikel 4 schreibt sich die Gemeinschaft eine aktive Rolle bei der Entwicklung der Energieinfrastrukturen zu, während sie bisher nur die Rahmenbedingungen hierfür setzte. Ziel soll es sein, die Infrastrukturen für den Transport für Energie so zu entwickeln, dass sie die Funktionsweise des Binnenmarktes für Energie und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt unterstützen, indem sie insbesondere die Probleme an den nationalen Schnittstellen und andere Engpässe beseitigen sowie neue Anforderungen aufgrund der Liberalisierung der Netze meistern können. Der Ausschuss ist der Meinung, dass zunächst festzuhalten ist, dass es beim Gas im Gegensatz zum Strom keine besonderen Probleme an den Schnittstellen der verschiedenen Netze gibt. Zum anderen scheinen sich hier

aber auch Zweifel anzudeuten, ob die bisher erfolgreiche Koordination von Infrastrukturinvestitionen über den Marktprozess in einem liberalisierten Umfeld noch funktionieren kann. Statt dessen scheint die Gemeinschaft einen zentralen Planungsansatz zur Lösung der angeblich mit der Liberalisierung verbundenen Probleme zu favorisieren.

4.2.4. Zum Unterabsatz b) „Anschluss erneuerbarer Energien“ hielt der Ausschuss eine Konkretisierung der Kriterien für hilfreich und notwendig, da vom Grundsatz her der Einsatz von TEN-Mitteln oder anderer geeigneter Maßnahmen vor dem Hintergrund des politisch gewünschten Anstiegs der erneuerbaren Energieträger sinnvoll ist.

4.2.5. Bezogen auf die in Anhang 1 aufgeführten vorrangigen Vorhaben von europäischem Interesse für Strom und Gas begrüßt der Ausschuss, dass diese interessanten Projekte in die Diskussion gebracht werden. Wichtig ist auch, dass im Rahmen dieser Initiative die Bedeutung stabiler und klarer Rahmenbedingungen ausdrücklich hervorgehoben werden. Der Ausschuss gibt allerdings zu bedenken, dass die Tatsache, dass diese klassifizierten Projekte in nicht unbedeutender Höhe mit öffentlichen Geldern der EU subventioniert werden sollen, die Gefahr des Eindrucks von staatlicher Investitionslenkung und zentraler Investitionsplanung beinhaltet.

## 5. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend begrüßt der Ausschuss den Vorschlag über eine Reihe von Leitlinien betreffend die transeuropäischen Netze im Energiebereich und unterstützt ihn im wesentlichen vorbehaltlich der allgemeinen und besonderen Bemerkungen.

Die Aufgabe der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft besteht in der Sicherung eines stabilen ordnungspolitischen Rahmens, der wirtschaftlichen Leitungsbau ermöglicht und damit auch Investitionsanreize bietet. Ein investitionsfreundliches Klima kann und sollte durch die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft geschaffen werden. Dabei benötigen die Unternehmen für ihre Investitionsentscheidungen einen verlässlichen Ordnungsrahmen, der der jeweiligen Wirtschaftsordnung auf dem Markt, auf dem sie agieren, entspricht.

Brüssel, den 18. Juli 2002.

Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Göke FRERICHS

## ANHANG

**zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses**

Folgender Änderungsantrag, auf den mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen entfiel, wurden bei der Abstimmung abgelehnt:

**Ziffer 3.7**

Neue Ziffer 3.7 einfügen:

„Die fortschreitende Liberalisierung und Öffnung des Strommarktes und die zunehmende Ausdehnung des Stromhandels hat zu einer veränderten und zum Teil sehr hohen Auslastung der Übertragungsnetze geführt. So erweisen sich beispielsweise die bestehenden, veralteten Nord-Süd Verbindungen als permanente Engpässe und sind bis an die Grenzen der technischen Übertragungsfähigkeit belastet. Der EWSA begrüßt daher die Initiative der Kommission zur Förderung des Ausbaus grenzüberschreitender Leitungskapazitäten im Strombereich. In einigen Mitgliedstaaten ist zur Erreichung dieses Zieles wohl auch der Ausbau ausreichender nationaler Kapazitäten notwendig.“

*Begründung*

Die neuen Leitlinien sind insbesondere für den Strombereich von großer Bedeutung. Dies sollte auch ausdrücklich in der Stellungnahme dargestellt werden.

*Abstimmungsergebnis*

Ja-Stimmen: 17, Nein-Stimmen: 35, Stimmenthaltungen: 7.

---

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Thema „Strategie für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU“

(2002/C 241/29)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 12. Juli 2001 gemäß Artikel 23 Absatz 3 seiner Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Der mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Unterausschuss „Strategie für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU“ nahm seine Stellungnahme am 14. Juni 2002 an. Der Berichterstatter war Herr Christie.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 18. Juli) mit 84 Ja-Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### 1. Rolle und Kontext der Strukturfonds

1.1. Seit 1988 waren für die Strukturmaßnahmen der EU vier Grundsätze maßgeblich: Konzentration der Anstrengungen, Planung der Wirtschaftsförderung, Zusätzlichkeit zu den Anstrengungen der Mitgliedstaaten und Partnerschaft bei der Konzeption und Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung der regionalen Wirtschaft. In den aufeinanderfolgenden Berichten der Kommission — der letzte war der Zweite Kohäsionsbericht — wurde festgestellt, dass die Strukturmaßnahmen stetige Fortschritte gemacht und das wirtschaftliche und soziale Gefälle zwischen den Regionen der EU verringert haben. Erwartungsgemäß waren die Konvergenzgewinne in den Fördergebieten nach Ziel 1 der Strukturfondsverordnungen am auffälligsten. Obwohl die Pro-Kopf-Einkommen in den reichsten Regionen der EU nach wie vor wesentlich höher als die in den ärmsten Regionen verzeichneten sind, deuten die Daten darauf hin, dass sich die Pro-Kopf-Einkommen der ärmsten Regionen der EU seit 1988 immer mehr dem EU-Durchschnittseinkommen nähern.

1.2. Die Auswirkungen der Reformen von 1988 waren beträchtlich und besonders ausgeprägt in den am stärksten benachteiligten Regionen der EU, wo der wirtschaftliche Zusammenhalt große Fortschritte gemacht hat.

1.2.1. Hinsichtlich des am Ausmaß der regionalen Unterschiede bei den Pro-Kopf-Einkommen gemessenen wirtschaftlichen Zusammenhalts sind die Strukturfonds ihren Zielen ein großes Stück näher gerückt. Den von der Kommission in ihrem Zweiten Kohäsionsbericht vorgelegten Daten ist zu entnehmen, dass das Pro-Kopf-Einkommen in den drei ärmsten EU-Staaten (Griechenland, Portugal und Spanien) von 68 % des EU-Durchschnitts im Jahr 1988 auf 79 % im Jahr 1999 gestiegen ist. Nichtsdestoweniger schätzt die Kommission, dass es, selbst wenn die wirtschaftliche Konvergenz in diesem Tempo fortschreitet, weitere 20 bis 30 Jahre dauern wird, bis die Disparitäten zwischen den Pro-Kopf-Einkommen dieser Länder und dem EU-Durchschnitt ausgeglichen sein werden, so langwierig ist diese Entwicklung.

1.2.2. Der soziale Zusammenhalt, der an den Veränderungen der regionalen Arbeitslosigkeit gemessen wird, hat sich als

schwerer zu lösendes Problem erwiesen. Obwohl in der EU seit Mitte der 90er Jahre zahlreiche Arbeitsplätze geschaffen wurden, wodurch die Arbeitslosenquote von über 11 % auf rund 8 % sank, vergrößerten sich die regionalen Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit im Laufe der 90er Jahre nach ihrer Verringerung in den späten 80er Jahren, die durch ein großes Beschäftigungswachstum gekennzeichnet waren. Wie im Zweiten Kohäsionsbericht festgestellt wird, betrug die Arbeitslosigkeit in Regionen mit der niedrigsten Arbeitslosigkeit durchschnittlich 3 % (ungefähr wie in den frühen 70er Jahren), während sie in Regionen mit der höchsten Arbeitslosigkeit durchschnittlich 23 % betrug (und damit viel höher war als in den frühen 70er Jahren). Laut dem Ersten Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt betrug die Beschäftigungsquote in den oberen 10 % der EU-Regionen im Jahr 2000 durchschnittlich 77,2 %, während sie in den unteren 10 % bei nur 46 % lag.

1.2.2.1. Ein Lichtblick war die leichte Abnahme der Zahl der sog. Langzeitarbeitslosen (die über ein Jahr lang arbeitslos waren); sie sank von 1997 bis 1999 von 49 % auf 46 % der Gesamtzahl der Arbeitslosen. Allerdings variiert die Langzeitarbeitslosigkeit, was auch auf andere Aspekte der Arbeitslosigkeit zutrifft, innerhalb der EU ganz erheblich; ihre Spanne liegt zwischen über 60 % in Süditalien, einigen griechischen Regionen und Belgien und weniger als 20 % in einigen Regionen Österreichs, des Vereinigten Königreichs und Finnlands. Das Niveau der Langzeitarbeitslosigkeit ist — selbst in Zeiten verhältnismäßig starken Wirtschaftswachstums — besonders schwer zu senken.

1.2.2.2. Jugendarbeitslosigkeit ist ein weiteres Merkmal der EU-Arbeitsmärkte. In Spanien, Finnland und Italien betrug die Jugendarbeitslosigkeit 1999 national über 30 %, lag in einigen italienischen und spanischen Regionen aber bei über 50 %.

1.2.2.3. Obwohl die Arbeitslosigkeit von Frauen seit Beginn der 1990-er Jahre gesunken ist und im Jahre 2000 einen Stand von unter 10 % erreicht hat, ist in vielen Mitgliedstaaten und Regionen doch noch eine deutliche Kluft zwischen den Geschlechtern zu bemerken. Dieses spezielle Problem wird sich zweifellos mit der Erweiterung verschärfen und eine Erhöhung der Erwerbsquote der Frauen ist und bleibt für die EU insgesamt eine Grundlage für erhebliche Wachstumsmöglichkeiten.



1.3. Die Arbeitsmarktentwicklungen in der EU machen deutlich, welche Herausforderungen noch zu bewältigen sind, um die vor zwei Jahren auf dem Gipfel von Lissabon festgelegten Beschäftigungsziele zu erreichen. Damals setzte sich die EU zum Ziel, die Beschäftigungsquote (von 63,8 % im Jahr 2000) auf 70 % bis zum Jahr 2010 zu steigern und die Zahl der berufstätigen Frauen auf 60 % zu erhöhen. Diese Ziele erhielten seither auf den Gipfeln von Nizza und Barcelona weitere Zustimmung durch die Staats- und Regierungschefs.

1.3.1. Die Politik der EU für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ist für die Verwirklichung der Beschäftigungsziele von Lissabon unbestreitbar von zentraler Bedeutung. Die Strukturpolitik der EU stellt ein Schlüsselinstrument zur Steigerung des Wachstumspotentials in den rückständigen und im industriellen Niedergang befindlichen Regionen und somit zur Erhöhung der Beschäftigungsförderungsmöglichkeiten in solchen Regionen dar.

1.4. Kurzfristig sind einige Sorgen hinsichtlich der Verstärkung des Fortschritts auf dem Wege zu einem größeren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt noch nicht ausgeräumt:

1.4.1. Erstens hängt ein anhaltend hoher Beschäftigungszuwachs vom Anhalten eines verhältnismäßig starken Wirtschaftswachstums in den EU-Staaten ab. Das Abflauen der Konjunktur in den USA hat sich zusammen mit den harten wirtschaftlichen Nachwirkungen der Terroranschläge vom 11. September 2001 und der fortdauernden Unsicherheit auf den Finanzmärkten weltweit so negativ auf die Volkswirtschaften der EU ausgewirkt, dass die Prognosen über das Wirtschaftswachstum im nächsten Jahr nach unten korrigiert werden mussten. Aus den aktuellen Daten geht hervor, dass das Wirtschaftswachstum der EU im Jahr 2001 gegenüber der ursprünglichen Prognose von 3 % nur 1,7 % erreichte.

1.4.2. Zweitens gibt es in vielen Volkswirtschaften der EU trotz der hohen Arbeitslosigkeit Arbeitskräftemangel. Dies deutet auf die Entstehung von Qualifikationslücken hin, denen am Besten durch eine vorausschauende Politik begegnet werden kann, die alle Beteiligten, einschließlich Arbeitgeber und Arbeitnehmer, mit einbezieht und die darauf ausgerichtet ist, die Fähigkeiten der Arbeitskräfte an die wechselnden Umstände der Wirtschaftsentwicklung anzupassen.

1.4.3. Drittens klagen manche über die mangelnde Flexibilität der EU-Arbeitsmärkte, die die Unternehmen ihres Erachtens davor zurückschrecken lässt, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen, weil sie befürchten, im Falle eines Wirtschaftsumschwungs nur schwer wieder Personalkürzungen vornehmen zu können.

1.4.4. Viertens könnten sich regionale Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit vergrößern, wenn sich sektorale Wirtschaftskrisen häufen, was in stark von der Landwirtschaft oder

der Fischerei abhängigen Regionen besonders wahrscheinlich ist. Weitere Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik werden unweigerlich weitere Arbeitsplatzverluste in ländlichen Gebieten mit sich bringen, wodurch sich die soziale Kluft zwischen jenen Regionen und dem EU-Durchschnitt noch vertiefen dürfte.

1.4.5. Alle oben angeführten Faktoren verdeutlichen das anhaltende Erfordernis einer starken Strukturpolitik in den benachteiligten Regionen der EU.

1.5. Die Hauptanstrengungen, die die EU zur Lösung von Armutsproblemen unternommen hat, sind auf Fortschritte bei der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts gerichtet. Obwohl die Anstrengungen der EU mit Hilfe der Strukturfonds nur einen kleinen Teil des gesamten Maßnahmenpakets zur Bekämpfung der Armut darstellen — die meisten Maßnahmen sind einzelstaatlich — bleibt der Aspekt der Wirtschaftsförderung und Schaffung von Arbeitsplätzen der Strukturfonds ein sichtbares und wirksames Element in der breitangelegten EU-weiten Bekämpfung der Armut.

1.5.1. Zu den wichtigsten Faktoren, die bei anhaltenden Niedrigeinkommen eine Rolle spielen, gehören Arbeitslosigkeit, niedriges Bildungsniveau und starke wirtschaftliche Abhängigkeit der Familie. Zwar spielen auch außerhalb der Reichweite der EU-Politik liegende demografische Faktoren eine Rolle, doch dürften ein anhaltendes Wirtschaftswachstum und höhere Beschäftigungsniveaus den Anteil der Personen mit niedrigem Einkommen verringern. Unter solchen Bedingungen haben die Strukturfonds der EU die größten Erfolgsaussichten bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung.

1.6. Dieser Überblick über den Interventionskontext und die Leistungen der Strukturfonds zeigt deutlich, dass sie bei den EU-Politiken zur Steigerung des Wirtschaftswachstums, Förderung der Beschäftigung und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung in den benachteiligten Regionen der EU immer noch eine zentrale Rolle spielen. Offensichtlich bleibt aber auf dem Gebiet des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in den EU-Regionen noch viel zu tun.

1.7. Wie wichtig ein größeres Maß an wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt ist, kann jedoch nicht nur an den der Gesellschaft der EU daraus erwachsenden Vorteilen abgelesen werden, sondern wird auch klar, wenn man darüber nachdenkt, welche Folgen es hätte, wenn dieser Zusammenhalt nicht verbessert würde. In diesem Falle, d. h. wenn die EU-Maßnahmen zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wieder eingeschränkt würden, dürfte eine grundlegende Voraussetzung für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft verloren gehen und sich der materielle Wohlstand der marginalisierten und ausgegrenzten Gruppen der Gesellschaft wohl verschlechtern, was durchaus zu einer Gefährdung des gegenwärtigen Maßes an politischer Solidarität in der EU

führen könnte. Wie die derzeitige „Governance“-Debatte deutlich macht, muss die EU beweisen, dass sie für die Grundbedürfnisse ihrer Bürger wichtig ist. Jedes Nachlassen der Anstrengungen der EU zur Erzielung eines größeren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts schadet zwangsläufig der Glaubwürdigkeit der EU als politisches und wirtschaftliches System, das die Erwartungen der Normalbürger erfüllen kann.

## 2. Die größten Herausforderungen für die Politik der EU zugunsten des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts

2.1. Ein Kernpunkt in der bevorstehenden Debatte über die Zukunft der Strukturfonds wird die Frage sein, welche Gründe dafür vorgebracht werden, dass die EU an ihrer Politik zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts festhalten oder diese gar ausbauen soll. Nach Ansicht des Ausschusses sollte die EU an ihrer zentralen Aufgabe der Gestaltung und Bereitstellung der Strukturfonds festhalten. Dies würde nicht nur gewährleisten, dass die bisher durch Strukturmaßnahmen erzielten Erfolge konsolidiert und noch verbessert würden, sondern wäre auch im Hinblick auf die wohl zu erwartenden künftigen Herausforderungen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt angebracht.

2.2. Erweiterung: Im Zuge der bevorstehenden Erweiterung wird die EU bis zu zehn Länder mit generell niedrigen Pro-Kopf-Einkommen, Arbeitslosigkeitsproblemen und wirtschaftlicher Rückständigkeit (obwohl es unter den Beitrittsländern ganz klare Ausnahmen gibt) aufnehmen. Zwar wird allein schon die Mitgliedschaft in der EU die wirtschaftlichen Perspektiven dieser Länder (und die der 15 EU-Länder) — durch größere Handelschancen und ausländische Direktinvestitionen — verbessern, doch dürfte der Prozess des wirtschaftlichen Aufholens höchstwahrscheinlich nicht rasch genug voranschreiten, um die rechtmäßigen Erwartungen der Bürger dieser Länder zu erfüllen, wenn diese keine Wirtschaftshilfe erhalten, wie sie durch die Strukturfonds gegeben werden könnte. Außerdem liegen die Vorteile, die die Strukturfonds bringen, nicht nur im finanziellen Bereich, sondern auch in der Weitergabe wichtiger Lehren in wirtschaftlicher Entwicklung, die seit ihrer Reform im Jahr 1988 gezogen wurden. Die EU muss unbedingt weiterhin die Möglichkeit haben, sich einen Überblick über die regionalwirtschaftlichen Entwicklungsanstrengungen zu verschaffen, um zu gewährleisten, dass in den neuen Mitgliedstaaten diesbezüglich die besten Praktiken angewandt werden.

2.3. Globalisierung: Das Phänomen der Globalisierung wird sich unweigerlich noch verstärken. Dies dürfte im Hinblick auf die Tätigkeiten der Strukturfonds zweierlei Auswirkungen haben: Erstens wird sich dadurch wohl die Beschäftigungsstruktur in allen Produktionssektoren der EU verändern, da globale Unternehmen ihre Einkaufs- und Verkaufsstrategien nach den neuen Chancen richten, die sich im Zuge der schrittweisen Liberalisierung des internationalen Handels im Güter- und Dienstleistungsbereich ergeben werden. So könnte

es durchaus sein, dass die EU einem stetig steigenden Druck zur wirtschaftlichen Anpassung ausgesetzt sein wird, der den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt auf eine entsprechend harte Probe stellen wird. Zweitens könnte sich der Anteil der Unternehmensinvestitionen innerhalb der EU verringern, da sowohl inländische als auch ausländische Unternehmen abwandern, um anderswo lukrativere Investitionsmöglichkeiten zu nutzen. Je stärker die Investitionen der EU außerhalb ihrer Grenzen zunehmen und/oder die Investitionen in der EU abnehmen, desto schwerer wird ein Beschäftigungs- und Einkommenswachstum in der EU zu erreichen sein.

2.3.1. In diesem Zusammenhang werden sich gemeinsame koordinierte Kohäsionsanstrengungen auf EU-Ebene als immer wichtiger erweisen, zumal einzelne Mitgliedstaaten kaum in der Lage sind, eine Politik zu entwickeln, mit der sie die sich aus dieser Situation ergebenden wirtschaftlichen Ungleichgewichte kompensieren könnten.

2.3.2. Der Ausschuss betont besonders die Notwendigkeit von Strukturfondsmaßnahmen, die die regionalen Ungleichgewichte in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität ausbalancieren. Nur unter dieser Voraussetzung werden alle Regionen der EU in der Lage sein, die Vorteile, die sich aus dem Globalisierungsprozess ergeben, für sich zu nutzen. Dies stimmt mit der Strategie von Lissabon überein und macht die Entwicklung der Humanressourcen zum zentralen Element des zukünftigen wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.

2.4. Ungleichgewichte zwischen Zentrum und Peripherie: Erweiterung und Globalisierung als Gesamtproblematik betrachtet bergen die akute Gefahr für die Gesamtwirtschaft, dass das Zentrum-Peripherie-Gefälle in der EU als Ganzes noch größer wird. Diese Problematik wurde vom Ausschuss schon früher erörtert und er stellt fest, dass ihr Vorhandensein von der Kommission in ihrem Zweiten Kohäsionsbericht ausdrücklich anerkannt wurde.

2.4.1. Häufig wird der Begriff des Wirtschafts dualismus zur Beschreibung einer Wirtschaft benutzt, die durch ein blühendes wirtschaftlich dynamisches Zentrum mit hohem Beschäftigungsstand und eine Peripherie mit langsamem Wachstum, hoher Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Schwunglosigkeit gekennzeichnet ist. Er beschreibt in der Tat die Situation einer Koexistenz zweier unterschiedlicher (und sich potentiell noch weiter auseinander entwickelnder) Wirtschaften in ein und demselben Wirtschaftsraum. Das Problem in solchen Fällen besteht darin, dass die Marktkräfte, wenn sie sich selbst überlassen bleiben, mehr dazu tendieren, die Entwicklung, die zum Wirtschafts dualismus führt, zu konsolidieren als sie umzukehren. Die Gefahr des Wirtschafts dualismus liegt darin, dass er das längerfristige Produktionspotential des gesamten Gebiets schwächt, weil er das Produktions- und Wettbewerbspotential der Peripherie zerstört. Außerdem kann er im Hinblick auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu einer inakzeptablen Auseinanderentwicklung führen.

2.4.2. Zwar profitieren die im Zentrum des Wirtschaftsraums angesiedelten Unternehmen von ihrem Standort, doch wird mit den Maßnahmen zugunsten des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts angestrebt, die relative Attraktivität der Randgebiete zu erhöhen. Dieses Ziel wird nicht am besten dadurch erreicht, dass die Standortwahl der Unternehmen durch Auflagen eingeschränkt wird, sondern vielmehr dadurch, dass weiterhin Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Randgebiete entwickelt und durchgeführt werden: Investitionen in das Humankapital, Modernisierung der Wirtschaftsinfrastruktur (Kommunikations- und Verkehrssysteme) sowie Maßnahmen zur Verbesserung der allgemeinen örtlichen Attraktivität und Ausstattung (Forschungs- und Bildungseinrichtungen, Verbesserung der Umwelt usw.).

2.4.3. Als schlagendes Argument für eine weitere Verfeinerung und Fortentwicklung der Strukturpolitiken der EU ist anzuführen, dass wenn sie unterbliebe, die wirtschaftlichen Vorteile von Globalisierung und Erweiterung nur einigen wenigen zentralen Regionen in der EU zugute kämen. Gleichzeitig müssten die vielen Randgebiete (zu denen die stark benachteiligten Berggebiete und Inselregionen gehören) zwangsläufig zwar nicht unbedingt absolute, aber sicherlich relative Verluste hinnehmen. Die räumliche Verteilung der Wirtschaftstätigkeit in der EU hat sich zwar in den letzten 20 bis 30 Jahren kaum geändert, doch werden die kombinierten Auswirkungen der Europäischen Währungsunion, der Erweiterung um die MOEL und der sich immer mehr beschleunigenden Globalisierung in den nächsten zehn Jahren höchstwahrscheinlich zu einer noch größeren Zusammenballung von Wirtschaftsunternehmen führen. Deshalb gibt es allen Grund für eine Fortführung der Strukturmaßnahmen auf EU-Ebene, um diesen neuen möglicherweise sehr radikalen Herausforderungen gerecht zu werden.

2.5. Makroökonomische Stabilität: Fortschritte auf dem Gebiet des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts lassen sich in einem Klima makroökonomischer Stabilität und anhaltenden Wirtschaftswachstums wesentlich leichter erzielen. Die Vollendung der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion hat zu einer stärkeren politischen und wirtschaftlichen Stabilität der EU insgesamt geführt und die Rolle der EU in der Weltwirtschaft gestärkt. Gleichwohl können in Zukunft nur effektivere wirtschaftspolitische Grundzüge der EU-Kommission und stärker koordinierte Verfahren mit verbindlichen Entscheidungen die notwendige europäische Wirtschaftspolitik voranbringen. Der makroökonomische Policy-Mix auf Gemeinschaftsebene und eine den unterschiedlichen Strukturen der Mitgliedsländer gerecht werdende Umsetzung muss daher durch eine aktive Strukturpolitik auf allen Ebenen gestärkt und ergänzt werden. Bei einem die EU ungleichmäßig treffenden asymmetrischen Schock kann es sein, dass die wirtschaftliche Stabilität einiger Länder um der Stabilität der Mehrheit willen auf das Spiel gesetzt wird.

2.5.1. Bisher hat die EU noch keine wirtschaftspolitischen Instrumente entwickelt, die ausdrücklich der Stabilisierung des Beschäftigungs- und/oder Einkommensniveaus auf einzelstaatlicher oder regionaler Ebene dienen sollen. Angesichts der für

das gesamte Eurogebiet einheitlichen Geldpolitik und der Zwänge, die sich aus dem Wachstums- und Stabilitätspakt für die Stabilisierungspolitiken in den Mitgliedstaaten ergeben (d. h. Verringerung des Haushaltsdefizits) könnte sich die Nachfrage nach strukturpolitischen Maßnahmen der EU mittelfristig erhöhen. In ihrer derzeitigen Form sind die Strukturfonds nicht so ausgestattet, dass sie auf plötzliche Störungen des Beschäftigungs- oder Einkommensniveaus innerhalb der Mitgliedstaaten reagieren können. Dies kann dazu führen, dass die EU-Bürger sich fragen, welche Rolle die EU bei unerwarteten wirtschaftlichen Turbulenzen spielt, d. h. ob sie dazu beiträgt oder es versäumt, darauf zu reagieren.

2.5.2. Zwar spricht vieles für die Schlussfolgerungen von Lissabon und die Methode der offenen Koordinierung der Politiken, doch sollte die EU wohl über ein stärkeres Engagement für Strukturmaßnahmen nachdenken (und diesen nach Möglichkeit eine zusätzliche Stabilisierungsfunktion geben), um Mitgliedstaaten oder Regionen mit wirtschaftlichen Problemen, die sonst nicht angemessen bekämpft werden können, entsprechend helfen zu können.

2.6. Das europäische Sozialmodell: Das europäische Sozialmodell und die soziale Marktwirtschaft bestimmen nach wie vor ganz entscheidend die Wirtschafts- und Sozialregelungen der Europäischen Union. Indem diese Regelungen die Beteiligung aller Akteure an der Beschlussfassung über wirtschaftliche und soziale Fragen ermöglichen, sind sie der Beherzigung der Prinzipien der Solidarität und der sozialen Integration durch die Unionsbürger förderlich. Nicht von ungefähr ist das europäische Sozialmodell die wichtigste Voraussetzung für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in den Mitgliedstaaten der EU. Jeder Schritt zu einer radikalen Änderung dieser Regelungen läuft Gefahr, dem Zusammenhalt zu schaden und zusätzliche Strukturmaßnahmen der EU erforderlich zu machen.

2.6.1. Gleichzeitig ist es wichtig, dass die Regelungen des europäischen Sozialmodells das Funktionieren der EU-Arbeitsmärkte weiterhin unterstützen, indem sie die das Wirtschaftswachstum antreibende Unternehmenskultur fördern. Beschäftigung wie auch Investitionen im privaten und im öffentlichen Sektor bleiben die wichtigsten Waffen im Kampf gegen soziale Ausgrenzung und Armut vor allem in Gesellschaftsgruppen, die traditionell Schwierigkeiten haben, eine Beschäftigung zu finden, insbesondere Frauen, Jugendliche und Langzeitarbeitslose sowie andere ausgegrenzte oder benachteiligte Teile der Gesellschaft. Deshalb sollte die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitiken der EU auch weiterhin auf eine dynamische Marktwirtschaft zugeschnitten sein, die in der Lage ist, den Anforderungen eines verstärkten internationalen Wettbewerbs gerecht zu werden.

2.6.2. Infolgedessen ist es wichtig, dass nötige Reformen der Arbeitsmarktpraktiken der EU dort fortgeführt werden, wo dies zu Erhöhungen des Beschäftigungsniveaus und Fortschritten beim angestrebten wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt führt. Auf diese Weise können Strukturmaßnahmen



der EU schließlich voll auf diejenigen Regionen konzentriert werden, die die Unterstützung am nötigsten haben. Diese Auffassung entspricht den Schlussfolgerungen des Gipfels von Lissabon, auf dem sich die Staats- und Regierungschefs zur Modernisierung des europäischen Sozialmodells verpflichtet haben.

2.7. Währungsunion. Obwohl die Währungsunion der EU erhebliche wirtschaftliche Vorteile bringen wird, besteht die Gefahr, dass Regionen, die von negativen Schocks betroffen sind, nur schwer gegen einen sich daraus ergebenden Anstieg der lokalen Arbeitslosigkeit werden ankämpfen können. Gleichzeitig könnten die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts die Fähigkeit der nationalen Regierungen beeinträchtigen, unter einem solchen Schock leidende Regionen direkt zu unterstützen. In diesem Zusammenhang werden die Strukturfonds künftig möglicherweise eine größere Rolle spielen als bisher.

### 3. Die Zukunft der Politiken für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt

3.1. Offensichtlich stehen Wirtschaft und Gesellschaft der EU vor vielfältigen Herausforderungen, worauf sich die Debatte über die Zukunft der Strukturfonds nach 2006 einstellen muss. Um eine Antwort auf diese Herausforderungen zu finden, ist es sinnvoll, zuerst über fünf grundlegende Fragen nachzudenken, die in der künftigen Politik und der anstehenden (politischen) Debatte anzusprechen sind:

3.1.1. Ist die EU zu der Verpflichtung bereit, auch nach 2006 die seit den politischen und finanziellen Reformen von 1988 unternommenen Anstrengungen fortzusetzen, um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Union als Ganzes zu stärken?

3.1.2. Soll nach 2006 mit demselben Ansatz für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt weitergearbeitet werden, der seit 1988 verfolgt wird und auf den vier Grundsätzen Konzentration, Programmplanung, Partnerschaft und Zusätzlichkeit beruht?

3.1.3. Wie können wir die aus der Vergangenheit gezogenen Lehren in die Planung und Durchführung künftiger Kohäsionspolitik integrieren, d. h. Regelungen für vorbildliche Verfahrensweisen finden?

3.1.4. Welche Rolle soll die Kommission in der künftigen Kohäsionspolitik spielen? Soll die derzeitige Regelung, bei der die Kommission die Planung und Durchführung der Politik gemeinsam mit den Mitgliedstaaten leitet, beibehalten werden, oder sollen die Mitgliedstaaten eine größere Rolle in diesem politischen Prozess spielen?

3.1.5. Welche Rolle sollen die Wirtschafts- und Sozialpartner im Rahmen einer überarbeiteten Regelung für die Planung und Durchführung der Kohäsionspolitik übernehmen?

3.2. Künftiger Zusammenhalt. Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt stellt für die Europäische Union eine vertragliche Verpflichtung dar und sollte nicht durch kurzfristige Erwägungen gefährdet werden. Seit langem ist der Ausschuss der Ansicht, dass dazu auch die Bereitschaft der Mitgliedstaaten gehört, einen EU-Haushalt in der für die Verwirklichung dieses Ziels erforderlichen Höhe zu finanzieren. Dies erfordert möglicherweise eine Änderung der auf dem Gipfel von Berlin festgelegten Obergrenze für Strukturfondsausgaben im Verhältnis zu den Gesamtausgaben. Außerdem sind die auf dem Gipfel von Lissabon dargelegten Beschäftigungsziele selbstverständlich mit den Aktivitäten im Rahmen der Strukturfonds der EU — und besonders mit den Maßnahmen, die speziell zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der rückständigen sowie der im industriellen Niedergang befindlichen Regionen vorgesehen sind — vereinbar und können durch sie gefördert werden.

3.2.1. Regionen mit einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen benötigen erhebliche Transferzahlungen, wenn innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten und unionsweit ein vergleichbares Niveau des privaten und öffentlichen Verbrauchs erreicht werden soll. Um eine langfristige Abhängigkeit zu vermeiden, sind Regelungen erforderlich, die sicherstellen, dass die weniger wohlhabenden Regionen über die für ihre wirtschaftliche Entwicklung notwendigen Voraussetzungen verfügen und die Qualität der dortigen öffentlichen Dienstleistungen anderen Regionen vergleichbar ist.

3.2.2. Hier geht es darum, dass die Strukturmaßnahmen der EU nach 2006 angemessen finanziert, sinnvoll ausgerichtet und korrekt verwaltet werden müssen, wenn sie weiterhin Erfolg zeitigen sollen. Die derzeitige Obergrenze für die pro Mitgliedstaat aufzuwendenden Strukturfondsmittel (4 % des jeweiligen BIP) muss möglicherweise angesichts des Bedarfs an regionaler Wirtschaftsentwicklung in den Beitrittsstaaten geändert werden. Gleichzeitig ist es natürlich von grundlegender Bedeutung, dass diese Länder in der Lage sind, die Strukturfondsbeihilfen im Rahmen von Wirtschaftsförderungsprogrammen, die die regionale Wirtschaftsentwicklung unterstützen und nicht zur Verzerrung der örtlichen Arbeits- und/oder Kapitalmärkte führen, auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen.

3.3. Die vier Grundsätze des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Aufgrund der von der Kommission — sowohl im Zweiten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt als auch im Ersten Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt — angeführten Argumente hält es der Ausschuss für erforderlich, die vier Grundprinzipien der Strukturfonds im Zeitraum nach 2006 beizubehalten und weiterzuentwickeln.



3.3.1. Von diesen vier Grundsätzen ist wahrscheinlich die Zukunft der Konzentration am stärksten umstritten. Angesichts der mit der Erweiterung verbundenen Herausforderungen scheint sich ein — von diesem Ausschuss unterstützter — Konsens darüber abzeichnen, dass das Ziel 1 der Strukturfonds nach 2006 beibehalten werden soll, und zwar nicht nur für die Beitrittsstaaten. Allerdings müsste die Schwelle von 75 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP in der EU für die Förderfähigkeit unter Ziel 1 möglicherweise heraufgesetzt werden, um sicherzustellen, dass derzeit förderfähige Regionen, die auch nach 2006 unterstützungsbedürftig sind, ihre Förderfähigkeit nicht aufgrund der statistischen Wirkung der Erweiterung verlieren, durch die der EU-Durchschnitt des Pro-Kopf-BIP sinkt und einige der derzeitigen Empfänger somit oberhalb der Schwelle für die Förderfähigkeit zu liegen kommen.

3.3.1.1. Bei der nächsten Überprüfung sollte den speziellen Bedürfnissen der Inseln, der Bergregionen, der dünn besiedelten und der äußersten Randgebiete der EU besondere Aufmerksamkeit zuteil werden.

3.3.2. Auch die Zukunft von Ziel 2 ist zu erwägen. Seit den Reformen im Rahmen der Agenda 2000 fallen unter Ziel 2 nicht nur Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung, sondern auch städtische, ländliche und von der Fischerei abhängige Gebiete mit Strukturproblemen. Nach Ansicht dieses Ausschusses sollte die Kategorie Ziel 2 beibehalten werden, obwohl der Umfang der Unterstützung (wie der Interventionssatz der Strukturfonds oder die Definition förderfähiger Projekte) möglicherweise korrigiert werden muss.

3.3.2.1. Dass die gebietsbezogenen Beihilfen im Rahmen von Ziel 2 weiterhin als notwendig anerkannt werden, hat seinen Grund nicht nur in der anhaltend problematischen Wirtschaftsentwicklung, die auf die beihilfefähigen Regionen wahrscheinlich zukommt. Es beruht auch auf der Erkenntnis, dass die Strukturfonds der EU ein Schlüsselement für die fortgesetzte Unterstützung der Regionalpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten und die Beteiligung privater Investoren an den Bemühungen um die Entwicklung der regionalen Wirtschaft sind. Zudem ist die EU-Politik für die Mitgliedstaaten ein wichtiger Mechanismus, der ihnen dabei hilft, vorbildliche Ansätze für die regionale Wirtschaftsentwicklung in ihre politischen Maßnahmen zu integrieren. In beiderlei Hinsicht bringt die Strukturpolitik der EU den Ziel-2-Regionen einen erheblichen zusätzlichen Nutzen.

3.3.3. Auch die Verpflichtung der EU, die Humanressourcen über horizontale Maßnahmen im Rahmen von Ziel 3 der Strukturfonds zu entwickeln, muss unbedingt weiterhin Priorität haben. Mittels dieser Maßnahmen wird die EU die Beschäftigungsquote und die Wirtschaftswachstumsrate langfristig erhöhen und die auf dem Gipfel von Lissabon dargelegten Ziele verwirklichen können.

3.4. Vorbildliche Verfahrensweisen der regionalen Wirtschaftsentwicklung. Wie es der Ausschuss weiter oben ange-

deutet hat, bieten die Strukturpolitik der EU und die damit einhergehenden Verordnungen eine Grundlage für die unionsweite Verbreitung vorbildlicher Maßnahmen im Bereich der regionalen Wirtschaftsentwicklung. Zwar gibt es aufgrund der unterschiedlichen lokalen Wirtschaftssituationen und -potentiale wohl keinen Ansatz, der in allen Mitgliedstaaten funktioniert, aber die Kommission verfügt über umfangreiches Material darüber, welche Verfahrensweisen am erfolgreichsten bzw. am unwirksamsten sind. Es liegt im allgemeinen Interesse, dass die Kommission diese Informationen bei der Planung der Strukturfondsverordnungen für die Zeit nach 2006 sowie bei der Gestaltung der flankierenden Verwaltungsmaßnahmen nutzt.

3.4.1. Ein Beispiel hierfür stellen die aus der Wirtschaftsentwicklung der neuen deutschen Bundesländer gezogenen Lehren und die Bedeutung dieser Erfahrungen für die mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten dar.

3.5. Die Rolle der Kommission: Inwieweit sollte die Rolle der Regierungen und Verwaltungen der Mitgliedstaaten — sowohl auf staatlicher Ebene als auch darunter — bei der Gestaltung und Durchführung der Strukturfondsprogramme geändert werden? Der Ausschuss ist immer noch davon überzeugt, dass die Tatsache, dass die EU die Endkontrolle über die Verwendung der Strukturfondsmittel hat, entscheidenden Anteil an den von den Strukturfonds bislang erzielten Erfolgen, insbesondere in den Ziel-1-Regionen, hatte. Wie bereits weiter oben festgestellt, ist die Kommission so nicht nur in der Lage, die Verantwortung für die Ausgabe von Gemeinschaftsmitteln zu übernehmen, sondern hat die ganz wichtige Aufgabe sicherzustellen, dass die Regionalentwicklungsprogramme mit den Gesamt- und Einzelzielen der Fonds übereinstimmen und dass alle die Fondsmittel empfangenden Behörden diese nach bewährten Verfahren verwenden.

3.5.1. Eine engagierte, vorausschauende Regionalpolitik im Bereich von Sach- und Humankapital unter der Ägide der Strukturfonds ist für das Aufholen weniger wohlhabender Regionen unabdingbar. Dies erfordert eine fortlaufende Bewertung von Effizienz und Langzeitwirkungen; der Schwerpunkt der Bewertung sollte nicht in erster Linie auf kurzfristigen Beschäftigungszuwächsen liegen. Die Kommission ist die für diese Aufgabe am besten geeignete Institution, die auch einen angemessenen Grad der Koordination zwischen der Strukturpolitik und anderen EU-Politiken garantieren kann.

3.6. Subsidiarität. Gleichzeitig liegt es klar auf der Hand, dass bei der Gestaltung und Verwaltung der Strukturfondsprogramme das Subsidiaritätsprinzip wirksam und voll zum Tragen kommen muss. Dies bedeutet jedoch eine volle aktive Beteiligung der unterhalb der staatlichen Ebene angesiedelten Regierungen/Verwaltungen und der Wirtschafts- und Sozialpartner und nicht — zumindest nicht nur — dass den staatlichen Behörden eine größere Rolle übertragen wird. Nach Ansicht des Ausschusses hat kein Vorschlag einen Sinn, der faktisch darauf hinausläuft, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten wieder die Kontrolle über die Strukturfondsmittel erhalten, wie dies vor 1988 der Fall war.

3.6.1. Vielmehr sollten die Regeln für die Strukturfonds weiterhin gemeinsame Prioritäten der EU bei der Ausarbeitung und der Umsetzung von Strukturmaßnahmen widerspiegeln. Hierzu könnte in Zukunft beispielsweise gehören, dass die Verwendung der Fondsmittel an strengere Bedingungen (wie im Fall der leistungsgebundenen Reserve) geknüpft wird. Die Kommission könnte (z. B. bei der Zahl der zu schaffenden Arbeitsplätze und der zu erzielenden Wachstumsrate) den Ergebnissen, die mit den Fondsmitteln erzielt werden sollen, größeres Gewicht beimessen. In einer Situation erhöhter Nachfrage nach ohnehin begrenzten Mitteln ist es unerlässlich, dass mit den eingesetzten Mitteln ein größtmöglicher Nutzen erzielt wird.

3.7. Abstufung der Unterstützung: Der Ausschuss ersucht die Kommission, eine stärkere Abstufung der Interventionsätze der Strukturfonds, insbesondere für Ziel-1-Regionen, in Erwägung zu ziehen. Da es vielleicht nicht möglich ist, die größere Nachfrage nach Strukturfondsmitteln in einer erweiterten EU vollständig zu finanzieren, könnte es sich als notwendig erweisen, den Privatsektor (und die von ihm mobilisierten Finanzmittel) stärker in die Aktivitäten auf dem Gebiet der regionalen Entwicklung einzubeziehen. Ein Weg hierzu besteht darin, sich im Rahmen der Strukturfondsverordnungen für die Zeit nach 2006 — soweit dies möglich und den Zielen der EU-Politik zuträglich ist — stärker auf öffentlich-private Partnerschaften zu stützen. Wahrscheinlich wird dies beispielsweise in derzeitigen Ziel-2-Regionen sinnvoller sein als in Ziel-1-Regionen der Beitrittsstaaten.

3.8. Die Rolle der einzelstaatlichen Politiken: Strukturfondsmaßnahmen werden dort am Besten greifen, wo sie mit der Reform nationaler Maßnahmen und Verfahrensweisen einhergehen, die die Möglichkeiten für regionales Wirtschaftswachstum entweder nicht nutzen oder unterbinden. Die einzelstaatlichen Politiken spielen eine wichtigere Rolle, weshalb es unrealistisch ist zu erwarten, dass EU-Maßnahmen die Auswirkungen einzelstaatlicher Politiken, die die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zwischen den Regionen vergrößern, wieder ausgleichen.

3.8.1. Im Rahmen der makroökonomischen Bedingungen der Europäischen Währungsunion behalten die Mitgliedstaaten die Kontrolle über ihre innerstaatliche Haushaltspolitik, obwohl diese den Bedingungen des Wachstums- und Stabilitätspaktes unterliegt. Es besteht die Gefahr, dass in Zeiten eines konjunkturellen Abschwungs oder eines asymmetrischen Schocks bestimmte Mitgliedstaaten die Bestimmungen des Wachstums- und Stabilitätspaktes nicht mehr einhalten können.

3.8.1.1. Zu solchen Zeiten steigen die Sozialausgaben des Staates, während die Steuereinnahmen sinken, was zu einer Erhöhung des Defizits der öffentlichen Hand bis in die Nähe von 3 % des BIP (der im Pakt festgelegten Obergrenze) oder gar darüber führen kann. Tritt dies ein, müssen die Regierungen die öffentlichen Ausgaben drosseln und/oder Steuererhöhungen vornehmen; beide Maßnahmen verstärken aber den Kon-

junkturabschwung und erschweren den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Deshalb ist es natürlich wichtig, dass die Mitgliedstaaten eine Politik des in der Regel ausgeglichenen Haushalts oder des Haushaltsüberschusses verfolgen, damit sie bei einem Konjunkturabschwung über die erforderliche finanzielle Flexibilität für entsprechende antizyklische Maßnahmen verfügen. Sonst lässt sich der angestrebte wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt viel schwerer erreichen.

3.8.2. Für die gemeinschaftsweiten Kohäsionsanstrengungen ist die Entwicklung der Bildungsressourcen generell von zentraler Bedeutung. Fehlt es an angemessenen Bildungs- und Ausbildungsangeboten, dürften die Erfolge der Strukturmaßnahmen der EU bescheidener ausfallen als sie eigentlich sein könnten. Nach Ansicht des Ausschusses sollte bei der Erstellung der Regionalentwicklungspläne der Konzeption nationaler Bildungs- und Ausbildungspolitiken und der Entwicklung der Humanressourcen ganz allgemein sowie deren Verknüpfung mit durch die Strukturfonds finanzierten Maßnahmen größere Aufmerksamkeit gewidmet werden, um den Nutzen der Regionalpolitik der EU zu maximieren. Dies ist in den Ziel-1-Regionen, in denen tendenziell zu wenig in Bildungsressourcen investiert wird, besonders wichtig.

3.8.2.1. Zudem dringt der Ausschuss darauf, Bildung und Ausbildung in den förderfähigen Regionen größere Aufmerksamkeit zu schenken. Wenn das wirtschaftliche Potential einzelner Regionen ausgeschöpft werden soll, müssen der private wie der öffentliche Sektor in ausreichendem Maße in Bildung und Ausbildung einbezogen sein, die ja zu einem großen Teil von Unternehmen und anderen nichtstaatlichen Akteuren vermittelt werden.

3.8.3. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon wurde das Konzept einer neuen, „offenen“ Methode der Politikkoordinierung unter den Mitgliedstaaten eingeführt, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die strategischen Ziele der Union auf kohärente Weise verfolgen. Der Ausschuss betrachtet die politischen Maßnahmen zur Wirtschaftsentwicklung als ein Beispiel für die mögliche Anwendung der „offenen“ Methode. Dies fördert nicht nur die Verbreitung vorbildlicher Wirtschaftsentwicklungsmaßnahmen, sondern trägt auch zur Kohärenz der Wirtschaftsentwicklungsstrategien in und zwischen Ziel-1- und Ziel-2-Regionen bei. Darüber hinaus ist die Ausdehnung der „offenen“ Methode auf die Regionalpolitik vollkommen mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar; sie sollte allerdings nicht die finanziellen Verpflichtungen der EU im Rahmen der Strukturfonds ersetzen.

3.9. Erweiterung: Durch die Erweiterung verändert sich der Kontext, in dem die Kohäsionsmaßnahmen der EU stattfinden, grundlegend: betrachtet man nur die Erweiterung um zentral- und osteuropäische Bewerberländer, so vergrößert sich das Gebiet der EU um über ein Drittel und ihre Bevölkerung nimmt um 36 % zu, doch der Wohlstand der EU erhöht sich nur um etwa 5 %. Dementsprechend wird die EU nach 2004 bis zu

zehn neue Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-Einkommen haben, das weniger als halb so hoch wie der derzeitige EU-Durchschnitt sein wird. Dies wird die EU mit völlig neuen Kohäsionsproblemen konfrontieren und das dringende Erfordernis einer erheblichen Aufstockung der für die EU-Kohäsionspolitiken bestimmten Mittel nach sich ziehen.

3.9.1. Eines der noch ungelösten Grundprobleme ist die Fähigkeit der Beitrittsstaaten, die Strukturfonds effektiv gemäß den einschlägigen Verordnungen zu verwalten. Deshalb muss die Kommission unbedingt Mittel für die Unterstützung dieser Staaten bei der Vorbereitung der erforderlichen Verfahren und Verwaltungsregelungen vor dem Beitritt bereitstellen.

3.10. Übergangsprobleme. Die Erweiterung bringt nicht nur finanzielle Herausforderungen mit sich, sondern auch das Problem, dass einige der derzeit im Rahmen der Strukturfonds geförderten Regionen wahrscheinlich nicht mehr förderfähig sein werden. Dies führt nicht nur zu politischen Problemen, sondern möglicherweise zu erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten in weiterhin unterentwickelten Regionen, die nicht in der Lage sind, genügend nachhaltige Arbeitsplätze zu schaffen.

3.10.1. Der Ausschuss hat die Auffassung vertreten, dass es falsch wäre, jeder Ziel-1-Region automatisch die Förderfähigkeit durch Strukturfondsmittel wieder abzusprechen, die unfähig ist, das Kriterium der Erzielung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen zu erfüllen, obwohl sie ein durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen von über 75 % des EU-Durchschnitts vorweisen kann.

3.10.1.1. Für solche Fälle sollte die Kommission geeignete Regelungen für einen schrittweisen Abbau der Förderung vorsehen oder den Grenzwert für die Förderfähigkeit auf über 75 % anheben, um den rechtmäßigen Bedürfnissen der Regionen mit Entwicklungsrückstand in der gesamten EU gerecht zu werden. Der Grenzwert von 75 % wurde 1988 entsprechend den damaligen wirtschaftlichen Verhältnissen in der EG gewählt. Angesichts des Ausmaßes der Veränderungen, die im Zuge der bevorstehenden Erweiterung zu erwarten sind, erscheint es aber wenig sinnvoll, an diesem Grenzwert festzuhalten. Eine rechtzeitige Diskussion zur Lösung dieses Problems ist von grundlegender Bedeutung. In dieser Angelegenheit geht es um viele wichtige Fragen, und die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten versuchen, einen Konsens zu finden, der den Bedürfnissen der Ziel-1-Regionen so gut wie möglich Rechnung trägt.

#### 4. Die künftige Kohäsionsdebatte

4.1. Den obigen Ausführungen ist zu entnehmen, dass auf die Wirtschafts- und Kohäsionspolitik der EU in den nächsten Jahren einige bedeutende Herausforderungen zukommen werden. Nichtsdestoweniger ist es wichtig, dass die EU in ihren Anstrengungen zur Förderung des Zusammenhalts nicht allge-

mein nachlässt, da diese nach wie vor zu den grundlegenden Verpflichtungen im Rahmen der EU-Verträge gehört. Daher sollte nach Ansicht des Ausschusses jetzt mit der Erörterung der künftigen Kohäsionspolitik der EU begonnen werden. Es wäre sicher falsch, diese Debatte in ein enges Zeitkorsett zu zwingen, da in diesem Falle das Ergebnis wohl eher durch finanzielle als durch wirtschaftliche und soziale Erwägungen geprägt würde.

4.2. Als eine der Informationsgrundlagen für seine Erörterungen führte der Ausschuss am 29. April 2002 eine Reihe von Anhörungen durch, in deren Rahmen verschiedene Organisationen ihre Vorstellungen von der Zukunft der Maßnahmen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU äußerten.

4.2.1. Der allgemeine Tenor der Bemerkungen der in der Anhörung vertretenen Organisationen deckte sich weitgehend mit den in der Stellungnahme vertretenen Standpunkten des Ausschusses. In diesem letzten Abschnitt seien die verschiedenen erörterten Themen rekapituliert.

4.3. Es herrscht klares Einvernehmen darüber, dass die territoriale Hilfe nach Ziel 1 der Strukturfonds auch nach 2006 beibehalten werden sollte. Zwar ist man sich bewusst, dass dies von den Mitgliedstaaten große finanzielle Anstrengungen erfordert, doch ist man sich generell darüber einig, dass dieses Opfer gebracht werden muss. Der Bedarf an wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt der Bewerberländer ist enorm, aber auch eine beträchtliche Anzahl von Regionen der bisherigen 15 EU-Mitgliedstaaten benötigen über das Jahr 2006 hinaus weiterhin Hilfe, da sonst die bisher aus der Inanspruchnahme der Strukturfondsbeihilfen gezogenen Gewinne leicht in ihr Gegenteil verkehrt werden könnten.

4.3.1. Folglich ist es auch unerlässlich, dass Regionen, die bislang nach Ziel 1 förderfähig sind und deren Förderfähigkeit nach 2006 lediglich durch die statistischen Auswirkungen der Erweiterung auf das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP gefährdet würde, weiterhin unterstützt werden. Dies kann entweder in Form der Erhöhung des Grenzwerts von 75 % oder durch eine zufriedenstellende mittelfristige Unterstützung während einer Übergangszeit geschehen. Entscheidet man sich für die letztgenannte Möglichkeit, so muss sich die Länge der Übergangszeit nach der tatsächlichen Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen in den förderfähigen Regionen richten.

4.4. Die unmittelbaren finanziellen Auswirkungen der Erweiterung auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt bedingen zusammen mit dem anhaltenden Bedarf der Regionen der heutigen 15 EU-Mitgliedstaaten an Ziel 1-Fördermitteln, dass die derzeitige Obergrenze der Strukturfondsmittel von 0,45 % des BIP höchstwahrscheinlich angehoben werden muss. Der Ausschuss plädiert hierfür als unweigerlich aus der Erweiterung zu ziehende Konsequenz. Bei jeder Neufestlegung der Obergrenze sollte der Verpflichtung aus dem Vertrag, für einen stärkeren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu sorgen, Rechnung getragen werden.



4.5. Bisher hat sich hinsichtlich der Zukunft der Ziel 2-Hilfe nach 2006 noch kein klares Konzept herausgeschält. Zwar steht fest, dass die für Ziel 1 bereitgestellten Gesamtmittel angehoben werden müssen, doch sind nicht alle damit einverstanden, dass dies auf Kosten der Ziel 2-Hilfe geschieht.

4.5.1. Der Ausschuss wurde verschiedentlich auf die Bedeutung dieser Hilfe, insbesondere bei unerwarteten wirtschaftlichen Schocks, die bestimmte Wirtschaftszweige in bestimmten Regionen destabilisieren, sowie als Instrument zur Erleichterung der wirtschaftlichen Diversifizierung in Regionen, die bislang von im Niedergang befindlichen traditionellen Industriezweigen abhängen, hingewiesen. Dieses Problem dürfte sich sowohl durch die Erweiterung als auch durch den sich beschleunigenden Globalisierungstrend für die bisherigen Mitgliedstaaten und die Bewerberstaaten noch verschärfen.

4.5.1.1. Die Kommission sollte ernsthaft in Erwägung ziehen, im EU-Haushalt eine Fazilität einzurichten, die der Stabilisierung des Regionaleinkommens im Falle eines unerwarteten wirtschaftlichen Schocks dient, auf den der betroffene Mitgliedstaat aufgrund der haushaltspolitischen Zwänge, die ihm durch den Wachstums- und Stabilitätspakt auferlegt wurden, nicht reagieren kann. Diese Fazilität braucht, da sie nur in Ausnahmefällen in Anspruch genommen würde, nicht groß zu sein, und könnte nur unter strengen, von Kommission und Rat gemeinsam festgelegten Bedingungen gewährt werden. Sie könnte als verbesserte „own-initiative facility“ bezeichnet werden.

4.5.2. Es gibt zwei grundlegende Punkte, auf die der Ausschuss aufmerksam machen möchte: Erstens sollte es weiterhin eine Fazilität im Rahmen der Strukturfonds geben, mit deren Hilfe die EU auf unerwartete wirtschaftliche Schocks, die eine bestimmte Region stark zu destabilisieren drohen, reagieren kann. Hierfür könnte eine Erweiterung und weitere Konsolidierung des Konzepts der Gemeinschaftsinitiativen vorgesehen werden. Zweitens sollten die ganz besonderen Bedürfnisse der geographisch benachteiligten Regionen (z. B. Randgebiete, ländliche Gebiete, Berggebiete und Küstenregionen) weiterhin durch die gemeinschaftlichen Strukturfonds unterstützt werden.

4.5.3. Genauso wie im Falle der Ziel 1-Regionen ist die wirtschaftliche Benachteiligung eng mit sozialer Benachteiligung verknüpft, weshalb es wichtig ist, dass die Anstrengungen auf EU-Ebene weiterhin allen benachteiligten Regionen und nicht nur den prioritär geförderten unter ihnen zugute kommen.

4.5.4. Allerdings könnten u. U. auch alternative Lösungen für bestimmte Arten von Problemen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in Ziel 2-Regionen angewandt werden. Diesbezüglich empfiehlt der Ausschuss insbesondere, die Möglichkeit der Anwendung der Methode der offenen Koordinierung in diesem Bereich zu prüfen. Die Mitgliedstaaten würden hierbei politische Einzelziele für Maßnahmen

zugunsten des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Benchmarks) aufstellen, um sodann ihre nationale Wirtschaftspolitik hieran zu orientieren. Dies hat nicht nur den Vorteil einer gewissen Entlastung des EU-Haushalts, sondern gewährleistet auch, dass die Entscheidungen auf der dafür geeignetsten Ebene entsprechend der Regelung für das Regieren in Europa getroffen werden.

4.5.4.1. Wird eine „offene Methode“ in diesem Politikbereich angewandt, so ist es unbedingt notwendig, dabei die wichtigsten Lehren umzusetzen, die seit den Reformen von 1988 aus der breiten Anwendung einer gemeinschaftlichen Methode der Strukturförderung, insbesondere im Wege von Partnerschaft und Programmplanung, gezogen wurden. So ist es unerlässlich, dass bei jeder Vergrößerung der Rolle der Mitgliedstaaten im Rahmen der Kohäsionsbemühungen der EU die Prinzipien dieser Politik, die für ihren Erfolg ausschlaggebend waren, weiterhin beachtet werden.

4.5.5. Der Ausschuss empfiehlt zwar zu prüfen, ob die offene Methode geeignet ist, einen Teil der Probleme der derzeitigen Ziel 2-Regionen bei der Entwicklung ihrer Wirtschaft zu bewältigen, doch sollten hierbei stets die jeweils bewährtesten Verfahren für die Anwendung, Umsetzung und Überwachung berücksichtigt werden.

4.6. Bei jeglichen Maßnahmen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sollten Investitionen in Politikbereiche, die für die Vergrößerung des langfristigen Wirtschaftswachstumspotentials der Region notwendig sind, weiterhin Priorität haben. Öffentliche Maßnahmen mithilfe der Strukturfonds werden in benachteiligten Regionen auf drei Gebieten weiterhin eine entscheidende Rolle spielen:

- bei Investitionen in die wirtschaftliche Infrastruktur;
- bei Investitionen in Bildungs- und Ausbildungsprogramme;
- bei Investitionen in Technologien und den Technologietransfer.

4.7. Der Ausschuss findet es ermutigend, dass der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt bis zur nächsten Etappe strukturpolitischer Maßnahmen einer umfassenderen Überprüfung unterzogen werden soll. Seit den Reformen von 1988 wurde der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt nach engen wirtschaftlichen Kriterien — Pro-Kopf-Einkommen und Arbeitslosenzahlen — definiert. Zwar haben beide Indikatoren den Vorzug der leichten Zugänglichkeit, Objektivität und Vergleichbarkeit, doch spiegelt keiner von ihnen die wichtigen Aspekte der sozialen Benachteiligung wider, denen begegnet werden muss. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss empfiehlt, in den Arbeiten des Ausschusses für Sozialschutz angemessene Indikatoren für die soziale Integration zu definieren, und unterstreicht, dass bei diesen Indikatoren zusätzlich die Gebietskomponente berücksichtigt werden muss.



4.8. Es herrscht allgemeine Einigkeit darüber, dass Ziel 3-Maßnahmen wesentlicher Bestandteil einer erfolgreichen Strategie zur Erreichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sind und auch bei künftigen Reformen der Strukturpolitik beibehalten werden sollten. Eine wichtige Aufgabe im Rahmen dieses Ziels ist es, für die am meisten benachteiligten Gruppen der Gesellschaft effektive Wege der Integration in den Arbeitsmarkt zu entwickeln. In diesem Zusammenhang sollte auch der Rolle der Unternehmen — oder des Unterneh-

mertums — bei der Durchführung von Ausbildungs- und Umschulungsmaßnahmen Aufmerksamkeit gewidmet werden. Nach allgemeiner Auffassung hat die kulturelle und bildungspolitische Einstellung zum Unternehmertum einen großen Einfluss auf die Entfaltung des wirtschaftlichen Potentials einer Region, auch wenn dieser Einfluss nicht messbar ist. Deshalb drängt der Ausschuss darauf, dass solche Erwägungen in den Überprüfungsprozess sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten einbezogen werden.

Brüssel, den 18. Juli 2002.

Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Göke FRERICHS

---

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Geänderten Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Regeln für die Beteiligung von Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen zur Durchführung des Rahmenprogramms der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) (2002-2006)“**

(KOM(2001) 823 endg./2 — 2001/0327 (CNS))

(2002/C 241/30)

Der Rat beschloss am 28. Mai 2002, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 7 des EURATOM-Vertrags — in Verbindung mit Artikel 3 — um Stellungnahme zu dem vorgenannten geänderten Vorschlag zu ersuchen.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beauftragte die Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch mit der Vorbereitung der Arbeiten und bestellte Herrn Malosse zum Hauptberichterstatler.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 18. Juli) einstimmig folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss bedauert, dass er erst spät befasst wurde, obwohl er im Fall der Konsultation zu Fragen, die den EURATOM-Vertrag betreffen, ausschließliche Zuständigkeiten besitzt. Der Ausschuss hält diese Zuständigkeiten für äußerst wichtig, da es sich bei der Kernenergie um ein gesellschaftlich brisantes Thema handelt, das adäquate Formen der Information und Konsultation erfordert.

1.2. Die Notwendigkeit, neue „saubere“ Energieformen zu nutzen, sowie die mit der Kernenergie verbundenen Großunfallrisiken und Abfallentsorgungsprobleme machen die Frage des Einsatzes von Atomenergie zu einem Thema, bei dem die Beteiligung der Bürger sehr wichtig ist. Der Ausschuss wünscht,

dass klar die Absicht zum Ausdruck kommt, die Modelle für die Leistungs- und Sicherheitsbewertung auf diesem Gebiet durch ständige Informations-, Konsultations- und Ausbildungsmechanismen zu optimieren. Es sollte mithin ein Prozess des „besseren Regierens“ eingeleitet werden, damit bezüglich der Nutzung der Kernenergie und ihrer langfristigen Folgen die besten strategischen Entscheidungen getroffen werden und den Anliegen der Bürger entsprochen wird.

## 2. Regeln für die Beteiligung am 6. FTE- Rahmenprogramm (EURATOM)

2.1. Am 21. Februar 2002 hat der Ausschuss bereits eine Stellungnahme zu den Beteiligungs- und Verbreitungsregeln

zur Durchführung des Rahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft verabschiedet <sup>(1)</sup>.

2.2. In dieser Stellungnahme hat der Ausschuss konkrete Vorschläge unterbreitet, die vornehmlich eine Vereinfachung, eine größere Transparenz und eine stärkere Kohärenz im Hinblick auf die Ziele der Europäischen Union gewährleisten sollen. Seine Feststellungen gelten mutatis mutandis für die Regeln im Rahmen des EURATOM-Programms. Der Ausschuss bekräftigt insbesondere die Notwendigkeit einer radikalen Vereinfachung der Formalitäten für die Einreichung von Unterlagen. Seiner Auffassung nach ist auch eine klarere Festlegung der Modalitäten für die Beteiligung kleiner und mittlerer Einheiten (Unternehmen, Hochschulen usw.) insofern erforderlich, als die den Teilnehmern auferlegte gesamtschuldnerische Haftung eine erhebliche Hürde darstellen kann. Tatsächlich kann auch im EURATOM-Sektor eine Vielzahl von Forschungstätigkeiten kleinen und mittleren Einheiten übertragen werden.

2.3. Der Ausschuss wiederholt an dieser Stelle seinen warnenden Hinweis im Zusammenhang mit der Möglichkeit, dass Konsortien für bestimmte Arbeiten oder die Ausweitung ihrer Tätigkeiten künftig selbst Bewerbungsaufforderungen vornehmen können. Der Ausschuss fordert nachdrücklich, dass dies gemäß den Vorschriften der Kommission geschieht, so dass Transparenz, Gleichbehandlung und Kohärenz mit den Zielen des Programms gewährleistet werden <sup>(2)</sup>.

2.4. Der Ausschuss unterstreicht die Bedeutung der Finanzvorschriften (auch im Bereich der Überwachung) und schlägt vor, diese im Interesse größerer Klarheit in einem gesonderten Kapitel des Kommissionsvorschlags zusammenzustellen.

2.5. Die Beteiligungsregeln für die EURATOM-Programme unterscheiden sich von den Regeln für die Programme der Europäischen Gemeinschaft im Wesentlichen durch folgende drei Aspekte:

2.5.1. eine eingeschränkte Öffnung gegenüber Drittstaaten (hier ist nur von assoziierten Kandidatenländern die Rede),

2.5.2. das Fehlen von Verbreitungsregeln, weil es sich um einen sehr sensiblen Bereich handelt,

2.5.3. spezifische Regeln im Rahmen des vorrangigen Themenbereichs „Fusionsforschung“, die die Möglichkeit vorsehen, Assoziierungsverträge mit Mitgliedstaaten, assoziierten Staaten und in diesen Staaten ansässigen juristischen Personen zu schließen.

### 3. Besondere Bemerkungen

3.1. Es liegt auf der Hand, dass die Regeln für die Beteiligung der Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen der Drittstaaten der Tatsache Rechnung tragen müssen, dass es sich bei der Kernenergie um einen in wissenschaftlicher, industrieller und politischer Hinsicht hochsensiblen Bereich handelt — und sie deshalb auch restriktiver sein und stärker kontrolliert werden müssen. Gleichwohl ist es unbedingt erforderlich, diese Regeln in einer Atmosphäre der Aufgeschlossenheit neu zu überdenken — mit dem Ziel der Unterstützung aller Akteure (insbesondere jener der Kandidatenländer), die ähnliche Probleme im Bereich der Energieforschung, des Abfallmanagements, des Strahlenschutzes und der nuklearen Sicherheit zu bewältigen haben. Unter Einhaltung sämtlicher in diesem Sektor üblicher Vorsichtsmaßnahmen müsste es möglich sein, die Zusammenarbeit z. B. mit Ländern, die fortschrittliche Technologien entwickelt haben (Kanada, Japan, USA), oder mit Ländern, die mit vergleichbaren Schwierigkeiten konfrontiert sind (Russland im Verhältnis zu einigen Beitrittsländern wie Bulgarien oder Litauen) zu fördern.

3.2. Angesichts des Fehlens von Verbreitungsregeln möchte der Ausschuss gerade aus Vorsichtserwägungen heraus die nicht minder große Gefahr herausstellen, die sich aus der unzureichenden Verbreitung wissenschaftlicher und technischer Informationen in diesem Bereich ergeben kann. Zwar ist es angebracht, Einschränkungen festzulegen, nicht aber Riegel vorzuschieben. Dies bedeutet, dass ein technisches Protokoll erarbeitet werden sollte, in dem die Inhalte und Modalitäten für die Verbreitung unter Beachtung der Sicherheitsanforderungen und unter Gewährleistung größtmöglicher Transparenz bis in alle Einzelheiten festgelegt sind.

3.3. Der Ausschuss unterstreicht die Zweckmäßigkeit eines Sicherheitskonzepts, das auf Schulungsmaßnahmen für Beschäftigte und Bürger aufbaut. Es ist eine weit verbreitete — und mitunter undifferenzierte — Ansicht, dass die Kernenergie ein hohes Risiko birgt. Deshalb ist folgenden beiden Maßnahmen Vorrang einzuräumen:

3.3.1. Verstärkung und Verbesserung von Instrumenten und Verfahren zur Entwicklung zuverlässiger und unanfechtbarer Modelle zur Bewertung der Sicherheit der Kernenergie,

3.3.2. Schulung und Information der Bürger und des qualifizierten Personals.

(1) Stellungnahme des EWSA zum „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über Regeln für die Beteiligung von Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen sowie für die Verbreitung der Forschungsergebnisse zur Durchführung des Rahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft 2002-2006“ (Berichtersteller: Herr Malosse — ABl C 94 vom 18.4.2002, S. 1).

(2) Stellungnahme ABl C 94 vom 18.4.2002, S. 1 Ziffer 3.3.5.

3.4. Was den Inhalt betrifft, so hat der Ausschuss in seiner Stellungnahme zu den spezifischen Programmen Vorschläge erarbeitet, die darauf abzielen, die Forschungsschwerpunkte mit den Anliegen der Bürger (vor allem hinsichtlich der

Wiederaufbereitung von Abfällen) in Einklang zu bringen. In der genannten Stellungnahme wird dabei die Forschung im Bereich der nuklearen Sicherheit als eine der Prioritäten hervorgehoben.

Brüssel, den 18. Juli 2002.

*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 Umwelthaftung betreffend die Vermeidung von Umweltschäden und die Sanierung der Umwelt“**

(KOM(2002) 17 endg. — 2001/0021 (COD))

(2002/C 241/31)

Der Rat beschloss am 6. März 2002, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 175 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 21. Juni 2002 an. Berichterstatterin war Frau Sánchez Míguel.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung (Sitzung vom 18. Juli 2002) mit 63 gegen 3 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Nachdem zwischen der Vorlage des Grünbuchs<sup>(1)</sup> und des Weißbuchs<sup>(2)</sup> relativ viel Zeit verstrichen war, hat die Kommission nun einen Richtlinienvorschlag zur Umwelthaftung veröffentlicht, in dem eine Gemeinschaftsregelung zur Vermeidung von Umweltschäden und zur Sanierung der Umwelt aufgestellt wird. Gleichzeitig soll damit die Einleitung der Maßnahmen beginnen, die im 6. Umweltaktionsprogramm<sup>(3)</sup> geplant sind und u. a. auf die Umsetzung des Verursacherprinzips abstellen.

1.2. In den letzten Jahrzehnten hat sich die Beeinträchtigung der biologischen Vielfalt beschleunigt, wie auch in dem

Vorschlag für eine Gemeinschaftsstrategie für nachhaltige Entwicklung<sup>(4)</sup> festgehalten wurde, wobei die Zerstörung der biologischen Vielfalt darin als eine der größten künftigen Umweltbedrohungen bezeichnet wurde. Die wichtigsten Rechtsvorschriften<sup>(5)</sup> zum Schutz dieser Vielfalt konnten u. a. aufgrund fehlender Bestimmungen zur Umwelthaftung nicht die erhoffte Wirkung zeitigen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften betreffend die Vermeidung und Behebung von Umweltschäden und zur Durchsetzung des Verursacherprinzips.

1.3. Ungeachtet der Anerkennung dieser Notwendigkeit waren bei der Ausarbeitung dieses Richtlinienvorschlags erhebliche Schwierigkeiten zu überwinden, da sehr entgegengesetzte Interessen miteinander vereinbart werden mussten; zum einen

---

(1) Grünbuch der Kommission aus dem Jahr 1993 (KOM(93) 47 endg.). Stellungnahme CES 226/94 (ABl. C 133 vom 15.5.1994).

(2) Weißbuch der Kommission aus dem Jahr 2000 (KOM(2000) 66 endg.). Stellungnahme CES 803/2000 (ABl. C 268 vom 19.9.2000).

(3) Stellungnahme CES 711/2001 (ABl. C 221 vom 7.8.2001).

(4) Vorschlag für eine Gemeinschaftsstrategie für nachhaltige Entwicklung der Europäischen Kommission vom 15.5.2001.

(5) Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992) und Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 103 vom 25.4.1979).

die allgemeinen Umweltschutzanliegen, zum anderen die Einzelinteressen der wirtschaftlichen Akteure und auch der Behörden; doch auch wenn alle Interessen anerkanntermaßen legitim sind, muss ein für allemal die Verantwortung eines jeden in seinem Tätigkeitsfeld und Zuständigkeitsbereich festgeschrieben werden.

1.4. In den Mitgliedstaaten wird derzeit eine Vielfalt an unterschiedlichen Rechtsvorschriften angewendet. Dies kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen, und deshalb ist eine Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene angebracht, denn die nationalen Rechtsvorschriften gewährleisten nicht immer eine Sanierung der betreffenden Umweltschäden, die jedoch eines der wesentlichen Ziele dieses Vorschlags ist. Es lassen sich auch noch weitere Argumente ins Feld führen — beispielsweise können Umweltschäden grenzüberschreitende Gebiete betreffen, sodass unterschiedliche Rechtsvorschriften zur Anwendung kämen bzw. es im Extremfall vielleicht gar keine anwendbare Rechtsvorschrift gäbe.

1.5. Die Kommission hat versucht, in ihrem Vorschlag alle Interessen angemessen zu berücksichtigen und mit den Zielsetzungen des 6. Umweltaktionsprogramms, den übrigen Umweltrechtsvorschriften sowie dem jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Kontext zu vereinbaren.

1.6. Vorwegzunehmen wäre auch, dass Schäden im herkömmlichen Sinn (Personen- und Sachschäden) von dem Vorschlag nicht erfasst werden, da diese über die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften betreffend die zivile Haftpflicht geregelt werden.

1.7. Auch die Haftung in Bezug auf genetisch veränderte Organismen im Zusammenhang mit der biologischen Vielfalt im Allgemeinen und der öffentlichen Gesundheit ist nicht Teil dieses Vorschlags; in der Begründung wird auf die Produkthaftungsrichtlinie<sup>(1)</sup> verwiesen, die jedoch in ihrer erweiterten Fassung nur die Haftung für Schäden an unverarbeiteten Erzeugnissen mit einbezieht und somit in Anbetracht der Entwicklung der Debatte und der Verordnungen über GVO<sup>(2)</sup> nicht als geeignetes Instrument erscheint.

## 2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1. Der Richtlinienvorschlag stützt sich auf Artikel 175 Absatz 1 EGV, da er umweltpolitische Ziele verfolgt und die Erhaltung, den Schutz und die Verbesserung der Umweltqualität anstrebt.

2.2. Mit dem Vorschlag soll ein Ordnungsrahmen für die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden errichtet werden, der auf folgenden Voraussetzungen beruht:

- Umweltschäden beziehen sich auf die biologische Vielfalt, Gewässer (Gegenstand der Wasserrahmenrichtlinie<sup>(3)</sup>) sowie auf die Bodenverschmutzung. Gemäß dem Verursacherprinzip muss der Betreiber, der einen Umweltschaden verursacht oder dem ein solcher Schaden unmittelbar droht, die Kosten der Wiederherstellungsmaßnahmen tragen. Allerdings werden in Artikel 9 eine Reihe Ausnahmeregelungen vorgesehen, die den Betreiber seiner Verantwortung entheben.
- Unter diese Ausnahmeregelungen fallen Schäden infolge von Tätigkeiten, die zum Zeitpunkt ihrer Ausübung den Zulassungskriterien entsprechen bzw. nach dem Stand der Technik nicht als schädlich gelten.
- Geeignete Maßnahmen können von qualifizierten Rechtspersonen und Personen mit einem ausreichenden Interesse eingefordert werden, da an Umweltgütern (vor allem der biologischen Vielfalt und Gewässern) normalerweise kein Eigentumsrecht besteht.
- Grenzübergreifende Schäden werden im Sinn einer Zusammenarbeit zwischen den zuständigen einzelstaatlichen Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten so geregelt, dass die Behebung des Schadens in Zusammenarbeit mit dem haftbaren Betreiber gewährleistet wird.
- Für die Durchführung der Sanierungsmaßnahmen sind zwei Möglichkeiten vorgesehen; entweder muss der Betreiber die notwendigen Sanierungsmaßnahmen ergreifen und finanzieren, oder die zuständige Behörde kann diese Maßnahmen von einem Dritten durchführen lassen und die Sanierungskosten von dem haftenden Betreiber wieder eintreiben. Auch eine Kombination beider Lösungen ist im Interesse einer wirksamen Sanierung möglich.
- Durch Einrichtung einer Deckungsvorsorge kann vermieden werden, dass die Schäden wegen Zahlungsunfähigkeit der Betreiber nicht behoben werden.
- Von der Richtlinie ausgenommen werden Umweltschäden, die auf Tätigkeiten zurückzuführen sind, die die Zulassungs-/Genehmigungskriterien erfüllen bzw. dem aktuellen Stand der Technik entsprechen.
- Die Ausnahmeregelungen kommen nicht zur Anwendung, wenn der Betreiber fahrlässig gehandelt hat; allerdings können die Voraussetzungen zur Anwendung der Ausnahmeregelungen durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften an innerstaatliches Recht angepasst werden.
- Die Richtlinie ist nicht rückwirkend, und es gibt eine Verjährungsfrist für die Haftung.

<sup>(1)</sup> Richtlinie 85/374/EWG, geändert durch 99/34/EG (ABl. L 141 vom 4.6.1999).

<sup>(2)</sup> CES 358/2000 (ABl. C 125 vom 27.5.2000) und CES 694/2002 vom 30.5.2002.

<sup>(3)</sup> Richtlinie 2060/EG Wasserrahmenrichtlinie (ABl. L 327 vom 22.12.2000).



— In einem Folgenabschätzungsbogen werden die wesentlichen Aspekte der Effizienz, des Nutzens und der Kosten, der Kostenverteilung nach Wirtschaftsbeteiligten, die erwarteten Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit, die Auswirkung auf die Verhütung, die finanzielle Absicherung der Haftpflicht und die Einschätzung des Schadens an natürlichen Ressourcen erörtert.

2.3. Vom Geltungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie sind einige wichtige, potentiell umweltschädliche Aspekte weitgehend ausgeschlossen, u. a. Schäden durch radioaktive Verseuchung, Ölverschmutzung und infolge der Verbringung gefährlicher Stoffe. Da die meisten Mitgliedstaaten den bestehenden internationalen Übereinkommen über die zivilrechtliche Haftung auf diesen Gebieten beigetreten sind, besteht nach Ansicht der Kommission — zumindest derzeit — kein Handlungsbedarf im Rahmen der vorgeschlagenen Richtlinie.

2.4. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Vorschlag aufgrund der rechtlichen Komplexität des Bereichs und der Ausnahmeregelungen Schwierigkeiten bereitet. Es sollten Formulierungen gewählt werden, die für jeden Betroffenen verständlich sind.

### 3. Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt die Umwelthaftungsregelung, die objektiv angelegt ist und zum Ziel hat, unter Anwendung des Verursacherprinzips Umweltschäden zu vermeiden bzw. den Ausgangszustand wiederherzustellen. Der Ausschuss bewertet die vorgeschlagene Regelung als positiv, ist jedoch der Auffassung, dass angesichts der unvollständigen Durchführung vieler Umweltschutzrichtlinien seitens der Mitgliedstaaten Überlegungen im Sinne seiner früheren Stellungnahmen angestellt werden müssen, um die neue Regelung inhaltlich zu verbessern, insbesondere im Hinblick auf diejenigen Aspekte, in denen die Umweltschutzorganisationen und die Betreiber bezüglich Geltungsbereich und Haftung der öffentlichen und privaten Betreiber unterschiedliche Positionen beziehen.

3.2. Die neue Richtlinie soll jedoch nur auf diejenigen Schäden angewendet werden, die durch die Nichterfüllung der geltenden, in Anhang I aufgeführten Umweltrechtsvorschriften verursacht werden<sup>(1)</sup>. Auch die Einbeziehung der Beschädigung der biologischen Vielfalt erweist sich als problematisch, da sie sich auf die vom Netz NATURA 2000, die Habitat- und die Vogelschutzrichtlinien erfassten Schutzgebiete bezieht, ohne dass dies notwendigerweise alle Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung beinhaltet (tatsächlich betrifft der Vorschlag weniger als 20 % des Territoriums und der Küstengebiete der EU). Die Kommission sollte diesbezüglich die Mitgliedstaaten dazu anhalten, die entsprechenden Verpflichtungen durch die Richtlinie 92/43/EWG<sup>(2)</sup> zu erfüllen.

<sup>(1)</sup> In Anhang I werden 18 Richtlinien aufgelistet, die sich auf Beschädigungen von Gewässern oder Boden sowie auf Umweltschäden durch die Anwendung von GMO in geschlossenen Systemen und die absichtliche Freisetzung von GMO beziehen.

<sup>(2)</sup> ABl. L 176 vom 20.7.1993.

3.2.1. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die Regelung über Umwelthaftung sich nicht auf bestehende internationale Übereinkommen stützt, da diese Übereinkommen zum einen bei vielen der jüngsten Umweltkatastrophen in der Europäischen Union ihre Unzulänglichkeit bewiesen haben und zu anderen viele dieser sektorbezogenen<sup>(3)</sup> Vereinbarungen entweder noch gar nicht in Kraft getreten sind oder von der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten noch nicht ratifiziert worden sind.

3.2.2. Die Kommission sollte erwägen, die internationalen Übereinkommen, die sich im Zusammenhang mit Umweltschäden in der EU als unzureichend erwiesen haben, durch eine Gemeinschaftsinitiative, möglicherweise im Rahmen dieses Richtlinienvorschlags, zu ergänzen.

3.3. Besonders große Bedeutung kommt den Begriffsbestimmungen in Artikel 2 zu. Durch genaue inhaltliche Festlegungen kann vermieden werden, dass bei der Durchführung der Rechtsvorschriften Zweifel aufkommen bzw. den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung zu viel Ermessensspielraum bleibt. In diesem Sinne sollten einige Begriffsbestimmungen noch deutlicher formuliert werden:

3.3.1. Die auf die Habitat- und Vogelrichtlinien 79/409/EWG und 92/43/EWG gestützte Definition der biologischen Vielfalt ist als Ansatz relativ begrenzt. Die meisten der konsultierten Vereinigungen befürworten daher auch eine Erweiterung des Begriffs auf nicht geschützte Gebiete, wenn Schäden zu schwerwiegenden Veränderungen eines solchen Gebiets führen bzw. die Gesundheit der Einwohner dieses Gebiets gefährden<sup>(4)</sup>.

<sup>(3)</sup> Es gibt ein sektorales Instrument, das bereits unterzeichnet worden, jedoch noch nicht in Kraft getreten ist: Das Basler Protokoll von 1999 über Haftung und Entschädigungsleistungen bei Schäden aufgrund der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung. Weitere Initiativen sind geplant bzw. werden derzeit erarbeitet: die Möglichkeit einer gemeinsamen Haftung im Einklang mit dem Übereinkommen von Helsinki von 1992 über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen und dem Übereinkommen von Helsinki von 1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen (Wasserschutzübereinkommen) und ein oder mehrere Instrumente betreffend die Haftung (mittelfristig) im Einklang mit dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt und dem Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit. Es gibt nur ein einziges sektorübergreifendes Instrument, und zwar das Lugano-Übereinkommen von 1993 für zivilrechtliche Haftung für Schäden durch umweltgefährdende Tätigkeiten, das allerdings noch nicht in Kraft getreten ist und dem die EU in absehbarer Zeit wohl auch nicht beitreten wird.

<sup>(4)</sup> Auf der Tagung des Europäischen Rats von Barcelona am 15. und 16. März 2002 wurde die Strategie für nachhaltige Entwicklung im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Umweltrats vom 4. März 2000 vorgelegt. Unter den zukünftigen Prioritäten bei der Durchführung dieser Strategie wird in Absatz 38 die „volle Einbeziehung der Belange des Schutzes und der Erhaltung der biologischen Vielfalt in allen einschlägigen Sektoren und bei allen Tätigkeiten“ und „Maßnahmen zu dessen [des Netzes NATURA 2000] voller Umsetzung und zum Schutz — neben den Bereichen von NATURA 2000 — von Arten, die im Sinne der Habitat — und der Vogelrichtlinie geschützt sind“ genannt.

3.3.1.1. Bei der Definition der biologischen Vielfalt sollten ebenfalls die kurz- und langfristigen Auswirkungen des Einsatzes von GMO berücksichtigt werden.

3.3.2. Eine „qualifizierte Einrichtung“ sind die Personen oder Einrichtungen, die aufgrund ihres Umweltinteresses an der Durchsetzung der Umwelthaftung zu beteiligen sind. Die Anerkennung dieser Einrichtungen wird nach Ansicht des EWSA in zweifacher Hinsicht begrenzt:

- die Mitgliedstaaten legen in den nationalen Rechtsvorschriften die Kriterien für die Anerkennung fest;
- es werden nur Einrichtungen anerkannt, deren Ziel im Umweltschutz besteht.

3.3.2.1. Es ist ohnehin davon auszugehen, dass die Organisationen in den hinsichtlich des Umweltschutzes rückständigen Ländern aufgrund der kulturellen Unterschiede schlechter gestellt sein werden, doch schließt diese Definition auch diejenigen Organisationen aus, die sich für Umweltschutzbelange einsetzen können, auch wenn ihr eigentliches Ziel nicht darin besteht, wie beispielsweise Gewerkschaften und Unternehmensverbände, die dennoch eine wichtige Rolle bei der Vermeidung von Umweltschäden spielen können.

3.3.3. Umweltschaden umfasst drei Kategorien:

- Schaden betreffend die biologische Vielfalt
- Schaden an Gewässern
- Flächenschäden.

3.3.3.1. Die Schäden an Gewässern werden in der Richtlinie 2000/60/EG hinreichend definiert, für die Schäden betreffend die biologische Vielfalt und die Flächenschäden liegt jedoch keine entsprechende Definition vor<sup>(1)</sup>. Die Schadensbegriffe sollten daher genau abgegrenzt werden.

3.4. Eines der wichtigsten Ziele dieses Vorschlags besteht in der Vermeidung von Umweltschäden, wobei der zuständigen Behörde eine wichtige Rolle zukommt. Ein vom EWSA bereits in zahlreichen Stellungnahmen angeprangertes Problem ergibt sich diesbezüglich aus der komplizierten Verwaltungsstruktur der meisten EU-Mitgliedstaaten; die Zuständigkeit mehrerer und teilweise stark dezentralisierter Behörden ist einer wirksamen Vermeidung nicht eben zuträglich.

3.4.1. Eine wirksame Vermeidungspolitik im Rahmen der Richtlinie setzt Folgendes voraus:

- Erstens müssen die Mitgliedstaaten die Zuständigkeiten der verschiedenen Behörden für Umweltbelange klar und deutlich voneinander abgrenzen, um Überschneidungen und Doppelarbeit zu vermeiden;

— Zweitens muss neben den Bestimmungen für das behördliche Eingreifen auch das Verfahren für die Erstattung der Kosten der von der Behörde durchgeführten Vermeidungsmaßnahmen festgelegt werden, da sonst die Umwelthaftung auf die Gesellschaft abgewälzt wird;

— Drittens ist sich der EWSA über die Notwendigkeit von Bestimmungen betreffend die Kostenerstattung für behördlich durchgeführte Sanierungs- und Vorsorgemaßnahmen im Klaren. Zwar ist Artikel 7 wichtig, doch wäre es angebrachter, den Schwerpunkt dabei verstärkt auf die mit der Erfüllung der in der Richtlinie vorgesehenen Aufgaben beauftragte Behörde (Artikel 13) zu legen.

3.5. Für die Kostenanlastung im Falle mehrerer Verursacher ist ein zweifaches System vorgesehen: gesamtschuldnerische Haftung oder Teilhaftung. Zwar soll dieses Doppelsystem die Anpassung an die innerstaatlichen Rechtsvorschriften erleichtern, doch ist die Abgrenzung einer Teilhaftung schwierig — und deshalb auch die praktische Anwendung dieses Systems.

3.5.1. Die gesamtschuldnerische Haftung mehrerer Verursacher vereinfacht die Haftpflicht insofern, als nicht jedem einzelnen die Schuld nachgewiesen werden muss; bei der Teilhaftung dagegen muss die jeweilige Teilschuld der einzelnen Verursacher festgestellt werden. Der Ausschuss befürwortet grundsätzlich die Anwendung der gesamtschuldnerischen Haftung, da sie das Verfahren erleichtert, doch sollte die Wahl entsprechend den Umständen des Einzelfalles den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.

3.6. Die Benennung der zuständigen Behörde ist nicht ganz eindeutig. Zwar können in den Mitgliedstaaten je nach ihrer territorialen Struktur verschiedene Einrichtungen zuständig sein, doch fällt die Haftpflicht in den Zuständigkeitsbereich der Justizbehörden, die nicht unbedingt auf Umweltbelange spezialisiert sind.

3.7. Die Einführung einer Deckungsvorsorge zur Verbesserung der Wirksamkeit der Richtlinie entspricht einer der Forderungen, die der EWSA in seiner Stellungnahme zum Weißbuch aufstellte; allerdings kann die Wirkung dieses Vorschlags dadurch unterlaufen werden, dass der Abschluss einer Umweltversicherung für die Betreiber, die Tätigkeiten im Rahmen der in Anhang I aufgelisteten Richtlinien ausüben, gemäß Artikel 16 in seiner jetzigen Form nicht verpflichtend ist.

#### 4. Änderungsvorschläge

4.1. Da es sich bei dieser Richtlinie um eine grundlegende bzw. Mindestnorm handelt, muss die Kommission stärker als bei jedem anderen Rechtsakt um Klarheit und Genauigkeit bemüht sein: Ziel der Richtlinie ist nämlich nicht nur die Einhaltung der in Anhang I aufgeführten geltenden Umweltschutzvorschriften, sondern auch die Vermeidung und

<sup>(1)</sup> Mitteilung vom 16.4.2002: „Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie“ (KOM(2002) 179 endg.).

Behebung von Umweltschäden auf dem Gebiet der Europäischen Union. Um eine einheitliche Anwendung zu erreichen, müssen die Begriffsbestimmungen in Artikel 2 überarbeitet werden.

4.2. Zu den wichtigsten Neuerungen des Richtlinienvorschlags zählt die Sanierung der Umweltschäden. Die geltenden Rechtsvorschriften sehen nur Verwaltungssanktionen in Form von Geldstrafen vor. Die Behebung von Umweltschäden obliegt zwar dem Verursacher, doch kann die zuständige Behörde tätig werden, falls der Verursacher nicht zu ermitteln ist. Diese Ersatzvornahme wirft folgende Probleme auf:

4.2.1. Das in Anhang II vorgesehene Sanierungsverfahren gibt verschiedene Sanierungsoptionen vor und legt Kriterien fest, anhand derer die zuständige Behörde die angemessene Option für die Durchführung des Verfahrens auswählen soll. Nach Auffassung des Ausschusses sollte vermieden werden, dass nur ein einziges Kriterium herangezogen wird (insbesondere das der geringsten Kosten). Es ist jedoch immer das Kriterium der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands vor Auftreten des Umweltschadens zu berücksichtigen.

4.2.2. Die Erstattung der Kosten für die Sanierung, falls diese von der zuständigen Behörde durchgeführt wird, muss einer der wichtigsten Grundsätze für das Haftungssystem sein — andernfalls tragen die Bürger die Kostenlast.

4.2.2.1. Unter der in Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe b) definierten Bedingung wäre es gleichwohl denkbar, dass die Sanierungskosten von der Behörde und dem Betreiber getragen werden, falls letzterer schuldhaft gehandelt hat.

4.3. Die Bestimmung der zuständigen Behörde ist Aufgabe der Mitgliedstaaten. Diese Tatsache kann sich in besonderer Weise auf die Harmonisierung in der Gemeinschaft auswirken. Deshalb vertritt der Ausschuss folgende Positionen:

- Die Bestimmung der zuständigen Behörde obliegt den Mitgliedstaaten gemäß den nationalen Kompetenzvorschriften.
- Gibt es unterschiedliche Kompetenzebenen, müssen die Zuständigkeiten der einzelnen Behörden eindeutig geregelt werden, um Überschneidungen und Kompetenzkonflikte zu vermeiden.

- Nicht in allen Ländern der Europäischen Union fallen Haftungsklagen in den Zuständigkeitsbereich der Zivilgerichte; teilweise sind Verwaltungsbehörden zuständig, was bedeutet, dass Verwaltungsstreitverfahren eingeleitet werden, die im allgemeinen zeitaufwendig und kompliziert sind. Da die Zivilgerichte in der EU bereits in Produkthaftungsverfahren bewandert sind, sollten sie nach Auffassung des Ausschusses auch zu den für die Umwelthaftung zuständigen Behörden benannt werden.

4.4. Nach Auffassung des Ausschusses kann die Tatsache, dass die Deckungsvorsorge nicht verpflichtend ist, dazu führen, dass im Falle der Insolvenz eines Betreibers die entsprechenden Sanierungsmaßnahmen unterbleiben. Die Kommission sollte für die Definition der betreffenden Risiken sorgen, damit die Versicherer die erforderlichen Versicherungspolicen anbieten. Sinnvoll wäre auch die Errichtung nationaler oder regionaler Fonds, in die die Einnahmen durch die von den zuständigen Behörden verhängten finanziellen Sanktionen einfließen. Auf diese Weise würden die Sanktionen ihren Zweck der Sanierung der Umwelt erfüllen.

4.5. Im Zusammenhang mit der Tatsache, dass die Verordnung nicht rückwirkend ist, stellt sich das Problem der Erstattung der Kosten für die Beseitigung von Schäden, die zu einem früheren, weit zurückliegenden Zeitpunkt entstanden sind. Es ist zu unterstreichen, dass gemäß Artikel 19 Absatz 2 die Feststellung des aktuellen Bezugs eines Umweltschadens davon abhängt, ob der Betreiber, der den Schaden verursacht hat, nachweisen kann, dass der Schaden bereits vor dem Inkrafttreten der Richtlinie verursacht wurde und daher nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie fällt.

4.6. Schließlich ist die Bedeutung der in Artikel 20 aufgeführten Berichte und des von den Mitgliedstaaten zu erarbeitenden Anhangs III hervorzuheben. Innerhalb von fünf Jahren soll Folgendes bewertet werden:

- die tatsächliche Anwendung,
- die Notwendigkeit einer Änderung der Bestimmungen des Rechtsaktes (wodurch der derzeitige Inhalt des Vorschlags einen vorläufigen Charakter erhält),
- die Änderung von Anhang I, die sich in diesem Zeitraum aus der Anwendung der Richtlinie ergibt.

Brüssel, den 18. Juli 2002.

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

## ANHANG

**zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses**

Der folgende Änderungsantrag, der mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigte, wurde im Verlauf der Beratungen abgelehnt:

**Ziffer 3.3.1**

Dieser Punkt müsste folgendermaßen lauten:

Die auf die Habitat- und Vogelrichtlinien 79/409/EWG und 92/43/EWG gestützte Definition der biologischen Vielfalt ist als Ansatz relativ neu. Bevor eine Erweiterung des Begriffs auf nicht geschützte Gebiete erfolgt, sollte Erfahrung mit dem Kommissionsvorschlag gesammelt werden.

*Abstimmungsergebnis*

Ja-Stimmen: 19, Nein-Stimmen: 37, Stimmenthaltungen: 0.

Folgender Wortlaut der Stellungnahme der Fachgruppe wurde vom Plenum zugunsten des angenommenen Änderungsantrags abgelehnt, erhielt aber mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen:

**Ziffer 4.2**

Absatz streichen.

(„Die Kernenergie ist im Gegensatz zu Kohlenwasserstoffen und erneuerbaren Energieträgern vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen und erfährt somit eine Vorzugsbehandlung. Die bestehenden Übereinkommen für die Atomindustrie schließen Umweltschäden nicht ein und sehen in anderen Fällen nur äußerst geringe Entschädigungsleistungen vor, die nicht die wirklichen Kosten decken. Der Ausschuss empfiehlt deshalb die Streichung von Artikel 3 Absatz 4, der den Ausschluss der Kernenergie vorsieht.“)

*Abstimmungsergebnis*

Ja-Stimmen: 29, Nein-Stimmen: 27, Stimmenthaltungen: 4.

---



## Stellungnahme des Wirtschafts und Sozialausschusses zu dem „Weißbuch ‚Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft‘“

(KOM(2001) 370 endg.)

(2002/C 241/32)

Die Kommission beschloss am 14. September 2001, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Weißbuch zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 19. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr García Alonso.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18 Juli 2002 (Sitzung vom 18. Juli) mit 53 gegen 2 Stimmen folgende Stellungnahme.

### 1. Allgemeine Bemerkungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss nimmt mit Interesse die Vorlage dieses Weißbuchs über die Verkehrspolitik zur Kenntnis, mit dem der Versuch unternommen wird, auf die Herausforderungen, denen der Verkehrssektor im nächsten Jahrzehnt gegenüber stehen wird, und die Interaktion mit anderen Gemeinschaftspolitiken, insbesondere der Binnenmarkt- und der Umweltpolitik, eine umfassende Antwort zu finden und darüber hinaus einen Bezugsrahmen zu schaffen, der der voraussichtlichen Erweiterung der Europäischen Union Rechnung trägt.

1.2. Der Ausschuss kann sich vielen der im Weißbuch dargelegten Gedanken und Anregungen anschließen. Um seine Stellungnahme kurz zu halten, werden sich seine Bemerkungen daher auf jene Aspekte beschränken, bei denen er andere Vorstellungen als die Europäische Kommission hat. Er will damit zur Bereicherung der Debatte und zur Suche nach den bestmöglichen Lösungen im Geist der Kompromissbereitschaft beitragen.

1.3. Im Sinne einer systematischen Auseinandersetzung mit dem Weißbuch folgen zunächst die Aspekte allgemeiner Art, zu denen der EWSA konstruktive Bemerkungen vorzubringen hat, und anschließend Überlegungen zur Verbesserung, die der Gliederung des Weißbuchs folgen.

1.4. Das Hauptproblem des Weißbuchs, das den Ausschuss zu den meisten seiner Anregungen veranlasst, besteht seiner Ansicht nach darin, dass die dargelegten Probleme und die vorgeschlagenen Lösungen zu uniform behandelt werden, sowohl in räumlicher Hinsicht als auch unter wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen, kulturellen und anderen Aspekten. Das Europa der 15 — ganz zu schweigen vom künftigen Europa der 27 — ist kein gleichförmiger Raum; die in den fünfzehn Mitgliedstaaten vorzufindenden Gegebenheiten und Umstände sind unterschiedlich und müssen daher nach Möglichkeit auch verschieden behandelt werden.

1.5. Sicher wird im Weißbuch die Existenz erheblicher räumlicher Ungleichheiten in der Europäischen Union eingeräumt; in seinen Überlegungen und der Formulierung von Lösungsansätzen berücksichtigt es jedoch nicht, dass die geographischen, orographischen, territorialen, wirtschaftlichen, demographischen und sonstigen Merkmale nicht einheitlich sind, so dass versucht werden muss, eine differenzierte Behandlung der Verkehrsproblematik je nach der besonderen Situation jedes Landes und jeder Region zu finden. Tatsache ist, dass die Problemlage in den Ländern in der Mitte Europas ganz anders als in den Ländern in Randlage und den Inselgebieten ist und eine einförmige Behandlung der Verkehrsfragen, bei der zu homogene Lösungen angestrebt werden, zu manchen Diskriminierungen und nachteiligen Effekten sowohl für die eine Gruppe von Ländern wie für die andere führen kann.

1.6. Der erste Bemerkung, in diesem Fall kritischer Art, betrifft die deutliche inhaltliche Abkehr dieses Weißbuchs von dem früheren, 1992 vorgelegten Weißbuch, in dem ein starker Akzent auf der Öffnung für den Wettbewerb und auf Wettbewerbsfähigkeit lag, beides vor dem Hintergrund der Fortschritte im gemeinschaftlichen Binnenmarkt. Der EWSA bekräftigt den Grundsatz, dass die öffentlichen Stellen sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf gemeinschaftlicher Ebene über eine ausreichende gesetzgebende Gewalt zur Ordnung und Regulierung des Marktes zum Wohle der Betreiber und Verbraucher sowie zur Kontrolle seines Funktionierens und der Einhaltung der „Wettbewerbsregeln“ verfügen. Er ist jedoch der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen, mit denen ein Neuausgleich unter den Verkehrsträgern hergestellt werden soll, keine Verzerrung des Wettbewerbs darstellen dürfen. Allerdings bejaht der Ausschuss die Anwendung des Grundsatzes eines „kontrollierten Wettbewerbs“ auf Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, wie z. B. den öffentlichen Verkehr in seinen verschiedenen Formen, die laut Artikel 16 des EG-Vertrags einen besonderen Stellenwert innerhalb unserer gemeinsamen Werte einnehmen und für die Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts grundlegend sind.

1.7. Dies führt zu dem in sich konträren Weg einer dirigistischen, gleichmacherischen Politik, bei der einige

Verkehrsträger durch bestimmte wirtschafts- und steuerpolitische Maßnahmen bevorzugt und dann innerhalb der einzelnen Sektoren Liberalisierung und Wettbewerb gefördert werden. Dadurch wird der Wettbewerb zwischen den Verkehrsmitteln „eingedämmt“ und voller Wettbewerb innerhalb der Verkehrsträger gefordert, ohne zu bedenken, dass bestimmte Kriterien einheitlich in beiden Bereichen gelten müssen, wie z. B. Umweltwirkung oder Dienstqualität und -sicherheit.

1.8. Zweitens betont der EWSA nachdrücklich das Recht der Bürger auf Mobilität sowie die strategische Bedeutung des Güterverkehrs für die Entwicklung der Staaten und die Versorgung von Bergregionen, schwer zugänglichen Gegenden, Inseln oder ultraperipheren Gebieten, die eine geringere Wirtschaftskraft haben. Er mahnt daher die Kommission, dass das Ziel, den Verkehr in den Kontext und die Strategie der nachhaltigen Entwicklung einzuordnen, keinesfalls eine Einschränkung der wirtschaftlichen Möglichkeiten dieser Regionen und ihres Potenzials für eine harmonische Entwicklung implizieren darf, sondern dass vielmehr versucht werden muss, die Nachfrage auf unterbeanspruchte, sicherere und umweltverträglichere Verkehrsträger umzulenken, um zu einer ausgewogeneren Nutzung der Verkehrsträger zu gelangen.

1.9. Im Zusammenhang mit der Mobilität der Personen ist drittens die Bewertung der Rolle des öffentlichen Verkehrs im Verhältnis zur Nutzung des privaten Kraftfahrzeugs, die eine Umlenkung der Nachfrage zum öffentlichen Verkehr beinhaltet, unzureichend, und es fehlt eine klare Definition einer Orientierungspolitik, die die Nutzung der für die zurückzulegende Wegstrecke geeignetsten Verkehrsmittel fördert. Der EWSA ist in dieser Hinsicht der Auffassung, dass versucht werden muss, Alternativen zum privaten Straßenverkehr zu fördern, anstatt diesen zu diskriminieren, ganz besonders nicht den Bus als kollektives Verkehrsmittel der Personenbeförderung.

1.10. Viertens folgt das Weißbuch einem häufigen Gemeinplatz: Es setzt die externen Effekte, die der Verkehr hervorruft, mit den negativen Auswirkungen gleich, die er verursacht, ohne mit einem Wort auf die sich ergebenden Vorteile einzugehen. Ganz abgesehen davon, dass der Verkehr als Wirtschaftstätigkeit zum wirtschaftlichen und sozialen Wachstum eines Landes beiträgt und ein reibungsloses, effizientes Funktionieren des Marktes sichert, ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Verkehrsinfrastruktur zur realen Konvergenz und zur Erreichung von Vollbeschäftigung beiträgt, indem sie die Produktivität des Privatsektors erhöht, die Wettbewerbsfähigkeit des Dienstleistungssektors steigert und die Mobilität der Bürger verbessert; dies gilt konkret für den in- und ausländischen Fremdenverkehr.

1.11. Schließlich werden aus vermeintlichen Gründen des Umweltschutzes bestimmte wirtschaftliche Optionen befürwortet, dabei aber kaum berücksichtigt, dass technische Ver-

besserungen und die Anwendung strengerer Emissionsnormen für eine geringere Umweltbelastung durch die einzelnen Verkehrsmittel sorgen. In dieser Hinsicht sollte die Kommission unter den Zielen der Verkehrspolitik und ihrer Aktionsprogramme ausdrücklich auch die Verbesserung der Energieausnutzung und der Verkehrseffizienz aufführen und zu den möglichen konkreten Maßnahmen, die anzuregen oder zu ergreifen sind, auch die schrittweise Erhöhung der Effizienzmaßstäbe für schwere Nutzfahrzeuge, die verbrauchsgünstiger und abgasärmer werden müssen, sowie die Nutzung alternativer Kraftstoffe (z. B. Biokraftstoffe) u. a. zählen. Nach Auffassung des Ausschusses ist eine solche Stoßrichtung wirkungsvoller für den Abbau der Umweltbelastung als viele der Maßnahmen, mit denen willkürlich in die modale Verteilung des Verkehrs eingegriffen werden soll.

## 2. Ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den Verkehrsträgern schaffen

2.1. Beim Problem der Verkehrsstaus, einem der zentralen Themen des Weißbuchs, wird übersehen, dass davon nur ein ganz kleiner Teil des Gemeinschaftsraumes betroffen ist, auch wenn es natürlich zutrifft, dass es sich dabei um Gebiete mit einer sehr hohen Bevölkerungsdichte (einer der Ursachen des Problems) oder um ökologisch besonders sensible Gebiete (Alpen und Pyrenäen) handelt. Daher erscheint es, wie bereits oben ausgeführt, unangemessen, eine allgemeine, einheitliche Verkehrspolitik für den gesamten Gemeinschaftsraum aufzustellen; vielmehr wären Konzepte für eine gebietsspezifische Politik gefordert.

2.2. Das Weißbuch geht nicht ausreichend auf die Unterschiede ein, die zwischen den einzelnen Ländern der EU bestehen; es bringt nur allgemeine Lösungen vor, die die Randstaaten und in diesen wiederum die „abgelegenen Gegenden“, die sozusagen die „Peripherie der Peripherie“ darstellen, erheblich benachteiligen. Es zeigt keine Lösungswege auf, die ihnen eine stärkere Integration in den Gemeinschaftsraum und eine Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit erlauben würden. Nach Ansicht des EWSA muss geprüft werden, mit welchen wirtschaftlichen Maßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit dieser Gebiete verbessert werden kann.

2.3. Zweitens wird in Bezug auf Verkehrsstauungen weder hinreichend quantifiziert noch bewertet, welche Auswirkungen die drei großen verkehrserzeugenden Kategorien — privater Personenverkehr, öffentlicher Personenverkehr und Güterverkehr — haben, zumal die relativen Auswirkungen dieser Kategorien von Gebiet zu Gebiet unterschiedlich sind (am stärksten beim Personenverkehr in der Nähe von Ballungsgebieten), noch ist die zeitliche Verteilung über den Tag oder über das Jahr bei ihnen gleich. Daraus können sich einige Möglichkeiten für eine bessere Nutzung der bestehenden Infrastrukturen ergeben, nämlich durch eine nach räumlichen oder zeitlichen Prioritäten geordnete Nutzung; mit diesen Möglichkeiten befasst sich das Weißbuch nur in den Aussagen zur Tarifierung für die Infrastrukturnutzung.

2.4. Darüber hinaus wird bei der beabsichtigten Herstellung eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen den Verkehrsträgern nahezu ausschließlich auf eine stärkere Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene gesetzt. Dabei sind die praktischen Probleme des multimodalen Verkehrs noch gar nicht hinreichend gelöst, worauf der EWSA in einer neueren Stellungnahme hingewiesen hat <sup>(1)</sup>; sie sind aber die eigentliche Ursache für das geringe Gewicht anderer Verkehrsträger als der Straße, denn der Straßenverkehr ist ihnen gegenüber nicht nur kostenmäßig wettbewerbsfähig, sondern vor allem auch aufgrund seiner Flexibilität.

2.5. Die wiederholt und bisweilen ungerechtfertigt geäußerte Kritik am Straßengüterverkehr („zu häufige Gesetzesverstöße“, „prekäre finanzielle Lage vieler Straßengüterverkehrsunternehmen“, „Tendenz, die Preise zum Nachteil der übrigen Verkehrsträger zu senken“) hilft bei der Suche nach einer mittelfristig tragbaren Lösung nicht weiter. In dieser Hinsicht sollten vielmehr die in den letzten Jahren unternommenen Anstrengungen und Fortschritte anerkannt werden, die in den Bereichen Bildung, berufliche Qualifizierung, Verbesserung der Verkehrssteuerungstechniken, Einführung neuer Informationstechnologien usw. erzielt wurden; außerdem besteht nach wie vor die Notwendigkeit, weiter an der Durchsetzung neuer Maßnahmen zu arbeiten, die Situationen wie die oben genannten vermeiden helfen.

2.6. In ihrer Mitteilung zum zweiten Eisenbahnpaket „Schaffung eines integrierten europäischen Eisenbahnraums“ untersucht die Kommission, warum sich die Bahn als unfähig erwiesen hat, auf den kontinuierlichen Rückgang ihres Anteils am Verkehrsmarkt zu reagieren. Dem Ausschuss liegt das zweite Eisenbahnpaket gegenwärtig zur Prüfung vor, in Kürze wird er seine Stellungnahme zu den Vorschlägen der Kommission abgeben. Dessen ungeachtet unterstützt er alle Schritte, die auf ein besseres Funktionieren des nationalen und internationalen Personen- oder Güterschienenverkehrs zielen, sei es durch mehr Wettbewerb unter den Betreibern oder durch den Abbau der zahlreichen, heute noch bestehenden technischen und rechtlichen Hindernisse, der allerdings nicht eine Verschlechterung der heutigen sozialen Bedingungen zur Folge haben darf.

2.7. Entsprechend muss auch, wie der Ausschuss vor kurzem in einer Stellungnahme <sup>(2)</sup> betont hat, dringend die See- und Flusskobotage im Güterverkehr gefördert werden, durch angemessene Investitionen in die Infrastruktur und durch Unterstützung aller Maßnahmen, die der Rationalisierung und Wettbewerbsfähigkeit dieser Sektoren dienen. Daher verpflichtet der Ausschuss der Kommission in Bezug auf die Notwendigkeit bei, diese Verkehrsmittel zuverlässiger, effizienter und zugänglicher zu machen, und unterstützt die dahin gehend vorgeschlagenen Maßnahmen. Darüber hinaus muss betont werden, dass die Gemeinschaftsflotte von entscheidender Bedeutung für die Gewährleistung der Energie- und Rohstoffversorgung der EU ist und eine wichtige Basis für die Seenotrettung und Bergung in Notfällen darstellt. Das

Weißbuch nimmt zwar beiläufig auf die strategische Relevanz des Seeverkehrs Bezug und geht sowohl auf seine Vorteile als auch auf die Folgen der Schadstoffemissionen durch Schiffe ein, doch münden diese Aussagen nicht in ein Handeln, das seiner Bedeutung angemessen wäre, denn es werden keine konkreten Maßnahmen vorgesehen, die eine Verkehrsverlagerung von Land auf See erlauben würden.

2.8. Im konkreten Fall der Seekabotage unterstützt der EWSA den Vorschlag des Weißbuchs, mehr für den Ausbau der „Autobahnen auf See“ zu tun, die eine wettbewerbsfähige Alternative zum landgestützten Güterverkehr darstellen können, und sie in die transeuropäischen Netze zu integrieren. Aufmerksam geprüft werden sollte auch der Vorschlag, ähnlich wie im Luftverkehr auch für die Fahrgäste auf Kreuzfahrtschiffen in Europa eine Regelung über die Sicherheitskontrolle einzuführen, um die Gefahr von Anschlägen zu minimieren.

2.9. Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass die unverzichtbare Erhaltung des gemeinschaftlichen Know-hows eine weitere Herausforderung für das nächste Jahrzehnt darstellt, und weist in diesem Zusammenhang nochmals auf die Vorschläge hin, die er in seiner Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission über die Ausbildung und Einstellung von Seeleuten <sup>(3)</sup> gemacht hat.

2.10. Der Luftverkehr ist als eine hochwertige Verkehrsform zu sehen, die Fernstrecken bedient und unbedingt mit dem Hochgeschwindigkeitsbahnnetz bzw. dem öffentlichen Personenverkehr zu verknüpfen ist. Davon ausgehend, unterstützt der EWSA ebenfalls die meisten der im Weißbuch für den Luftverkehr vorgeschlagenen Initiativen, insbesondere die, die ein besseres Management der verfügbaren Ressourcen (Flughäfen, Luftraum) bei bestmöglichem Schutz der Umwelt (insbesondere gegen Emissionen und Lärm) zum Ziel haben, und vertritt die Auffassung, dass es entsprechend dem Wesen des Luftverkehrs den Kräften des Marktes überlassen bleiben muss, dessen künftige Gestalt zu bestimmen; dies hindert natürlich nicht, bestehende Regelungen für Dienste, die dem Gemeinwohl dienen (insbesondere Anbindung von Inseln oder sehr abgelegenen Gegenden), beizubehalten. Daher ist es dringend geboten, die Aufnahmefähigkeit des Luftraums und die Leistungsfähigkeit der Flughäfen zu steigern, um mit der zu erwartenden starken Zunahme des Luftverkehrs Schritt zu halten. Des Weiteren sollte die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern, im Rahmen ihrer Raumordnungspolitik der Planung der Flughafenzonen Rechnung zu tragen <sup>(4)</sup>.

2.11. In den Überlegungen zur Multimodalität unterstützt der Ausschuss schließlich sowohl die Initiativen im Rahmen des Programms „MARCO POLO“ als auch die Einbeziehung der Investitionen für die Multimodalität in die transeuropäischen Verkehrsnetze und die Gemeinschaftsregelung über den Beruf des Güterverkehrskonsolidators, dessen Rolle EU-weit gefördert werden muss.

<sup>(1)</sup> ABl. C 95 vom 30.3.1998, S. 21.

<sup>(2)</sup> ABl. C 40 vom 15.2.1999, S. 3.

<sup>(3)</sup> KOM(2001) 188 endg.

<sup>(4)</sup> ABl. C 125 vom 27.5.2002.



### 3. Engpässe beseitigen

3.1. Selbstverständlich war die Initiative zum Aufbau trans-europäischer Verkehrsnetze (TEN) ein sehr sinnvoller Schritt, der jedoch noch weit von der Erreichung seiner ehrgeizigen Ziele entfernt ist. Gründe dafür sind der langfristige Charakter dieser Netze, die Notwendigkeit, nationale, regionale und auch kommunale Stellen verschiedener Länder auf einen Nenner zu bringen, und vor allem die Haushaltsbeschränkungen in einer Zeit knapper öffentlicher Kassen (Einhaltung der Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht). Anzufügen wäre noch die vielfach unzureichende Einbeziehung des Privatsektors in die aktive Mitarbeit an den Netzen.

3.2. Daher muss jede im Weißbuch angedachte Initiative zur Voranbringung der transeuropäischen Netze diese Probleme an der Wurzel angehen. Der Ausschuss unterstützt zum einen grundsätzlich die im Weißbuch vorgeschlagene Handlungsstrategie und hält zum anderen die vorgeschlagene Aufstockung des Höchstbeitrags der Gemeinschaft für grenzübergreifende Eisenbahnprojekte, die der Überwindung natürlicher Hindernisse dienen, auf 20% für angemessen. Außerdem ist er der Ansicht, dass diese Hilfen auch den anderen Verkehrsträgern zugute kommen sollten und dass die Querfinanzierung für diese Art von Vorhaben im Einklang mit Ziffer 3.4 nur in sehr konkreten Fällen zugelassen werden darf.

3.3. Besonders vorrangig ist die Erhöhung der Kapazität der Verkehrsverbindungen über die Alpen und die Pyrenäen auf eine ganz und gar umweltverträgliche Art und Weise sowie die Kombination dieser Kapazitätserhöhung mit einer stärkeren Nutzung alternativer, durch den Seegüterverkehr gebotener Möglichkeiten und einhergehend mit einer Erhöhung der Sicherheit in den (neuen oder bestehenden) Tunneln. Der Ausschuss erwartet gespannt den Vorschlag, den die Kommission zur Verbesserung der Sicherheitsbedingungen in Tunneln vorzulegen beabsichtigt. Der EWSA hält jedoch den Vorschlag der Kommission zum Bau einer neuen Schienenverbindung durch die Pyrenäen, um diese durchlässiger zu machen, für unzureichend. Dieses Vorhaben mit seinem langen Zeitraum für Planung, gesellschaftliche Akzeptanz und Durchführung muss durch die Erschließung neuer Straßenverbindungen ergänzt werden, mit denen sich mittelfristig die starke Verkehrszunahme auffangen lässt, die zwischen Nordafrika, der Iberischen Halbinsel und dem übrigen Europa sowie zwischen den Halbinseln Italien und Griechenland und dem übrigen Europa zu verzeichnen ist.

3.4. Der Ausschuss hat ernste Bedenken gegenüber den in diesem Kapitel des Weißbuchs angesprochenen „Querfinanzierungsformeln“, auf die im folgenden Abschnitt näher eingegangen wird. Grundsätzlich ist er gegen jede Art von Abgaben/Quersubventionen und kann ihnen nur zustimmen, wenn es um Fälle geht, die aufgrund ihrer Größe wirklich eine Ausnahme darstellen, was auf die Alpentransversale oder ähnlich kritische Engpässe bei Hauptverkehrsverbindungen zutreffen kann, und die das Einverständnis der direkt betroffenen Staaten haben.

3.5. Ergänzend hält es der EWSA für nötig, neue, innovative Finanzierungsformeln und Gemeinschaftshilfen zu schaffen und anzuwenden, die eine schnellere Fertigstellung des trans-europäischen Verkehrsnetzes erlauben, ohne dass der Straßenverkehr mit neuen Abgaben und Gebühren belastet wird, die die Wettbewerbsbedingungen zwischen den einzelnen Verkehrsträgern verzerren könnten. Ein denkbarer Vorschlag in dieser Hinsicht wäre die Schaffung eines Fonds für Verkehrsinfrastrukturen, der in jedem Mitgliedstaat aus Einlagen gespeist werden könnte, die aus der Erhebung eines geringen Anteils am BIP oder an den jährlichen Zuwächsen des Fonds selbst stammen (von denen wiederum ein Teil aus eben diesen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur kommen wird). Dieser Fonds könnte nach und nach in die Mitfinanzierung von Vorhaben in dem Teil des Hoheitsgebiets jedes Mitgliedstaats einfließen oder als Garantie- und Kapitalausgleichsfonds fungieren, der Privatinvestoren einen stärkeren Anreiz zur Beteiligung bietet und die Entwicklung öffentlich-privater Partnerschaften fördert.

### 4. Die Verkehrspolitik auf den Benutzer ausrichten

4.1. Der Ausschuss möchte sein Erstaunen darüber zum Ausdruck bringen, dass die Sicherheit im Straßenverkehr im gleichen Kapitel wie die Internalisierung der Kosten für die Benutzer behandelt wird, denn beide fallen nicht unter die gleichen Kriterien, vor allem nicht unter dem Titel dieses Kapitels.

4.2. In Bezug auf die Sicherheit begrüßt der Ausschuss die meisten der im Weißbuch ins Auge gefassten Handlungsbereiche, u. a. die Harmonisierung der Beschilderung, die Verbreitung vorbildlicher Praktiken zur Vermeidung von Unfällen oder die Entwicklung neuer Technologien. Im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip ist er jedoch gegen eine Harmonisierung von Aspekten wie z. B. dem zulässigen Blutalkoholgehalt oder der zulässigen Höchstgeschwindigkeit. Daher regt der Ausschuss als Alternative die Form einer gemeinsam vom Rat und vom Europäischen Parlament verabschiedeten Empfehlung an, die den einzelstaatlichen Regierungen einen Spielraum in der Frage lässt, ob und wann solche möglichen Harmonisierungsmaßnahmen festgelegt werden.

4.3. Für angebracht hält es der EWSA dagegen, in der Frage der Harmonisierung des Strafenkatalogs in bestimmten Bereichen, wie z. B. zulässige Höchstgeschwindigkeiten oder Fahrzeugstilllegung, voranzukommen. Die Kommission könnte in diesem Sinne eine Reihe strafbarer Handlungen definieren, so dass die Mitgliedstaaten für den Fall der Zuwiderhandlung wirkungsvolle, abschreckende Maßnahmen festlegen können.

4.4. Für unzureichend hält der Ausschuss den Raum, der dem Schutz von Fußgängern und insbesondere Radfahrern in der Sicherheitsthematik gewidmet wird. Er hätte es begrüßt, wenn deutlich auf den in vielen Ländern nötigen stärkeren Ausbau spezieller Verkehrswege für diese Gruppen von Verkehrsteilnehmern als einer Alternative zum Stadt- bzw. Kurzstreckenverkehr aufmerksam gemacht worden wäre.



4.5. Zufrieden hat der Ausschuss die vor kurzem vorgelegte Mitteilung <sup>(1)</sup> der Kommission über die „Schaffung eines integrierten europäischen Eisenbahnraums“ zur Kenntnis genommen, in der es in erster Linie um die Fortsetzung der Reform im Bahnsektor geht; dazu werden die Entwicklung eines gemeinsamen Konzeptes für die Eisenbahnsicherheit sowie die Einrichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur vorgeschlagen, zu deren Aufgaben es gehören soll, gemeinsame Lösungen im Bereich der Sicherheit zu finden.

4.6. Der EWSA unterstützt voll und ganz den Ansatz der Kommission in Bezug auf den Schutz der Rechte der Benutzer (Information, Beschwerdeverfahren, Schadenersatz u. a.), wie sie Fluggäste im Luftverkehr haben, und befürwortet deren Ausweitung und Anwendung auch in den anderen Verkehrsträgern.

4.7. Unter der Überschrift „Kostenwahrheit für den Benutzer“ teilt der Ausschuss den Grundsatz, dass „die Maßnahmen der Gemeinschaft daher darauf abzielen [müssen], die derzeit dem Verkehrssystem auferlegten Steuern schrittweise durch Instrumente zu ersetzen, die die Infrastrukturkosten und die externen Kosten am wirksamsten internalisieren“.

4.8. Der Ausschuss begrüßt ebenfalls den Gedanken, nach und nach von einem System mit festen Zahlungen in Form von Steuern abzukommen und zu Abgaben auf der Grundlage eines Systems überzugehen, das nach Parametern wie Nutzung, Verkehrsgebiet und Umweltwirkung bemessen wird. Dies würde einer größeren Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der europäischen Verkehrspolitik dienlich sein und damit der eingangs dieser Stellungnahme gemachten Bemerkung des Ausschusses entsprechen.

4.9. Bei der Entwicklung dieses Grundsatzes sieht der Ausschuss im Vorschlag der Kommission jedoch viele Aspekte, bei denen er begründete Zweifel anmelden muss oder die seiner Ansicht nach potenziell dem eigentlichen Ziel zuwiderlaufen. Er denkt dabei an folgende:

4.9.1. An keiner Stelle wird mit der nötigen Bestimmtheit die Notwendigkeit erwähnt, dass die Steuer- und Einnahmenneutralität der vorgeschlagenen Maßnahmen gewahrt sein muss. Viele Steuern, die gegenwärtig auf den Verkehr erhoben werden, sind nicht aus ökologischen Motiven entstanden, sondern dienen schlicht der Erzielung von Einnahmen. Von daher besteht die Gefahr, dass die neuen Abgaben, mit denen die Kosten internalisiert werden sollen, als „Zuschlag“ konzipiert werden, die zu den bestehenden Steuern hinzukommen, und nicht als „Ergänzung“ zum Zweck eines höheren Steuereingangs.

4.9.2. Zweitens muss die Einführung eines Systems der Tarifierung für die Infrastrukturnutzung auf Gemeinschafts-

ebene — auch, wie von der Kommission vorgesehen, mit einem weiten Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei seiner Anwendung — auf alle Verkehrsträger zugleich angewandt werden, nicht nur auf einen oder einige. Dabei ist besonders daran zu denken, dass bei der Elektrizität, die insbesondere der Schienenverkehr verbraucht, in angemessener Form auch die Besteuerung und die Umweltauflagen zum Tragen kommen müssen, die für andere Verkehrsträger gelten.

4.9.3. Der Ausschuss stellt den Vorschlag des Weißbuchs in Frage, Privatfahrzeuge nicht in die Entgelterhebung für die Infrastrukturnutzung einzubeziehen und weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass dies nicht in die Zuständigkeit der Kommission falle, sondern in die der einzelstaatlichen bzw. lokalen Behörden, weil damit eine positive Diskriminierung von Privat-Pkw geschaffen werde. Die stetige Zunahme des privaten Pkw-Verkehrs wirkt sich eindeutig auf die Verkehrsbedingungen des gewerblichen Verkehrs aus, sowohl innerstaatlich als auch innergemeinschaftlich, und verzerrt die Wettbewerbsbedingungen. Zudem liegen seine weit reichenden Auswirkungen auf die externen Effekte — Unfälle, Staus, Umweltverschmutzung, Schadstoffemissionen usw. — auf der Hand, denn 90 % der gesamten Kilometerleistung aller Fahrzeuge in der EU entfallen darauf (auch wenn er in wesentlich geringerem Maße für die verschiedenen Schadstoffemissionen verantwortlich ist).

4.9.4. In Erwartung des angekündigten Vorschlags der Kommission über Dieseldieselkraftstoff für die berufliche Nutzung ist der Ausschuss für die Verringerung der speziellen Dieselsteuer als Ausgleich für die Einführung einer Kilometerabgabe, die in der Kommission geprüft wird, denn andernfalls käme es zu einer Doppelbesteuerung und einer erheblichen steuerlichen Mehrbelastung schwerer Nutzfahrzeuge mit den entsprechenden negativen Folgen für die Kosten des Verkehrs. Außerdem wird der Vorschlag der Kommission, die spezielle Dieselsteuer nach oben anzugleichen, sehr nachteilige Auswirkungen für jene Länder haben, in denen diese Steuern gegenwärtig unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegen.

4.9.5. Ganz besonders besorgt ist der Ausschuss darüber, dass sog. „Ertragsüberschüsse aus Infrastrukturnutzung“ erzielt werden sollen. Zunächst einmal sind in vielen Fällen Privatunternehmen Betreiber der Infrastruktur, und ein System der vorgeschlagenen Art wird mehr Komplexität und eine aufwändige Steuerkontrolle verursachen. Außerdem wird die Verwaltung dieser „eingestrichenen Überschussmittel“ schwere Interessenkonflikte zwischen den Verkehrsträgern und den einzelstaatlichen, regionalen und kommunalen Behörden heraufbeschwören.

4.9.6. Der Ausschuss ist daher der Auffassung, dass jede Abgabe für die Infrastrukturnutzung, die vereinbart wird (zusätzlich zu der an den Infrastrukturbetreiber zu entrichtenden Mautgebühr), als laufende Einnahme im Bundes- oder Landeshaushalt (je nach Mitgliedstaat) ausgewiesen werden

<sup>(1)</sup> KOM(2002) 18 endg.

und die Finanzierung neuer Infrastrukturen ebenfalls in völliger Transparenz auf der Grundlage der öffentlichen Haushalte erfolgen muss. Als einzige Ausnahme von dieser Regel könnten außerordentlich bestimmte Vorhaben wie die Querung der Alpen und der Pyrenäen oder andere Vorhaben gelten, die aufgrund der Beteiligung von mindestens drei Mitgliedstaaten eine gemeinschaftliche Dimension und damit ein Gemeinschaftsinteresse aufweisen.

4.10. Andere Vorschläge in diesem Kapitel des Weißbuchs kann der Ausschuss nur nachdrücklich begrüßen. Besonders interessant sind die Überlegungen zur Förderung der Intermodalität der Personen und die Schaffung einer Charta der Rechte (und Pflichten) der Passagiere der einzelnen Verkehrsträger. Allerdings hält er es für erforderlich, darüber hinaus konkrete Maßnahmen für einen leichteren Zugang und bessere Verkehrsbedingungen für Nutzer mit eingeschränkter Mobilität vorzusehen. Er fordert die Kommission daher auf, in ihre Vorschläge dazu geeignete Maßnahmen aufzunehmen und im Rahmen des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen 2003 auch eine spezielle Mitteilung zu dieser Thematik vorzulegen.

4.11. Besonders sachdienlich ist die Bestätigung, dass der öffentliche Personenverkehr den Charakter eines öffentlichen Dienstes hat, was der Ausschuss in vielen seiner Stellungnahmen immer wieder betont hat. Der Ausschuss ersucht die Kommission daher, in diese Richtung weiterzuarbeiten und Handlungen zu unterlassen, die dem eventuell zuwiderlaufen, wie dem jüngsten (jetzt schon wieder geänderten) Vorschlag für eine Verordnung über den öffentlichen Personenverkehr, in dessen ursprünglicher Fassung einige Bestimmungen die volle Anwendung dieses Grundsatzes erschweren, wenn nicht gar verhindern<sup>(1)</sup>. Ebenfalls aus diesem Grund unterstützt der Ausschuss die flexiblere Handhabung der Regelung über die Notifizierung von Beihilfen an Personenverkehrsunternehmen unter bestimmten Bedingungen gemäß den Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes und unterhalb bestimmter Schwellenbeträge.

4.12. In der Frage der Rationalisierung des Stadtverkehrs vertritt der Ausschuss die Auffassung, dass das vorrangige Ziel eindeutig die Förderung und Verbreitung bewährter Praktiken sein muss (zumal dieses Thema die lokalen Gebietskörperschaften angeht). Er ist daher der Ansicht, dass ein Gemeinschaftsprogramm geschaffen werden sollte, das die Entwicklung bewährter Praktiken und die Verbreitung von Informationen darüber an die Bürger, ohne deren Mitwirkung und Zusammenarbeit sie nicht umsetzbar sind, institutionalisiert. Außerdem hält er die Durchführung von Investitionen und Verkehrsplänen für notwendig, die den Verkehr in den großen, verkehrsbelasteten Ballungsräumen qualitativ verbessern, wofür finanzielle Hilfen aus Gemeinschaftsmitteln vorgesehen werden sollten.

## 5. Der Globalisierung des Verkehrs Herr werden

5.1. Es erstaunt den Ausschuss, dass dieses Kapitel einen so negativ klingenden Titel trägt, den er für unglücklich gewählt hält, zumal der folgende Inhalt von dieser schwarzmalenden Sicht abrückt. Passender erscheint dem EWSA der Titel „Die Globalisierung des Verkehrs lenken und leiten“.

5.2. Ebenfalls für unangebracht hält es der Ausschuss, dass die Thematik der Beitrittsländer in diesem Abschnitt untergebracht wurde, denn sie können sich dadurch von einem Weißbuch ausgeklammert fühlen, dessen Zeithorizont weit über ihr sehr wahrscheinliches Beitrittsdatum hinausgeht.

5.3. Zu der Verkehrsstrategie für die Beitrittsländer hat sich der Ausschuss bereits mehrfach geäußert. Diese Strategie muss folgende Eckpunkte haben:

- Beseitigung der Verkehrsengpässe an den Grenzen zwischen diesen Ländern untereinander sowie zwischen ihnen und den gegenwärtigen EU-Mitgliedstaaten;
- Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs im Straßenverkehr, sei es unter dem Aspekt der sozialen Bedingungen oder unter dem Aspekt der Sicherheit der Fahrzeuge;
- Bekämpfung von Menschenschleuserringen;
- Förderung eines Rahmens für den Wettbewerb und die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Bahnsysteme, der die Aufrechterhaltung des Anteils am Güterverkehrsmarkt, den sie gegenwärtig haben, ermöglicht;
- volle Einbeziehung dieser Länder in das multimodale Verkehrsnetz der Gemeinschaft und Ausbau ihrer Binnenwasserstraßen;
- strikte Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über die Seeverkehrssicherheit und die Hafenkontrolle ab dem ersten Tag des Beitritts ohne Übergangsfristen jedweder Art.

5.4. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Verkehrspolitik auf internationaler Ebene ein zusätzliches Element der Handels- und in mancher Hinsicht auch der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist. Die Europäische Kommission muss daher in diesem Bereich die Zuständigkeiten haben, die ihr die Verträge für den Abschluss internationaler Handelsabkommen übertragen. Die Kommission braucht Zuständigkeiten für die Aushandlung internationaler Verkehrsabkommen, um ihren aus dem Sekundärrecht und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs erwachsenen Verpflichtungen nachzukommen. Er spricht sich daher dafür aus, dass die Europäische Kommission unter dem Mandat und nach Vorgaben des Rates im Bereich des Verkehrs als Vertreterin der EU in allen für verkehrspolitische Fragen

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des Ausschusses ABl. C 221 vom 7.8.2001, S. 31.

zuständigen internationalen Gremien auftritt und sich diese Zuständigkeit auch auf das Aushandeln von Verkehrsabkommen mit Drittstaaten im Namen der fünfzehn Mitgliedstaaten erstreckt.

5.5. Die letzte Bemerkung betrifft schließlich das Programm GALILEO, zu dem der Ausschuss bereits bei früheren Gelegenheiten seine vollständige, uneingeschränkte Unterstützung

zum Ausdruck gebracht hat und das jetzt, wie er zu seiner Zufriedenheit zur Kenntnis genommen hat, vom Europäischen Rat von Barcelona gebilligt wurde. Der Ausschuss kann nur erneut bekräftigen, dass es nicht nur wegen seiner strategischen und wirtschaftlichen Tragweite wirklich notwendig ist, sondern auch, weil es der Entwicklung neuer Technologien Vorschub leisten wird, die ein besseres Management der weltweiten Verkehrsströme erlauben werden.

Brüssel, den 18. Juli 2002.

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

---

ANHANG

**zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses**

Der folgende Änderungsantrag, der über ein Viertel der abgegebenen Stimmen als Ja-Stimmen auf sich vereinigte, wurde abgelehnt:

**Änderungsantrag 3**

Streichung der gesamten Ziffer 1.7.

*Abstimmungsergebnis*

Ja-Stimmen: 18, Nein-Stimmen: 26.

---

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Slowenien auf dem Weg zum Beitritt“

(2002/C 241/33)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss auf seiner Plenartagung am 30. und 31. Mai 2001, gemäss Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 27. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Confalonieri.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 18. Juli) mit 100 Ja-Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### Vorbemerkung

Dieses Dokument ist das Ergebnis:

- der Erörterung des Arbeitsdokuments, das in der ersten Studiengruppensitzung am 30. Januar 2002 in Brüssel vorgelegt wurde;
- der Erörterung des daraufhin verfassten Vorentwurfs einer Stellungnahme, der in der zweiten Studiengruppensitzung am 27. Februar 2002 in Brüssel vorgelegt wurde;
- der Anhörungen der Vertreter slowenischer Institutionen und Organisationen der Zivilgesellschaft vonseiten der Studiengruppe am 13. und 14. März 2002 in Ljubljana;
- der Sitzung der Fachgruppe Außenbeziehungen am 27. Juni 2002 in Brüssel.

Die in der Anlage enthaltenen Informationen und Bewertungen sind ergänzender und grundlegender Bestandteil des vorliegenden Dokuments.

### 1. Die Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt

1.1. Slowenien stellt in einem hohen Maße seine Bereitschaft und Fähigkeit zur Einbindung in die EU in allen Bereichen, vom politisch institutionellen über den wirtschaftlichen und sozialen Bereich bis hin zur Kultur und Kommunikation, unter Beweis. Dies zeigt sich u. a. in der Übernahme und Umsetzung von 90 % der Kapitel des Acquis communautaire einerseits und in der Entwicklung des Handels und der Zusammenarbeit andererseits, wobei die wichtigsten Partnerländer der Reihenfolge nach Deutschland, Italien, Frankreich und Österreich sind.

### 2. Die strategische Bedeutung für den Balkanraum

2.1. Slowenien — das einzige Land des ehemaligen Jugoslawien, das sich auf dem Weg zum EU-Beitritt befindet —

nutzt mit Erfolg die Chancen und Möglichkeiten, die die Gemeinschaft den Ländern Mittel- und Osteuropas (ob sie Bewerberländer sind oder nicht) durch ihre Politik bietet. Dies gilt insbesondere für die Stabilisierung und den Zusammenhalt des Balkanraums, in dem sich Slowenien, das am Stabilitätspakt für Südosteuropa beteiligt ist, als wichtiger Brückenkopf etabliert, mit Griechenland auf der gegenüberliegenden Südseite des Balkans.

### 3. Die Handelsbeziehungen mit der EU

3.1. Die obigen Feststellungen finden auch in den Handelsdaten ihren Niederschlag. Die slowenischen Exporte sind wertmäßig zunehmend gestiegen und belaufen sich im Jahr 2000 auf fast 60 % des BIP. Die Importe liegen jedoch immer noch um 16 % über den Exporten. Bemerkenswert ist, dass die begonnene Verbesserung der Handelsbilanz auf einen zunehmenden Positivsaldo im Handel mit Nicht-EU-Ländern zurückzuführen ist, darunter v.a. Balkanländer und an erster Stelle Kroatien. Die EU war in den letzten Jahren der wichtigste Handelspartner Sloweniens und wird es auf jeden Fall auch in Zukunft bleiben. Im Jahr 2000 kamen 68 % der slowenischen Importe aus der EU und gingen 64 % der slowenischen Exporte in die EU, was zu einem Handelsbilanzdefizit Sloweniens gegenüber der EU von 29 % führte.

3.2. Somit hat Slowenien eine für die EU ins Gewicht fallende Marktposition erreicht und ist dabei, sie weiter auszubauen. Dies muss im Beitrittsvertrag und insbesondere bei der Festlegung des Finanzbeitrags Sloweniens zur EU im Verhältnis zu den EU-Finanzhilfeprogrammen für Slowenien berücksichtigt werden. Es geht um eine der vorrangigen Fragen, die noch zur Diskussion stehen, auch wenn aufgrund offizieller Erklärungen der EU-Kommission feststeht, dass die EU Slowenien nach seinem Beitritt — insbesondere aus den Strukturfonds — Finanzmittel gewähren wird, die zusammen mit den anderen Finanzhilfeprogrammen vollständig dem Finanzbeitrag Sloweniens zur EU entsprechen werden. Das entspricht dem Vorschlag der EU-Kommission, dass kein neues EU-Mitglied beim EU-Beitritt zum Netto-Zahler der EU wird.



#### 4. Die Beziehungen zwischen den Bevölkerungen in der Zukunftsperspektive der EU

4.1. Nach seiner Fläche und Bevölkerungszahl (nur Luxemburg, Malta und Estland sind bevölkerungsmäßig kleiner als Slowenien) sowie nach seiner Wirtschaftskraft gehört Slowenien zu den „kleineren“ Ländern, die gegenüber den größeren historischen EU-Mitgliedstaaten, welche wirtschaftlich auch weltweit eine Führungsrolle spielen, zahlenmäßig bereits jetzt überwiegen und nach den Beitritten eine noch größere Mehrheit bilden werden. Darauf hat der Konvent zur Vorbereitung der Verfassungsreform der Union besonders zu achten, bei deren Entwurf schon jetzt die Bevölkerung der einzelnen Länder einzubeziehen ist. Warnsignale sind die zu verzeichnenden Kundgebungen in der öffentlichen Meinung verschiedener Mitgliedsländer, darunter jener, die den Euro noch nicht eingeführt haben.

4.2. Es ist deshalb notwendig, die geeignetsten Kommunikationsmittel und -formen einzusetzen, insbesondere über die Massenmedien, das Fernsehen und die Presse, bei denen Slowenien unlängst eine tiefgreifende institutionelle Reform durchgeführt hat. Gleichzeitig ist unbedingt der direkte und gezielte Austausch unter den wirtschaftlichen und sozialen Organisationen durch transnationale Partnerschaften zu stärken, da diese Organisationen in der Lage sind, ein hinreichendes Verständnis der Beweggründe der slowenischen Bevölkerung, die den Beitrittsvertrag vor seiner Ratifizierung in einem Volksentscheid billigen muss, zu vermitteln. Dabei ist nicht nur der Mehrheit der Beitrittsbefürworter, die derzeit nach offiziellen Angaben 60 % der Bevölkerung ausmacht, sondern auch und v. a. dem restlichen Bevölkerungsanteil von immerhin 40 % unter besonderer Beachtung der jeweiligen sozioökonomischen Gliederung Rechnung zu tragen. Der strategische Beitrag der wirtschaftlichen und sozialen Verbände sowie der nichtstaatlichen und religiösen Organisationen zur unmittelbaren gegenseitigen Verständigung unter den Bevölkerungen und damit zur Festigung des übernationalen Zusammenhalts der EU verdient, von der EU dauerhaft unterstützt zu werden. In dieser Perspektive ist Slowenien als eine neue Kraft zur Fortentwicklung der EU aufzunehmen.

#### 5. Historisch-kulturelle Identität und Minderheiten in der Zukunftsperspektive der EU

5.1. Slowenien unterscheidet sich von anderen Gebieten des ehemaligen Jugoslawiens dadurch, dass es seit dem frühen Mittelalter ununterbrochen mit dem deutschsprachigen Raum der katholischen Kaiserreiche und in der Folge Österreich-Ungarns verbunden war. Unter Letzterem forderte die slowenische Bevölkerung die Anerkennung ihrer Selbständigkeit im Zeichen ihrer sprachlichen Eigenständigkeit. Die jüngsten Konflikte auf dem Balkan belegen aber die Bedeutung der historisch-kulturellen Verbundenheit, die stärker in der religiösen als in der sprachlichen Zugehörigkeit begründet ist, im Übergangsprozess zu einer pluralistischen Demokratie und einer Marktwirtschaft westlicher Prägung. Zu überwinden ist

jedoch jedes schematische, statische, nicht evolutive Verständnis des „ethnischen“ Begriffs, mit dem zwischen „Volksgruppen“ unterschieden wird, als wären sie von Natur aus unvereinbar, was in Wirklichkeit nur dann so erscheint, wenn eine durch gemeinsame Werte legitimierte und anerkannte Ordnung fehlt und der Wettbewerb infolge der Ressourcenknappheit schwerer wiegt als die Solidarität.

5.2. Der Schutz der Sprachenvielfalt in der supranationalen Einheit ist als ein wesentliches Thema im Konvent zur Vorbereitung der Verfassungsreform der Union zu betrachten mit dem Ziel, eine wirkliche Gleichberechtigung der Sprachen zu gewährleisten. Das gilt insbesondere für die Sprachen, die — wie das Slowenische (eine südslawische Sprache mit lateinischer Schrift) — auf Gemeinschaftsebene zu Minderheitensprachen werden. In diesem Rahmen werden auch die sprachlichen Minderheiten diesseits und jenseits der jeweiligen Staatsgrenzen — der Italiener und Ungarn in Slowenien und der Slowenen in Österreich und Italien — eine weitergehende Anerkennung finden können. Diesen Minderheiten kommt beim Ausbau der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine wesentliche Bedeutung zu.

5.3. Gerade diese kulturelle Vielfalt, die über die Staatsgrenzen hinausgeht, bildet die wesentliche Grundlage der supranationalen Einheit Europas.

#### 6. Der Übergangsprozess: Stabilität und Zusammenhalt, Probleme und Chancen

6.1. Die relative Homogenität der Bevölkerung seines Staatsgebiets und seine Position und Funktion als wirtschaftliche Schnittstelle zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem ehemaligen Jugoslawien (siehe Handels- und Kooperationsabkommen von 1980 und die 1978 ins Leben gerufene grenzüberschreitende Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria) haben Slowenien wie keinem anderen mittel- oder osteuropäischen Land einen zwar allmählichen, aber untraumatischen Übergang zu einer pluralistischen Demokratie und zur Marktwirtschaft ermöglicht. Seit der Gründung der Republik Slowenien 1991 war die Annäherungspolitik auf den Beitritt ausgerichtet und wurde de facto von der EU unterstützt, wenngleich das Assoziierungsabkommen (Europa-Abkommen) erst 1996 paraphiert wurde, da es durch die noch nicht völlig gelöste Frage der Rückgabe des Vorkriegseigentums verzögert worden war. Angesichts des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der EU ist es von Bedeutung, dass Slowenien zu den Ländern mit dem niedrigsten Staatsdefizit zählt; dieses ist zwar 2000 (erstmalig aufgrund einer stärkeren Auslands- als Inlandsverschuldung) gestiegen, macht aber nur 25,8 % des BIP aus.

6.2. Die innere Stabilität und Kohäsion bildeten und bilden das oberste Ziel der Regierung in Übereinstimmung mit den vom Europäischen Rat 1993 in Kopenhagen festgelegten Beitrittskriterien. Dieses Ziel wurde durch die Staffelung der Reformen im Wesentlichen umgesetzt, obgleich diese zugleich als zeitliche Verzögerung des Übergangsprozesses kritisch

wahrgenommen wurde. Dies gilt insbesondere für den Fortgang der Privatisierungen, die Öffnung gegenüber ausländischen Investitionen und Finanzierungen, das Eigentumsrecht für Ausländer, die Rückgabe der in der Nachkriegszeit enteigneten Güter. Nicht zu verkennen sind die damit angestrebten und erzielten Ergebnisse: Eindämmung der Inflationsrate und der Arbeitslosenquote (heute liegt der erste Wert noch über, der zweite deutlich unter dem entsprechenden EU-Durchschnitt), Erhaltung der sozialen Sicherheit, Vorrechte der slowenischen Bürger bei den Privatisierungen, Abwehr unkontrollierbarer Formen von Kapitalismus und von Finanzspekulationen. Es dürfen jedoch auch nicht die Hemmnisse übersehen werden, die ausländischen Investitionen und Finanzierungen lange Zeit im Wege standen und teilweise auch heute noch stehen, was sich auf die Umstrukturierungen, die Innovation und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und somit auf das gesamte Wirtschaftssystem verzögernd ausgewirkt hat.

6.3. Ein Großteil der mittelständischen Industrie- und Agrarbetriebe befanden sich zwar im Staatsbesitz, waren aber zur „Selbstverwaltung“ einem Genossenschaftssystem anvertraut, das als Alternative zur sowjetischen Staatswirtschaft galt. Ihre Privatisierung bestand vorwiegend in ihrer Übereignung an die früheren Genossenschaftsmitglieder und damit in ihrer Zerstückelung in Kleinunternehmen, denen es heute schwer fällt, sich wieder zu Genossenschaften oder moderneren Unternehmensgesellschaften zusammenzuschließen, was für eine angemessene Kapitalausstattung und Marktpositionierung notwendig wäre.

6.4. Die Politik zur Erhaltung der Beschäftigung in der ersten Übergangsperiode erzeugte einen ziemlich unbeweglichen Arbeitsmarkt, der seinerseits den Umstrukturierungsprozess der Industrie bremste. Die slowenische Bevölkerung verfügt traditionell über ein relativ hohes Bildungsniveau, was sowohl für die allgemeine und berufliche als auch für die akademische Bildung gilt. Dies ist ein Verdienst des schon vorher bestehenden Bildungs- und Ausbildungssystems, das daher unschwer an die neuen Herausforderungen angepasst werden konnte, was unlängst durch eine Reform des gesamten Systems geschah.

6.5. Erst vor kurzem wurde damit begonnen, die Voraussetzungen für eine tatsächliche Öffnung des Arbeitsmarktes für EU-Bürger zu schaffen. Das jüngst erlassene Gesetz über die Beschäftigungsverhältnisse sichert die dafür notwendigen Rahmenbedingungen. Die gegenseitige Anerkennung der beruflichen Bildungsnachweise ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Dies gilt auch für das Recht auf freie Niederlassung und die Ausübung selbstständiger Erwerbstätigkeit.

6.6. Jetzt gilt es, die Kenntnis der gebotenen neuen Chancen besser zu vermitteln, um die Finanzwelt, die Unternehmen und die freien Berufe in der EU zuverlässig und wirksam darauf hinzuweisen. Aber ebenso ist es notwendig, die potenziellen Gefahren für Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit im Zusammenhang mit dem vollständigen Über-

gang zur Marktwirtschaft und zum Währungssystem der EU vor auszusehen und ihnen vorzubeugen. Die jährlich von der Regierungsagentur UMAR/IMAD (Institute of Macroeconomic Analysis and Development) vorgelegten Berichte zur Gesamtentwicklung Sloweniens widmen in der Tat den Auswirkungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels auf die menschlichen Beziehungen und Lebensbedingungen große Aufmerksamkeit.

6.7. Die Rahmenbedingungen des Übergangsprozesses, der Wirtschafts-, Unternehmens-, Infrastruktur-, Regional-, Sozial- und Umweltpolitik sind unter besonderer Berücksichtigung der Umsetzungsmaßnahmen zur Privatisierung und Freizügigkeit sowie der Rolle der öffentlichen Verwaltung, der Wirtschaftskammern, der Sozialpartnerschaft und der Organisationen der Zivilgesellschaft im Anhang zu dieser Stellungnahme ausführlich dargestellt.

## 7. Die Rolle der Sozialpartner und die Entwicklungsstrategien für die Zukunft

7.1. Slowenien hat die revidierte Europäische Sozialcharta im Juni 2001 ratifiziert. Die Sozialpartner sind durch ihre Vertretung im Staatsrat, einem in der Verfassung vorgesehenen beratenden Organ des Parlaments, ständig in den Gesetzgebungsprozess einbezogen. Die Handelskammer hat bislang die Unternehmen sowohl gegenüber der Regierung als auch bei den Tarifverhandlungen mit den Gewerkschaften vertreten, was sich hemmend auf die entstehende Gewerkschafts- und Tarifautonomie ausgewirkt hat. Die trilaterale Konzertierung auf Regierungsebene überwiegt jedenfalls noch gegenüber bilateralen Tarifverhandlungen auf Branchen- und Unternehmensebene. In dieser Situation ist ein „Sozialpakt 2001-2004“ vorgesehen, der aus einem Vorschriftenpaket in folgenden Bereichen besteht: Lohnpolitik, Arbeitnehmerrechte, Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, soziale Sicherheit und Beschäftigungspolitik.

7.2. Dieser Sozialpakt ist in einen Rahmen strategischer Programme und Pläne eingebunden, die von Parlament und Regierung verabschiedet wurden und eine Gesamtorientierung für die Zukunft bieten.

— Die vom slowenischen Parlament verabschiedeten „Strategischen Ziele für die Entwicklung des Arbeitsmarktes bis 2006“ verfolgen insbesondere folgende Ziele: Anhebung des Bildungsniveaus, Durchführung von Beschäftigungsprogrammen für Arbeitslose, Verringerung des regionalen Gefälles, Senkung der Arbeitslosenquote auf unter 6 %. Es handelt sich um einen Aktionsplan im Anschluss an die im Jahr 2000 zwischen der Europäischen Kommission und der slowenischen Regierung vereinbarte gemeinsame Bewertung der prioritären Beschäftigungspolitiken.

— Das „Strategische Programm und die politischen Leitlinien zur Entwicklung bis 2006“, für deren Umsetzung die Regierungsagentur UMAR/IMAD zuständig ist und denen auch das der Kommission vorgelegte Programm zur wirtschaftlichen Annäherung entspricht, setzt mit Blick auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit auf das Humankapital. In Übereinstimmung mit den Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsstrategien hat die slowenische Regierung unlängst einen Aktionsplan festgelegt für: den Übergang zur Informationsgesellschaft, die Schaffung eines effizienten Finanzsystems, die Um- und Infrastrukturerneuerung der Wirtschaft. Für die Entwicklung der KMU und des Unternehmertums hat die Regierung einen besonderen, mit der Unternehmenspolitik der EU abgestimmten Plan angenommen.

— Der „Nationale Plan 2000-2003 für die angewandte wissenschaftliche und technologische Forschung zugunsten der Unternehmen“ untersteht der Akademie der Wissenschaften und dem nationalen Forschungs- und Entwicklungsrat. Es beteiligen sich daran die beiden slowenischen Universitäten und zahlreiche Institute für angewandte Forschung, darunter einige private. Dabei wird eine Kombination aus öffentlicher Finanzierung (in diesem Bereich schon auf dem Niveau des EU-Durchschnitts) und privatem Kapital angestrebt. Die Forschungseinrichtungen haben ihre Leistungsfähigkeit im Rahmen des Fünften Rahmenprogramms für Forschung und Entwicklung der EU gezeigt und sind im Ausschuss für wissenschaftliche und technische Forschung (CREST) vertreten. Auch im Hinblick auf die Umsetzung des Sechsten Rahmenprogramms empfehlen Kommission und Europäischer Rat eine weitere Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen slowenischen Instituten und anderen Gemeinschaftspartnern.

7.3. Dringender Handlungsbedarf besteht hingegen für die noch ausstehenden Maßnahmen zur Verwaltungsgliederung des Staatsgebietes sowie zur Bereitstellung der Verwaltungskapazität, um eine ordnungsgemäße Verwendung der Struktur-, Kohäsions- und Sozialfonds zu gewährleisten. Demzufolge gelten die Kapitel des Acquis communautaire zur Regionalpolitik und zu Direktbeihilfen für die Landwirtschaft als noch nicht abgeschlossen.

## 8. Umwelt, Verkehr, Tourismus, soziale Dienstleistungen, Verbraucherschutz

8.1. Die von den Rahmenbedingungen zum EU-Beitritt von Slowenien geforderte Wirtschaftsproduktivität haben den integrierten Umweltschutz möglicherweise anfangs in den Hintergrund gedrängt. Zu denselben Rahmenbedingungen gehören aber ebenfalls die Umweltvorschriften der EU, deren Umsetzung heute in Slowenien auch im Vergleich zu den anderen Gemeinschaftsländern sehr fortgeschritten ist. Auf die Wirtschaftsbeziehungen zwischen dem ehemaligen Jugoslawien und Frankreich geht das Kernkraftwerk von Krsko zurück, das 20 % der Elektrizität von Slowenien und Kroatien erzeugt. Dabei wurden und werden fortgeschrittene, überprüfte und im

Euratom-Rahmenprogramm fortentwickelte Sicherheitstechniken angewandt, die im Allgemeinen innerhalb und außerhalb Sloweniens als angemessen betrachtet werden. Wie in Deutschland wird auch in Slowenien jegliche Steigerung der nuklearen Energieerzeugung ausgeschlossen und ist ihr schrittweiser Ersatz durch erneuerbare Energiequellen vorgesehen. Das nationale Umweltaktionsprogramm schreibt die Einbeziehung des Umweltschutzes in die verschiedenen Politikbereiche, in die Industrie-, Verkehrs-, Energie-, Landwirtschafts- und Fremdenverkehrspolitik vor. Ein Beleg dafür ist der nationale Verkehrsplan, der dem Ausbau der Eisenbahnverbindungen auf den transeuropäischen Ost-West- und Nord-Süd-Korridoren, die sich auf dem slowenischen Staatsgebiet kreuzen und denen die EU strategische Bedeutung beimisst, Vorrang einräumt.

8.2. Diese Politik steht in Einklang mit der Alpenkonvention. Slowenien ist ihr zusammen mit Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und der Schweiz sowie den Fürstentümern Liechtenstein und Monaco beigetreten und führte lange den Vorsitz. In den Berichten der Kommission wird dieses Abkommen von 1991 nirgends erwähnt, obwohl ihm auch die Europäische Gemeinschaft beigetreten ist und ein gutes Drittel des slowenischen Staatsgebiets einschließlich des Nationalparks Triglav (mit 2 864 m höchster Berg und Wahrzeichen Sloweniens) davon betroffen ist. Im Rahmen dieses Abkommens ist überdies ein besonderes Maßnahmenpaket für den Tourismus geschnürt worden. Der Tourismus wird jedoch von der Kommission nur hinsichtlich seiner Wirtschaftsleistung gestreift, obwohl er wegen seiner Auswirkungen sowohl auf die Umwelt als auch auf den Arbeitsmarkt sowie wegen einiger potenziell wettbewerbsverzerrender Aspekte im Grenzraum zur EU größere Beachtung verdienen würde.

8.3. Mehr Information und Aufmerksamkeit verlangen insbesondere die sozialen Dienstleistungen und vor allem das Gesundheitswesen. Das Gesundheitswesen hatte früher auf einigen chirurgischen Fachgebieten Spitzenleistungen hervorgebracht und zog deshalb Ärzte und Patienten aus Italien sowie aus Österreich an. Heute stellt sich das Verhältnis umgekehrt dar, offensichtlich aufgrund der Eindämmung der öffentlichen Ausgaben in diesem Bereich. Es erscheint daher problematisch, dass sich die Kommission darauf beschränkt zu bemerken: „Slowenien muss die geplante Reform des Gesundheitswesens in Angriff nehmen, um den Staatshaushalt zu entlasten und die langfristige Tragfähigkeit zu sichern“. In gleicher Weise beurteilt die Kommission das neue Gesetz zur Renten- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung positiv, aber nur unter dem Gesichtspunkt, dass dadurch die entsprechenden Ausgaben um 0,7 % des BIP im Jahr 2000 gesenkt wurden (was in Wirklichkeit auf den erfolgten Abschluss der Frührentenierungsmaßnahmen anstelle von Entlassungen in der Hauptumstrukturierungsphase zurückzuführen ist).

8.4. Das für 2001-2005 verabschiedete nationale Verbraucherschutzprogramm sieht gezielte Maßnahmen und ein direktes Einschreiten durch spezialisierte Verwaltungseinrichtungen vor, wobei die regierungsunabhängigen, aber von der Regierung anerkannten und finanziell unterstützten Verbraucherverbände ständig sachlich einbezogen werden.



## 9. Strategische Rolle des Managements in öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft

9.1. Das nationale Programm für die Übernahme des Acquis communautaire, das auf dem Partnerschaftsabkommen von 1999 beruht und am 31. Mai 2001 auf den neuesten Stand gebracht wurde, gibt die prioritären Ziele an, die noch im Wege eines gestaffelten Zeitplans zu erreichen sind. Der Bericht der Kommission vom November 2001 und der anschließende Beschluss des Europäischen Rates von Laeken unterstreichen, dass die ordnungsgemäße und wirksame Umsetzung des von Slowenien inzwischen fast gänzlich übernommenen Acquis communautaire absolut vorrangig ist. Zu diesem Zweck drängen die Kommission und der Rat insbesondere auf die Reform der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstes sowie auf die Verabschiedung des geplanten Gesetzes über die öffentlichen Einrichtungen.

9.2. Grundlegende Bedeutung wird der Stärkung und Verbesserung des öffentlichen Managements beigemessen. Eigens dafür zuständig sind ein Staatssekretär, der dem Ministerpräsidenten untersteht, und eine Verwaltungsakademie, die einen systematischen Bildungsplan verabschiedet haben. Die Kommission hat ihrerseits die „Twinning“-Projekte (Partnerschaften) unterstützt, von denen einige bereits erfolgreich abgeschlossen, andere noch in der Planung sind. Ihr Ziel ist die Umsetzung der Kapitel des Acquis Communautaire, bei denen der größte und dringendste Handlungsbedarf festgestellt wurde. Ihre Planung und Durchführung erfolgen in enger Zusammenarbeit zwischen Experten Sloweniens und anderer europäischer Partnerländer, die auf den jeweiligen Sachgebieten ein beispielhaftes Know-how erworben haben. In diesem Bereich und auch aus dem Blickwinkel der angestrebten Harmonisierung der öffentlichen Verwaltungen in der EU kommt den Organisationen, die den öffentlichen Dienst vertreten, und insbesondere ihrer Bereitschaft und Fähigkeit, auf transnationaler und europäischer Ebene zusammenzuarbeiten, eine wichtige Rolle zu.

9.3. Zugleich muss das private Management mit Blick auf die Weiterentwicklung bestehender Unternehmen und die Gründung neuer unternehmerischer Initiativen gestärkt und ausgebildet werden, um es in die Lage zu versetzen, auf die Chancen und Herausforderungen der Marktwirtschaft und der vollen EU-Mitgliedschaft Sloweniens mit Leistungsfähigkeit und Durchsetzungskraft zu antworten. Dabei können die jeweiligen Berufsverbände zusammen mit den Arbeitgeber-

verbänden — auch im Wege ihrer transnationalen und europäischen Zusammenarbeit — eine wesentliche Rolle spielen.

9.4. Teil dieses Ganzen sind die freien Berufe und ihre Vereinigungen (Kammern). Einige von ihnen haben übrigens schon seit langem fruchtbare transnationale Beziehungen aufgebaut, vor allem in Hinblick auf die gegenseitige Anerkennung des Rechts auf Berufsausübung in den jeweiligen Ländern.

9.5. Die gegenseitige Abhängigkeit von Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und Innovation des Produktionssystems sowie die wirksame Wahrnehmung der Rechte und Pflichten durch ein korrektes partnerschaftliches Verhalten erfordern ein starkes Zusammenwirken zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, was insbesondere auf der Grundlage einer gemeinsamen Ausbildung der jeweiligen Berufsgruppen des öffentlichen Dienstes, der Privatwirtschaft und der freien Berufe — wie sie tatsächlich im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vertreten sind, erreicht werden kann.

## 10. Schlussbemerkungen

10.1. Der Übergang von einem monokratischen System zu einer pluralistischen Demokratie, die Umwandlung einer Staatswirtschaft in eine Marktwirtschaft, der damit einhergehende gesellschaftliche Wandel, die Veränderungen in den sozialen Beziehungen, den Bedürfnissen und Bestrebungen, welche die individuellen und kollektiven Verhaltensweisen leiten, orientieren sich — im Guten wie im Schlechten — an den vorhandenen Modellen. In diesem Sinne und Zusammenhang ist es angebracht, die kritische Aufmerksamkeit gleichermaßen auf die EU zu lenken und auf die Vereinbarkeit ihrer Politiken in allen (politisch-institutionellen, wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und kulturellen) Bereichen mit einer Marktwirtschaft, die wettbewerbsfähig und zugleich auf eine nachhaltige soziale und ökologische Entwicklung ausgerichtet sein will.

10.2. Und schließlich ist der Ausschuss der Auffassung, dass die Integration Sloweniens sowie jedes anderen südosteuropäischen Landes eine umfassende regionale Vorgehensweise, angemessene Instrumente zur Durchführung einer „Regionalpolitik“ und die Förderung der regionalen Zusammenarbeit erfordert.

Brüssel, den 18. Juli 2002.

*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: „Überprüfung der Binnenmarktstrategie im Jahr 2002 — Zeit, die Versprechen einzulösen““**

(KOM(2002) 171 endg.)

(2002/C 241/34)

Der Rat beschloss am 11. April 2002 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 26. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Walker.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 18. Juli) mit 32 gegen 6 Stimmen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Der Ausschuss hat bereits Stellungnahmen zu der Mitteilung der Kommission vom 24. November 1999 zu ihrer Strategie für den Binnenmarkt<sup>(1)</sup>, sowie zur ersten<sup>(2)</sup> und zweiten<sup>(3)</sup> jährlichen Überprüfung dieser Strategie verabschiedet. In dieser Stellungnahme wird auf die dritte jährliche Überprüfung Bezug genommen.

1.2. Im Rahmen der dritten jährlichen Überprüfung der Binnenmarktstrategie hat die Kommission die verschiedenen Bereiche der Binnenmarktpolitik in einem einzigen Dokument zusammengeführt, das den Entscheidungsträgern somit einen Fahrplan für die nächsten 18 Monate liefert. Das Papier stützt sich auf eine eingehende, hauptsächlich auf den Cardiff-Bericht<sup>(4)</sup> zurückzuführende Analyse der Bereiche, in denen die Funktionsweise des Binnenmarkts noch verbessert werden muss. Es werden eine Reihe von Zielvorhaben aufgeführt, mit denen die Schwachstellen behoben werden sollen.

1.3. Diese Mitteilung erfasst auch die seit der letztjährigen Überprüfung erzielten Fortschritte. Das Gesamtbild ist durchwachsen. Die Erfolgsrate für den Abschluss von Zielvorhaben liegt gerade bei knapp über 50 % und entspricht ungefähr dem Ergebnis des letzten Jahres. Zwar wurden einige beachtenswerte Ergebnisse erzielt, insgesamt jedoch verlief der Fortschritt nicht schnell genug.

1.4. Der zusätzliche Impuls durch den Europäischen Rat von Barcelona bietet nun die Gelegenheit, schnellere Fortschritte zu erzielen. Kontinuität und konkrete Ergebnisse sind ein zentrales Anliegen der Kommission, die sich in dieser Mittei-

lung auf dieselben Kernziele konzentriert wie bei der letztjährigen Überprüfung:

- Wirtschaftsreformen forcieren, die in Lissabon vereinbart und in Barcelona bekräftigt wurden,
- die Bemühungen intensivieren, damit die Chancen genutzt werden können, die sich bald aus einem erweiterten Binnenmarkt ergeben,
- dafür sorgen, dass der Binnenmarkt den Bürgern, besonders in ihrer Eigenschaft als Verbraucher, und den Unternehmen, besonders den KMU, greifbare Vorteile bringt, und
- weiter auf den Kernvorhaben beharren, d. h. auf Fragen wie angemessene Harmonisierung, gegenseitige Anerkennung, Umsetzung, Einhaltung und Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht, Problemlösung und Normung — allesamt Voraussetzungen dafür, dass der Binnenmarkt nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis funktioniert.

1.5. Der Ausschuss will in dieser Stellungnahme nicht zum wiederholten Male auf Punkte eingehen, die er bereits in Bezug auf die früheren Mitteilungen zur Überprüfung der Binnenmarktstrategie ins Treffen geführt hat; er will vielmehr seine Kompetenz für Fragen zur zukünftigen Ausrichtung des Binnenmarktes und zur Behebung der bestehenden Schwachstellen unterstreichen.

## 2. Überprüfung der Binnenmarktstrategie der Kommission

2.1. Seit Ablauf der Frist für die Verwirklichung des Binnenmarktes am 1. Januar 1993 sind zehn Jahre vergangen. In diesen zehn Jahren hat Europa einen weiten Weg zurückgelegt, ist jedoch noch lange nicht am Ziel angelangt. Der Euro und die Erweiterung werden eine neue Dynamik entfachen, und auch der Gipfel von Lissabon hat der Vollendung des Binnenmarktes einen zusätzlichen Antrieb verliehen.

(1) ABl. C 140 vom 18.5.2000.

(2) ABl. C 14 vom 16.1.2001.

(3) ABl. C 221 vom 7.8.2001.

(4) KOM(2001) 736 endg. vom 7. Dezember 2001.

2.2. Strukturreformen sind von grundlegender Bedeutung und der Schlüssel zum langfristigen Erhalt des europäischen Sozialmodells. Doch warum sind diese Reformen so wichtig? Weil die Fähigkeit, nachhaltiges Wachstum zu erzielen und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, von der Stärke der europäischen Wirtschaft abhängt. Weil die Stärke und die Flexibilität der Volkswirtschaften nach Einführung des Euro noch entscheidender sind, um gegen externe Schocks gewappnet zu sein. Weil nur eine starke Wirtschaft sicherstellen kann, dass das einzigartige europäische Sozialmodell weiterbestehen, seine Vielfalt genutzt und ein hoher Lebensstandard erhalten werden kann.

2.2.1. Der Versuchung, den Wandel hinauszuzögern, muss widerstanden werden. Reformen sind jedoch in der Praxis nicht immer leicht zu verwirklichen, und auf kurze Sicht können sie unbequem sein. Oft rufen sie Widerstand bei denen hervor, die spezifische, auf ihren Sektor beschränkte Interessen verfolgen. Im derzeitigen Wirtschaftsklima mag der eine oder andere versucht sein, die Umsetzung der Reformen zu bremsen und den Wandel aufzuhalten. Es gibt durchaus Beispiele dafür. Eine Verschiebung der Reformen wäre allerdings ein Fehler. Dadurch wäre die Union in einer schlechten Ausgangsposition und könnte nicht von der globalen wirtschaftlichen Erholung profitieren, die sich gerade ansatzweise abzeichnet. Verzögerungen würden den Unternehmen die Möglichkeit nehmen, innovativer und stärker zu werden, und die Aussicht auf neue Unternehmensgründungen verringern.

2.2.2. Erfolg braucht politischen Willen: Den Versprechen müssen Taten folgen. Europa hat in der Vergangenheit gezeigt, dass es seine Kräfte bündeln und gemeinsam handeln kann — sofern der politische Wille dazu vorhanden ist. Nun bietet sich die Möglichkeit, auf diesem Erfolg aufzubauen. Die Fähigkeit Europas, dies auch wirklich zu tun, wird weitgehend davon abhängen, ob genügend politischer Wille vorhanden ist, um die in Barcelona eingegangenen Verpflichtungen in konkrete Maßnahmen umzusetzen.

2.3. Die Kommission unterstreicht in Bezug auf die Überprüfung der Fortschritte des letzten Jahres, dass der Gesamtfortschritt immer noch zu langsam verläuft. Hierfür sind Kommission, Parlament und Rat gemeinsam verantwortlich. So hat die Kommission einige ihrer Zielvorgaben nicht erreicht (beispielsweise den Aktionsplan für bessere Rechtsvorschriften und die Dienstleistungsstrategie), in den meisten Fällen kam es jedoch zu Verzögerungen im Parlament und im Rat, z. B. beim Gemeinschaftspatent, beim Legislativpaket für das öffentliche Beschaffungswesen und bei der Übernahmerrichtlinie.

2.4. Anhang 2 enthält eine Liste der erreichten und verfehlten Ziele.

2.5. Der zusätzliche Impuls durch Barcelona bietet die Möglichkeit zur beschleunigten Umsetzung der Zielvorhaben. Diese Möglichkeit muss nun auch genutzt werden. Die wiederholten Zusagen des Europäischen Rates wurden auf den

Tagungen der Fachminister häufig nicht in konkrete Taten umgesetzt. Diese „Umsetzungslücke“ muss jetzt geschlossen werden, sonst wird die Glaubwürdigkeit der Strategie von Lissabon in Frage gestellt.

2.5.1. Der Mehrwert der Binnenmarktstrategie liegt darin, dass das Ganze mehr ist als die Summe seiner Teile. Viele vorgeschlagene Maßnahmen werden sich gegenseitig verstärken, da sie zum gleichen Zeitpunkt eine Reihe von Veränderungen auslösen. Wird nur ein Teil dieser Maßnahmen durchgeführt, verringert sich der Multiplikatoreffekt ganz erheblich.

### 3. Die nächsten 18 Monate: Der Aktionsplan der Kommission

3.1. Angesichts der langsamen Fortschritte sind nachhaltige Anstrengungen erforderlich, wenn doch noch alle Zielvorhaben abgeschlossen werden sollen. In diesem Stadium bedarf es weder einer Welle neuer Ideen noch einer Richtungsänderung, denn die laufenden Arbeiten sind erst zur Hälfte erledigt. Die drei Prioritäten für den Binnenmarkt lauten Wirtschaftsreform, Vorbereitung auf die Erweiterung und besseres Funktionieren in der Praxis.

3.2. Nur 7 Mitgliedstaaten haben bislang das in Stockholm gesteckte Umsetzungsziel erreicht. Bis zur Frühjahrstagung des Europäischen Rates im Jahr 2003 sollen alle Mitgliedstaaten eine Umsetzungsquote von mindestens 98,5 % aufweisen — und von 100 % für alle Richtlinien, deren Umsetzungsfrist um zwei Jahre überschritten ist.

3.2.1. Mit der Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften in nationales Recht ist es aber noch nicht getan. Sie müssen in der Praxis auch korrekt angewendet werden. In der Realität sehen sich Bürger und Unternehmen, die ihre Rechte im Binnenmarkt in Anspruch nehmen wollen, zu häufig praktischen Problemen gegenüber; beispielsweise werden ihre Berufsqualifikationen nicht ohne Weiteres anerkannt oder ihre Waren ohne ersichtlichen Grund aus den Regalen verbannt. Die Kommission kann in solchen Fällen zwar förmliche Vertragsverletzungsverfahren einleiten, es kann jedoch Jahre dauern, bis die Auseinandersetzungen beigelegt sind — in den meisten Fällen zwei Jahre, aber auch wesentlich länger, wenn der Fall vor Gericht geht<sup>(1)</sup>. Förmliche rechtliche Schritte sollten vermieden werden, wenn Probleme auch auf pragmatische Weise gelöst werden können. Deshalb sind die Entwicklung des Problemlösungsnetzes SOLVIT<sup>(2)</sup> und die neuerliche Arbeitsaufnahme des Bürger-Wegweiserdienstes so wichtig. Gemäß den Zielvorgaben der Kommission sollen die Mitgliedstaaten die Zahl ihrer Vertragsverletzungen, die auf mangelhafte Anwendung des Gemeinschaftsrechts zurückgehen, bis spätestens Juni 2003 um mindestens 10 % verringern.

<sup>(1)</sup> Binnenmarktanzeiger Nr. 9 vom 9.11.2001.

<sup>(2)</sup> KOM(2001) 702 endg. vom 27. November 2001.

3.3. Die Zielvorhaben für die nächsten 18 Monate wurden im Hinblick auf ihren Beitrag zum Gesamtziel ausgewählt. Ihre Anzahl wurde drastisch reduziert, und zwar von fast 80 im letzten Jahr auf etwa 30 in diesem Jahr, um den wesentlichen Fragen ungeteilte politische Aufmerksamkeit zu sichern. Diese Zielvorhaben wurden nach den vier Themen der ursprünglichen Mitteilung über die Binnenmarktstrategie <sup>(1)</sup> eingeordnet, nämlich:

- Modernisierung der Märkte;
- bessere Rahmenbedingungen für Unternehmen;
- mehr Lebensqualität für die Bürger;
- Vorbereitung auf die Erweiterung.

3.3.1. Die Modernisierung der Märkte ist eines der vorrangigen Ziele. Wichtige Sektoren der europäischen Wirtschaft sind noch immer nicht wettbewerbsfähig genug. Schlüsselsektoren des Binnenmarktes sind weiterhin aufgesplittert und zu stark vom Wettbewerb abgeschirmt. Der Europäische Rat von Barcelona richtete daher besonderes Augenmerk auf die Integration der netzgebundenen Wirtschaftszweige und des Finanzsektors. Diese beiden Sektoren bilden das Rückgrat eines reibungslos funktionierenden Binnenmarktes. Des Weiteren muss der Aktionsplan für Finanzdienstleistungen zügiger umgesetzt werden. Darüber hinaus sind mutige Schritte nötig, um die Dienstleistungsmärkte stärker zu integrieren. Das Einsparpotenzial durch eine offenere und stärker wettbewerbsorientierte Auftragsvergabe ist enorm. Die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Typgenehmigungen und Finanzdienstleistungen muss endlich in die Tat umgesetzt werden, verringerten Probleme in diesem Bereich doch allein im Jahr 2000 das Handelsvolumen in der EU um bis zu 150 Mrd. EUR. Aber es gibt keine Patentlösungen. Das Normungsdefizit muss ebenfalls abgebaut werden. So wurde zwar die Normungsarbeit beschleunigt, doch können bis zu einer Einigung über eine Europäische Norm bis zu acht Jahre vergehen.

3.3.2. Ein weiteres vorrangiges Ziel ist die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen. Maßnahmen zur Integration der Märkte durch die Beseitigung von Handelshemmnissen werden ihre volle Wirkung nur entfalten, wenn kreative, dynamische Unternehmen in einem Umfeld operieren, das unternehmerische Initiative und Innovation fördert. Weitere Fortschritte müssen hierfür an mehreren Fronten erzielt werden. Es sollte weniger und bessere staatliche Beihilfen geben. So forderte der Europäische Rat von Barcelona die Mitgliedstaaten auf, die staatlichen Beihilfen weiter zu reduzieren und sie auf bereichsübergreifendere Ziele auszurichten. Zusätzlich müssen auch Steuerschranken und Verzerrungen beseitigt werden, um die steuerlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen in der gesamten Europäischen Union zu verbessern. Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen wird durch die Rechtsvorschriften gebremst, wobei die Auswirkungen auf die mittelständische Wirtschaft besonders nachteilig

sind. Trotz aller Bekenntnisse zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften stellen die meisten Unternehmen noch keine nennenswerten Auswirkungen auf ihr Tagesgeschäft fest. Die Kommission legte dem Europäischen Rat von Sevilla einen Aktionsplan für bessere Rechtsvorschriften vor, doch reicht das allein nicht aus. Dieser Aktionsplan muss in der Praxis auch funktionieren. Und auch die Mitgliedstaaten müssen ihre Aufgabe in vollem Umfang übernehmen. So können die Mitgliedstaaten Unternehmensgründungen fördern, indem sie die Gründung eines neuen Unternehmens einfacher und kostengünstiger gestalten. Wenn Europa es ernst mit der Bedeutung von Forschung und Entwicklung meint, dann darf der Vorschlag über das Gemeinschaftspatent nicht weiter blockiert werden. Ohne starken und erschwinglichen Patentschutz wird Europa noch weiter hinter den Vereinigten Staaten zurückfallen.

3.3.3. Der Binnenmarkt sollte den Bedürfnissen der europäischen Bürger gerecht werden. Ein gesundes Maß an Wettbewerb nützt dem Verbraucher und gefährdet seine Sicherheit keineswegs. Verbraucherschutzvorschriften sollten daher den Wettbewerb und den freien Warenverkehr fördern. Die Preisunterschiede sind zwar im letzten Jahrzehnt geringer geworden, doch hat sich der Konvergenzprozess verlangsamt. Dem Cardiff-Bericht und dem Grünbuch über den Verbraucherschutz <sup>(2)</sup> zufolge erklärt sich dies teilweise aus ordnungspolitischen Unterschieden. Wenn die Binnenmarktpolitik den Bedürfnissen der Bürger gerecht werden will, müssen auch Fragen der nachhaltigen Entwicklung und des Umweltschutzes <sup>(3)</sup> sowie Aspekte der Sozialpolitik noch stärker einfließen; außerdem muss der Aktionsplan der Kommission für Qualifikation und Mobilität umgesetzt werden, der bis zum Jahr 2005 ein günstigeres Umfeld für offenere und leichter zugängliche Arbeitsmärkte in Europa schaffen soll <sup>(4)</sup>.

3.3.4. Der Binnenmarkt ist einer der augenscheinlichsten Schlüsselbereiche, in denen sofort deutlich wird, ob neue Mitgliedstaaten sowohl in der Theorie als auch in der Praxis in vollem Umfang für die EU gerüstet sind. Die Beitrittsländer müssen ihre Verwaltungsinfrastruktur weiter verbessern, insbesondere in Kernbereichen wie der gewerbliche Rechtsschutz und das geistige Eigentum, die gegenseitige Anerkennung im Allgemeinen (und die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen im Besonderen), das öffentliche Beschaffungswesen und die Bekämpfung der Geldwäsche. Die EU unterstützt diese Bemühungen. Darüber hinaus ist es aber auch wichtig, die neuen Mitgliedstaaten möglichst bald in das Problemlösungsnetz SOLVIT einzubinden.

3.4. Die wichtigsten Zielvorgaben der Kommission sind in Anhang 3 aufgelistet. Der Ausschuss begrüßt diese Vorgaben und ruft den Rat, das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten auf, ihre Rolle bei der Erreichung dieser Ziele wahrzunehmen.

<sup>(2)</sup> KOM(2001) 531 vom 2. Oktober 2001.

<sup>(3)</sup> Strategie des Rates zur Einbeziehung von Umweltschutz und nachhaltiger Entwicklung in die Binnenmarktpolitik (8970/01).

<sup>(4)</sup> KOM(2002) 72 vom 13. Februar 2002.

<sup>(1)</sup> KOM(1999) 624 endg. vom 24. November 1999.

3.5. Die Ergebnisse des politischen Gestaltungsprozesses lassen sich nur schwer messen. Einige aufschlussreiche Ergebnisse können einfach nicht quantifiziert werden. Andere würden so viel Aufwand erfordern, dass es sich nicht lohnt, sie zu quantifizieren. Alles in allem lässt sich aber sagen, dass wenige Kontrollen immer noch besser sind als überhaupt keine Kontrollen. Es ist wichtiger, die Ergebnisse zu messen als den „Input“. Nicht so sehr die Zahl der abgeschlossenen individuellen Zielvorhaben zählt, sondern vielmehr ihre Ergebnisse und Auswirkungen. Maßnahmen sollten durch Indikatoren flankiert werden, weshalb die Kommission bei der nächsten Überprüfung der Binnenmarktstrategie versuchen wird, die Indikatoren genau anzugeben, mit denen die erzielten Fortschritte gemessen werden sollen.

#### 4. Allgemeine Bemerkungen zur Überprüfung der Binnenmarktstrategie der Kommission

4.1. Auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Lissabon im Jahr 2000 beschlossen die Staats- und Regierungschefs, Europa im nächsten Jahrzehnt zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt auszubauen — zu einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzeugen. In den ersten beiden Jahren dieses neuen Jahrzehnts ist Europa in Bezug auf zahlreiche Indikatoren für die Messung der Wirtschaftsdynamik und der Wettbewerbsfähigkeit weiter hinter die Vereinigten Staaten zurückgefallen.

4.2. Einer der Hauptgründe hierfür ist der zu langsame Fortschritt bei der vollständigen Verwirklichung des Binnenmarktes. Wie die Vereinigten Staaten ist auch Europa selbst sein eigener größter Handelspartner; so beträgt der Handel zwischen den Mitgliedstaaten 63 %<sup>(1)</sup> des Gesamthandels der Gemeinschaft. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung unterstreicht, führt das Fehlen einer Modernisierung der europäischen Märkte zur Einschränkung des Handelswachstums — so gehen allein 150 Mrd. EUR pro Jahr aufgrund von Schwierigkeiten bei der gegenseitigen Anerkennung verloren. Der Binnenmarkt ist noch so weit von der vollständigen Verwirklichung entfernt, dass es für europäische Unternehmen oft einfacher ist, mit Kunden aus Drittstaaten als mit solchen aus der EU Geschäfte zu machen. Um das Ziel von Lissabon auch wirklich erreichen zu können, muss die EU den Handel zwischen den Mitgliedstaaten vereinfachen. Der Ausschuss stimmt daher mit der Kommission überein, dass die Modernisierung der europäischen Märkte zu den vorrangigen Maßnahmen zählen muss.

4.3. Bei der Analyse des Kommissionsdokuments erscheinen viele Punkte altbekannt. Die Mitteilungen zu diesem Thema enthalten großteils die gleichen Forderungen, die gleichen Ziele, die gleichen Ermahnungen und die gleiche

enttäuschende Feststellung: Es konnte erneut kein Fortschritt erzielt werden. Die Kommission hat sich mit bewundernswerter Beharrlichkeit wieder und wieder für die Umsetzung der gleichen Maßnahmen und die Festsetzung der gleichen Ziele eingesetzt, doch konnten die gewünschten Ergebnisse nicht erreicht werden. Der Ausschuss merkt an, dass die Kommission die Verfehlung von Zielvorhaben einräumt, einschließlich der Verabschiedung des Aktionsplanes für die Vereinfachung der Rechtsvorschriften, auf den der Ausschuss bereits in einer früheren Stellungnahme hingewiesen hatte<sup>(2)</sup>. Dennoch pflichtet der Ausschuss der Kommission bei, dass der Großteil dieser Verzögerungen auf die Untätigkeit der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und des Rates zurückzuführen ist.

4.4. Der Ausschuss unterstützt die Kommission in ihrer Forderung nach einer Strukturreform. Trotz der auf dem Gipfel von Lissabon eingegangenen und auf dem Gipfel von Barcelona erneut bestätigten Verpflichtungen geht die Liberalisierung der Energiemärkte nur schleppend voran; einige Mitgliedstaaten scheinen nicht bereit zu sein, ihren Worten auch konkrete Taten folgen zu lassen. Allem Anschein nach besteht weiterhin ein großer Widerstand gegen die Reform, insbesondere auf Ebene der Mitgliedstaaten; um diesem Widerstand beizukommen, müssen neue Gewohnheiten durchgesetzt, neue Arbeitsmethoden gefunden und eine neue administrative und politische Kultur geschaffen werden, wie die Kommission hervorhob<sup>(3)</sup>. Dies ist nur mit gemeinsamen Anstrengungen aller Institutionen möglich, wobei die Kommission richtungweisend vorangehen soll.

4.4.1. In ihrem 18-monatigen Aktionsplan des letzten Jahres hatte die Kommission die Zahl der Zielvorhaben von damals 130 auf 78 verringert. Nun hat sie eine weitere Verringerung von 78 auf 30 Zielvorhaben vorgenommen. In den beiden letzten Jahren lag die Quote für den erfolgreichen Abschluss dieser Zielvorhaben mehr oder weniger konstant bei 50 %. Die Feststellung der Kommission, dass diese weitere Verringerung zu einer wirksameren Ausrichtung der politischen Energie auf diese geringere Zahl an Zielvorhaben führen werde, ist im Kern wohl wahr, doch scheint sie gleichzeitig keine höhere Erfolgsrate mit sich gebracht zu haben. Die Kommission erwartet offensichtlich genau diese Wirkung. Erfahrungsgemäß darf die Theorie von Ursache und Wirkung allerdings nicht *quantum valeat* akzeptiert werden. Die Steigerung der Erfolgsquote ist weniger eine Frage der politischen Energie denn des politischen Willens.

4.4.1.1. Dieser politische Wille gründet sich in Demokratien naturgemäß auf dem Willen der Mehrheit der Bürger. Nur wenn die überwiegende Mehrheit der Bürger Europas ihren Nutzen aus dem Binnenmarkt erkennt, wird die Vollendung des Binnenmarktes tatsächlich in die Realität umgesetzt werden können.

<sup>(1)</sup> Europäische Kommission, Februar 2002.

<sup>(2)</sup> ABL C 125 vom 27.5.2002.

<sup>(3)</sup> KOM(2001) 726 endg. vom 5. Dezember 2001.



4.4.2. Wie die Kommission betont, kann das Binnenmarktumfeld erst dann seine volle Wirkung entfalten, wenn die Mitgliedstaaten die vereinbarten Richtlinien in innerstaatliches Recht umgesetzt haben. Der Ausschuss anerkennt die von der Kommission herausgestellte Bedeutung einer korrekten und fristgerechten Umsetzung der Gemeinschaftsrichtlinien in innerstaatliches Recht. Derzeit führt die Übernahme und die Umsetzung der Richtlinien in den Mitgliedstaaten zu zusätzlichen Schwierigkeiten und Verzögerungen. Um für den Handel innerhalb der Gemeinschaft abträgliche Wettbewerbsverzerrungen und die Schaffung unterschiedlicher Rechtsrahmen zu vermeiden, müssen die diversen in den Mitgliedstaaten geltenden Rechtsinstrumente so weit wie möglich aufeinander abgestimmt werden. Diese Harmonisierung kann jedoch nicht erreicht werden, wenn zahlreiche Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts derart große Verzögerungen aufweisen und wenn die Umsetzung dann auch noch durch unterschiedliche Auslegungen der einzelnen Mitgliedstaaten sowie durch allgemein verbreitete Abweichungen und Ausnahmeregelungen verzerrt wird. Die Mitgliedstaaten dürfen nicht weiterhin die Möglichkeit haben, die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts *sine die* hinauszuzögern.

4.4.3. Ein typisches Beispiel für Verzögerungen bei der Umsetzung von Richtlinien ist die Richtlinie über Garantien für Verbrauchsgüter<sup>(1)</sup>, die bislang nur in vier Mitgliedstaaten umgesetzt wurde. Die Kommission hat das Ziel vorgegeben, eine Umsetzungsrate von 98,5 % zu erreichen — und von 100 % für Richtlinien, deren Umsetzungsfrist mehr als zwei Jahre überschritten ist. Doch diese Vorgaben scheinen *a priori* nicht realisierbar.

4.4.4. Die Verzögerungen bei der Umsetzung sind jedoch nicht das einzige Problem. Zur vollständigen Übernahme der Gemeinschaftsvorschriften in einzelstaatliches Recht müssen zahlreiche Einzelbedingungen erfüllt werden, um das erforderliche Maß an Harmonisierung zur Verwirklichung des Binnenmarktes zu schaffen. Dazu zählen in erster Linie:

- die einheitliche und fristgerechte Umsetzung der Rechtsvorschriften;
- der Aufbau der erforderlichen Verwaltungskapazitäten für ihre wirksame Durchführung;
- sowie der politische Wille zur Gewährleistung ihrer Anwendung in der Praxis.

4.5. Der Ausschuss unterstützt das Argument der Kommission, dass die von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen sich gegenseitig verstärken und einen Multiplikatoreffekt mit sich bringen, diese Impulse jedoch durch eine nur teilweise erfolgende Durchführung stark vermindert werden.

4.6. Der Ausschuss pflichtet der Kommission bei, dass es in diesem Stadium keiner neuen Ideen oder einer Richtungsänderung bedarf. Es wäre politisch unklug, das gewählte Verfahren zu diesem Zeitpunkt ändern zu wollen. Bei der Erreichung der Zielvorgaben der Kommission besteht jedoch dringender Handlungsbedarf. Und die Zeit drängt. Der Ausschuss stimmt diesen Zielvorgaben und den von der Kommission festgelegten Prioritäten im Allgemeinen zu.

## 5. Bemerkungen zu den Zielvorhaben der Kommission

### 5.1. Modernisierung der Märkte

5.1.1. Der Ausschuss unterstützt die dringliche Aufforderung der Kommission an die Mitgliedstaaten, auf der Grundlage der auf dem Ratsgipfel von Barcelona eingegangenen Verpflichtungen allen gewerblichen Strom- und Gaskunden ab dem Jahr 2004 die freie Wahl des Anbieters zu ermöglichen. Die Verwirklichung dieser Zielvorgabe wäre ein entscheidender Schritt in Richtung der Liberalisierung des gesamten Dienstleistungssektors, doch wäre es weiterhin den Mitgliedstaaten vorbehalten, die freie Wahl der Individualkunden in diesem Sektor einzuschränken. Auch blieben einige grundlegende Dienstleistungsbereiche unberührt. Es ist dies daher wohl keine besonders ehrgeizige Zielvorgabe, sondern vielmehr ein Beispiel dessen, was im Bereich des politisch Machbaren liegt.

5.1.2. Die Kommission anerkennt, dass Finanzdienstleistungen das Öl im Wirtschaftsgetriebe Europas sind. Die von einem hochrangigen Gremium erstellte Halbzeitbilanz des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen<sup>(2)</sup> ergab, dass das Bruttoinlandsprodukt der EU durch die Integration des Finanzsektors jährlich um beachtliche 43 Mrd. EUR steigen würde. Die Verbraucher würden zu den großen Gewinnern zählen. Der Europäische Rat von Barcelona bekräftigte die Rolle des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen als Fahrplan zur Erreichung dieses Ziels. Der Rat und das Europäische Parlament wurden dringend aufgefordert, in diesem Jahr die acht Legislativmaßnahmen zu verabschieden, die derzeit erörtert werden. Der Ausschuss schließt sich dieser Aufforderung an.

5.1.3. Nach Schätzungen der Kommission könnte das BIP der Gemeinschaft durch einen stärkeren Wettbewerb im Dienstleistungssektor um bis zu 350 Mrd. EUR anwachsen<sup>(3)</sup>. Der Dienstleistungssektor ist in den späten 90er Jahren der Bereich mit dem stärksten Beschäftigungswachstum in der Gemeinschaft gewesen und weist auch für die Zukunft das größte Potenzial zur Schaffung neuer Arbeitsplätze auf. Die Divergenz bei der Beschäftigungsrate im Dienstleistungssektor zwischen der EU und den Vereinigten Staaten beträgt 14 % oder 36 Millionen Arbeitsplätze<sup>(3)</sup>. Der Ausschuss stimmt der Forderung der Kommission zu, dass zur wirksamen Entfaltung dieses Potenzials die verbleibenden Hemmnisse für den freien Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt, für die Annahme durch die Kunden und für die Niederlassungsfreiheit beseitigt werden müssen.

(1) Richtlinie (EG) Nr. 1999/44 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.5.1999 zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter, ABl. L 171 vom 7.7.1999.

(2) Sie wurde am 22.2.2002 in Brüssel erstellt.

(3) KOM(2000) 78 vom 1. März 2000.

5.1.3.1. Nach Auffassung des Ausschusses wäre es durchaus sinnvoll, zu untersuchen, welche Kosten dem europäischen Steuerzahler entstehen, wenn die Verbraucher keine zuverlässigen, allgemein zugänglichen Dienstleistungen mit einer großen Auswahl an Anbietern vorfinden. Für diese Anbieter müssen ein entsprechender Rechtsrahmen und/oder entsprechende Verhaltenskodizes erarbeitet werden. Darüber hinaus müssen diese Regeln zur Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarkts, zur Vorbeugung von Wettbewerbsverzerrungen und zur Gewährleistung von kontinuierlichen und dauerhaft hochwertigen Dienstleistungen im gesamten Gemeinschaftsgebiet harmonisiert werden. Eine Bewertung der finanziellen Auswirkungen der heutigen Situation auf den Dienstleistungssektor in Bezug auf die Arbeitslosenquote wäre ebenfalls hilfreich. Im Hinblick auf die Erweiterung sind diese beiden Punkte von besonderem Interesse.

5.1.4. Das öffentliche Beschaffungswesen ist ein weiterer Bereich, in dem dringend Fortschritte erzielt werden müssen. Der Prozentsatz der öffentlich ausgeschriebenen Aufträge hat sich zwar erhöht, liegt jedoch noch immer bei lediglich 15 %. Der Prozentsatz der grenzüberschreitenden Beschaffungs- und Dienstleistungsaufträge ist ebenfalls gestiegen, bleibt allerdings deutlich unter 2 %. Bei privaten Ausschreibungen werden hingegen etwa 20 % erreicht. Mit einer offeneren Auftragsvergabe könnte der europäische Steuerzahler nach Berechnungen der Kommission mehr als 50 Mrd. EUR sparen. Die Schlussfolgerung, dass es sich hierbei einfach um eine weitere Protektionismusmaßnahme seitens der Mitgliedstaaten handelt, liegt nahe. Dieses Vorgehen steht weder im Einklang mit dem europäischen Einigungsgedanken noch trägt es zur Verwirklichung des Ziels von Lissabon bei. Der Ausschuss befürwortet die Aussage der Kommission, dass Fortschritte bei der Annahme des vorgeschlagenen Legislativpakets von grundlegender Bedeutung sind und jeglicher Versuch, diese Rechtsvorschriften aufzuweichen, beispielsweise durch die Änderung der Schwellenwerte, zu verurteilen ist.

5.1.5. Der Ausschuss teilt die Meinung der Kommission, dass eine breitere Akzeptanz des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung unbedingt erforderlich ist. Die Kommission führt an, dass dieser in vielen Sektoren recht gut funktioniert und dadurch unnötige Gesetzgebungsmaßnahmen verhindere. *O si sic omnes!*

5.1.6. Der Ausschuss bedauert, dass es bis zu einer Einigung über eine Europäische Norm acht Jahre dauern kann, und erachtet es daher als grundlegende Aufgabe, umgehend eine Möglichkeit zur Harmonisierung dieses Verfahrens zu finden. Es kann sich hierbei doch nicht um ein unlösbares Problem handeln. Des Weiteren teilt der Ausschuss die Ansicht der Kommission, dass die Lage in einigen Schlüsselsektoren, z. B. bei Bauprodukten sowie Maschinen und Anlagen, nach wie vor Anlass zu Besorgnis gibt. Wie die Kommission richtigerweise einräumt, kann in diesen Sektoren noch nicht von einem echten Binnenmarkt gesprochen werden.

## 5.2. Bessere Rahmenbedingungen für Unternehmen

5.2.1. Der Ausschuss unterstützt die Kommission in ihrer Forderung, dass die Union kreative und dynamische Unternehmen fördern müsse. Das entsprechende Umfeld muss geschaffen werden, damit die Unternehmen ihrer Kreativität ohne bürokratische Hürden und Zwänge freien Lauf lassen können. Die Rechtsvorschriften in diesem Bereich sollen die Arbeit der Unternehmen erleichtern — nicht erschweren. Der Ausschuss erachtet diesen Punkt als Grundvoraussetzung für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum.

5.2.2. Die Vielzahl der Rechtsvorschriften stellt für Unternehmen die wohl größte Benachteiligung dar und muss nach Aussagen der Kommission unbedingt verringert werden. Der Ausschuss hat vor Kurzem zwei Stellungnahmen zur Vereinfachung und Verbesserung der Rechtsvorschriften verabschiedet<sup>(1)</sup>. In diesen Stellungnahmen rückte er die Notwendigkeit qualitativ verbesserter Vorschriften in den Blickwinkel, wobei darunter auch eine Verringerung der Rechtsvorschriften in Anzahl und Umfang zu verstehen ist. Für den Ausschuss ist dies jedoch nicht gleichbedeutend mit Deregulierung. Die völlig unsystematische Entwicklung der europäischen Rechtsvorschriften hat zu einander überschneidenden und verwirrenden Rechtstexten geführt. Eine umfassende Überarbeitung zur Erstellung von präzisen und kohärenten Dokumenten anstelle des bestehenden wieder und wieder geänderten Stückwerks ist daher unerlässlich. Der Ausschuss verwies auch darauf, dass eine weitreichendere Harmonisierung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für ihre Vereinfachung unbedingt notwendig sei, und forderte daher den häufigeren Einsatz von Verordnungen anstelle von Richtlinien, wodurch die Mitgliedstaaten vor vollendete Tatsachen gestellt würden und ihnen keine Möglichkeit für eine stark unterschiedliche Umsetzung der Rechtsakte bliebe.

5.2.2.1. In der zweiten der oben genannten Stellungnahmen verwies der Ausschuss auf die Tatsache, dass die europäischen Unternehmen aufgrund schlecht durchdachter gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften jährlich mehr als 330 Mrd. EUR verlieren und dass unter Einbeziehung der Kosten für die öffentliche Verwaltung und die wirtschaftliche Ineffizienz sich die Gesamtkosten für die EU-Bürger auf 10 % des BIP belaufen. Der Ausschuss schlug in seiner Stellungnahme einen Aktionsplan für die Verbesserung der Rechtsvorschriften vor und rief alle Akteure auf, ihre Verantwortung bei der Umsetzung dieses Plans wahrzunehmen. Der Ausschuss wiederholt auf diesem Wege seine Aufforderung. Detaillierte Informationen zu dem vorgeschlagenen Aktionsplan sind in Anhang 4 enthalten.

5.2.3. Der Ausschuss hat die Vorlage des Aktionsplans der Kommission für bessere Rechtsvorschriften anlässlich des Europäischen Ratstreffens in Sevilla mit Interesse zur Kenntnis genommen und arbeitet derzeit eine Stellungnahme zu diesem Dokument aus. Der Ausschuss vertraut darauf, dass der Rat,

<sup>(1)</sup> ABl. C 48 vom 21.2.2002 und ABl. C 125 vom 27.5.2002.

das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten umgehend entscheidende Maßnahmen treffen werden, um die Vorschläge der Kommission umzusetzen. Denn wie die Kommission in ihrer Mitteilung festhält, wollen wir zwar, dass unsere Unternehmen wettbewerbsfähig sind, binden ihnen aber die Hände. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, in dieser Frage, die weitgehend in ihren Zuständigkeitsbereich fällt, die Richtung vorzugeben; auch wenn die Vollendung des Projekts letztendlich in den Händen der übrigen Akteure liegt, so übt die Kommission doch einen starken Einfluss aus, der weit über die ihr formal zustehenden Befugnisse hinausgeht. Die Beibehaltung des Status Quo ist keine annehmbare Lösung.

5.2.3.1. Der Ausschuss nimmt das Vorhaben der Kommission zur Kenntnis, ein auf Dauer angelegtes Europäisches Unternehmenstestpanel in den Mitgliedstaaten einzurichten, das rund 4 000 Unternehmen umfassen soll. Dieses Panel soll zur Bewertung der möglichen Auswirkungen von grundlegenden Gesetzgebungsvorschlägen auf Unternehmen aller Größen beitragen und ein schnell verfügbares repräsentatives Feedback bieten. Der Ausschuss begrüßt diese Initiative und hofft, dass ihr mehr Erfolg beschieden ist als früheren in diesem Zusammenhang ergriffenen Maßnahmen.

5.2.4. Der Ausschuss hat immer wieder auf die Aufspaltung des Binnenmarktes durch die unterschiedlichen Besteuerungssysteme in den Mitgliedstaaten hingewiesen. Diese Aufspaltung tritt am deutlichsten im Bereich der Mehrwertsteuer zu Tage, in dem ein in sich geschraubter und schwerfälliger Text komplexe und umfangreiche Zwänge enthält, die sich von einem Mitgliedstaat zum nächsten grundlegend unterscheiden. Dies führt zu einer erheblichen Beeinträchtigung des grenzübergreifenden Handels, insbesondere für kleine Unternehmen. Aufgrund der Vielfalt der Vorschriften und ihrer unterschiedlichen Anwendung ist der Binnenmarkt in 15 Regionen mit ebenso vielen unterschiedlichen Besteuerungssystemen aufgesplittert. So lange die Mehrwertsteuer von 15 verschiedenen einzelstaatlichen Steuerbehörden mit unterschiedlichen Rechtsvorschriften und -traditionen, Auslegungen, Verfahren, Systemen, Sprachen, Gepflogenheiten, Praktiken und Arbeitsmethoden erhoben wird, bleibt die Vorstellung, dass grenzüberschreitende Transaktionen wie innerstaatliche Transaktionen gehandhabt werden, nichts als eine Scheinvorstellung. Und dabei stellt dieser Punkt wohl das eindeutigste Merkmal eines vollendeten Binnenmarkts dar. Doch aus heutiger Sicht bleibt diese Vorstellung wohl nur ein Luftschloss. Die geltenden Mehrwertsteuerregelungen stehen im Widerspruch zu den Grundsätzen des Binnenmarktes; in einer früheren Stellungnahme<sup>(1)</sup> betonte der Ausschuss, dass das Konzept der Handhabung der innergemeinschaftlichen Transaktionen als „Einführen“ und „Ausführen“ einen Anachronismus darstelle und den Zielen des Binnenmarktes zuwiderlaufe. Ähnliche Überlegungen treffen auch auf viele andere Steuerbereiche zu. Der Ausschuss arbeitet derzeit eine Stellungnahme zu diesem Thema aus.

5.2.5. Der Ausschuss stimmt mit der Kommission überein, dass zur Förderung unternehmerischer Initiative die Unternehmensgründung erleichtert und kostengünstiger gestaltet werden müsse. Er unterstützt das Vorhaben der Kommission, bis Ende des Jahres besondere quantitative Ziele für sonstige Aspekte der unternehmerischen Initiative zu erstellen.

5.2.6. Der Ausschuss schließt sich erneut der Forderung der Kommission an, die zu Wettbewerbsverzerrungen führenden staatlichen Beihilfen weiter zu reduzieren. Diese Forderung darf nicht länger auf taube Ohren stoßen.

### 5.3. Mehr Lebensqualität für die Bürger

5.3.1. Der Ausschuss teilt die Bewertung der Kommission, dass die Vorteile einer größeren Auswahlmöglichkeit, besserer Dienstleistungen und niedrigerer Preisen aufgrund des Wettbewerbs zwischen den Anbietern im Allgemeinen nicht zu Lasten der Sicherheit oder des Wohlergehens der Verbraucher gingen. Der Ausschuss stellt fest, dass die Kommission in ihrer Strategie für die Verbraucherpolitik 2002-2006 ihre Pläne für diesen Bereich weitreichender darlegen wird und regt an, den Ausschuss mit diesem Dokument nach seiner Veröffentlichung zu befasen.

5.3.2. Mit Ausnahme der netzgebundenen Wirtschaftszweige, für die bislang keine Gemeinschaftsvorschriften verabschiedet wurden, legen allein die Mitgliedstaaten die Vorschriften zur Erfüllung der Verpflichtungen des öffentlichen Sektors fest, und die Kommission beschränkt sich darauf, die Einhaltung der Wettbewerbs- und Binnenmarktvorschriften in diesem Bereich zu überwachen. Dies steht in Widerspruch zu den Bereichen, in denen Gemeinschaftsvorschriften gelten. Nach Ansicht des Ausschusses können diese unterschiedlichen Ausgangslagen nicht als gleich gut angesehen werden. Der Ausschuss begrüßt daher die Ankündigung der Kommission für konkrete Maßnahmen<sup>(2)</sup> zur Gewährleistung einer umfassenderen Rechtssicherheit und Klarheit bei der Umsetzung dieser Vorschriften.

5.3.3. Der Ausschuss geht mit der Kommission in ihrer Feststellung konform, dass die geltenden informellen Vereinbarungen zur Zusammenarbeit zwischen den für die Umsetzung der Verbraucherschutzvorschriften verantwortlichen Behörden unzureichend sind und gestärkt werden müssen. Darüber hinaus muss eine vollständige Freizügigkeit gewährleistet werden, um zu vermeiden, dass Unternehmen von der Möglichkeit absehen, ihre Waren oder Dienstleistungen in der gesamten Union zu vertreiben, nur weil es ihnen zu aufwändig erscheint, sich auf das jeweilige ordnungspolitische Umfeld der 14 Mitgliedstaaten einzustellen. Wenn dies geschieht, hat letztlich der Verbraucher das Nachsehen, wie die Kommission betont. Aufgrund der unterschiedlichen Rechtsvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten wird der Handel im Binnenmarkt erschwert. Diese Situation wird sich noch verschärfen, wenn

(1) ABl. C 193 vom 10.7.2001.

(2) Bericht der Kommission an den Europäischen Rat von Laeken, KOM(2001) 598 vom 17. Oktober 2001.



im Zuge der Erweiterung einfach nur ein weiteres ordnungspolitisches Umfeld pro Beitrittsland zu den bereits bestehenden hinzugefügt wird.

5.3.4. Der Ausschuss bestärkt die Kommission in ihrer Absicht, der Entwicklung alternativer, grenzübergreifender Mechanismen zur Streitbeilegung hohe Priorität einzuräumen<sup>(1)</sup>, handelt es sich hierbei doch um ein grundlegendes Element zur Sicherstellung der wirksamen Umsetzung des Binnenmarktes.

5.3.5. In seiner Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission vom 24. November 1999 zur Binnenmarktstrategie für die kommenden fünf Jahre<sup>(2)</sup> beurteilte der Ausschuss das Ziel „Die Lebensqualität der Bürger verbessern“ folgendermaßen: „Der Binnenmarkt selbst kann dieses Ziel nicht erfüllen, denn selbst wenn entsprechende Möglichkeiten bestehen, können die Bürger für sich entscheiden, diese nicht zu nutzen“. In dieser Stellungnahme wurde auch die Frage aufgeworfen, ob ein derartiges Ziel überhaupt ein messbares Ergebnis bringen könne. Der Ausschuss hält fest, dass dieses Ziel nun umformuliert wurde: „Mehr Lebensqualität für die Bürger“. Dies ist zwar eine Verbesserung im Bezug auf die nur auf den schönen Schein abzielende Formulierung des Originaltextes, doch bleiben Zweifel daran bestehen, dass objektiv festgestellt werden kann, ob dieses geänderte Ziel erreicht wurde oder nicht. Es fehlt an einer gemeinsamen Begriffsbestimmung für die „Bedürfnisse der Bürger“; diese sind oftmals widersprüchlich und die Antwort auf die Frage, ob sie erfüllt wurden oder nicht, fällt meist subjektiv aus.

5.3.5.1. Der Ausschuss hält dieses Ziel für richtig, weist aber darauf hin, dass die Bürger keine homogene Gruppe mit identischen Bedürfnissen sind. Kosten und Nutzen der Vervollendung des Binnenmarktes verteilen sich unterschiedlich auf einzelne Gruppen von Bürgern (Unternehmer, Arbeitnehmer, Konsumenten) sowie nach Regionen, Branchen und auch im zeitlichen Ablauf. Zusätzlich kann der einzelne Bürger auch mehrere unterschiedliche Rollen gleichzeitig verkörpern. Es wäre daher zweckmäßig, die Ergebnisse anhand der Auswirkungen auf die einzelnen Gruppen von Bürgern zu überprüfen. Differenzierte Aussagen für einzelne Gruppen sind sicherlich möglich, messbare Ergebnisse für die Bürger Europas insgesamt gestalten sich aber äußerst schwierig.

#### 5.4. Vorbereitung auf die Erweiterung

5.4.1. In seiner Stellungnahme zur Binnenmarktstrategie der Kommission<sup>(2)</sup> traf der Ausschuss folgende Feststellung: „In der Hauptsache zielt die Kritik des Ausschusses darauf, dass seiner Ansicht nach das Thema Erweiterung nicht ausreichend behandelt wird. Sicherstellen zu wollen, dass der Binnenmarkt zu einer erfolgreichen Erweiterung beiträgt, ist zwar ein begrüßenswertes Ziel, reicht jedoch nicht aus“. Wenn es damit doch nur getan wäre ... Der Ausschuss führte ferner an, dass es

von grundlegender Bedeutung sei, zu gewährleisten, dass die Beitrittsländer in der Lage sind, die Binnenmarktvorschriften vor dem Beitrittszeitpunkt zu übernehmen. Dies ist heute, zwei Jahre nach Verabschiedung dieser Stellungnahme, immer noch eine der Hauptsorgen. Die Kommission hat erklärt, dass die verwaltungstechnischen Möglichkeiten der Beitrittsländer auch im Hinblick auf Einhaltung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften weiterhin recht begrenzt seien. Nach der Erweiterung wird der Binnenmarkt einen erweiterten Markt umfassen, doch wird er immer noch ein Binnenmarkt sein? Anders gefragt: Wird der Binnenmarkt noch dem, wenn auch in mancher Hinsicht eingeschränkten Binnenmarkt, in dem wir heute leben, entsprechen?

5.4.1.1. Der Ausschuss befürchtet, dass die Erweiterung zu noch größeren Unterschieden im Binnenmarkt führen könnte, wenn — infolge der Fristen für die Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften, der Überhandnahme nationaler Auslegungen dieser Rechtsvorschriften und die Durchsetzung einzelstaatlicher Gesetze, Gepflogenheiten, Traditionen und herkömmlicher Geschäftspraktiken in den neuen Mitgliedstaaten — immer mehr unterschiedlichere Rechtsvorschriften angewandt werden. Die Erweiterung darf die Funktionsweise des Binnenmarktes keinesfalls beeinträchtigen. In Kenntnis der Sachlage ist es daher unbedingt erforderlich, dass die bestehenden Binnenmarktvorschriften *mutatis mutandis* auch für die neuen Mitgliedstaaten gelten.

5.4.1.2. Der Ausschuss ist sich aber bewusst, dass in manchen Bereichen der Übergang zu den Binnenmarktvorschriften eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt. Dies gilt insbesondere für die Beitrittsländer, die jahrelang von totalitären Regimen unterjocht waren. In diesen Fällen ist die Gewährung von Übergangsfristen eine hilfreiche Alternative, sowohl für die gegenwärtigen wie für die zukünftigen Mitgliedstaaten. Übergangsfristen haben jedoch einschränkende Auswirkungen auf die vier Grundfreiheiten im Binnenmarkt. Allerdings sind sie für einen sozial und wirtschaftlich akzeptablen Erweiterungsprozess unerlässlich, doch sollten sie auf die notwendige Mindestdauer beschränkt sein.

5.4.1.3. Nach Ansicht des Ausschusses steht die Vereinfachung der Rechtsvorschriften in engem Zusammenhang mit der Erweiterung. In seiner Stellungnahme zur Erweiterung der EU (Berichterstatte: Herr Vever)<sup>(3)</sup> verweist der Ausschuss darauf, dass die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes durch die Beitrittsländer durch die starke Komplexität der Gemeinschaftsvorschriften erschwert werde. „Während es die Europäische Union ermöglichen sollte, die Vorschriften in Europa zu vereinfachen, erlässt sie weiterhin Vorschriften, die für die Anwender zu kompliziert, auf zu viele verschiedene Texte verteilt, womöglich gar widersprüchlich sind, um ein wirklich kohärentes Ganzes zu ergeben, und zu sehr den bestehenden einzelstaatlichen Vorschriften nachempfunden sind, als dass sie diese wirklich harmonisieren könnten.“ Der Ausschuss bekräftigt diese Aussage und unterstreicht erneut

<sup>(1)</sup> KOM(2002) 196 endg. vom 19. April 2002.

<sup>(2)</sup> Abl. C 140 vom 18.5.2000.

<sup>(3)</sup> Abl. C 193 vom 10.7.2001.



den Zeitdruck bei der Lösung dieser Frage, die so bald wie möglich in Angriff genommen werden muss.

5.4.2. Der Ausschuss befürwortet den Einsatz der Kommission für die ehestmögliche Einbindung der neuen Mitgliedstaaten in das Problemlösungsnetz SOLVIT. Darüber hinaus sollten die Beitrittsländer auch zur Teilnahme an der PRISM-Datenbank (Progress Report on Initiatives in the Single Market) <sup>(1)</sup> ermutigt werden, die auf eine Initiative der Binnenmarktbeobachtungsstelle des Ausschusses zurückgeht. Einige Beitrittsländer nehmen auch bereits daran teil.

5.4.2.1. Der Ausschuss betont, dass die Möglichkeiten des Internet zur Förderung des Binnenmarkts verstärkt genutzt werden sollten. So könnte beispielsweise durch die Einrichtung einer Internetseite als eine Art *Vademecum*, auf der die Unternehmen Informationen zu den Rechtsvorschriften und Besteuerungssystemen in anderen Mitgliedstaaten abrufen können, der Handel innerhalb der Gemeinschaft insbesondere für kleine Unternehmen erleichtert werden. Darüber hinaus müssten die Möglichkeiten für A2B-, A2C-, B2A und C2A-Anwendungen in der Europäischen Union ausgebaut werden. Dieser Prozess steckt jedoch größtenteils noch in der Anfangsphase.

5.4.3. Der Ausschuss begrüßt die Einführung eines Systems gegenseitiger Überprüfungen, das Besuche von Sachverständigen aus entsprechenden Behörden der Mitgliedstaaten und der Kommission in den Beitrittsländern umfasst. Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen Beamten der zuständigen Behörden sind das Schlüsselement für die Ausweitung des Binnenmarkts auf die Beitrittsländer, wie auch die Kommission hervorhebt.

## 5.5. Erfolgskontrolle

5.5.1. Der Ausschuss teilt die Ansicht der Kommission, dass wenige Kontrollen besser als überhaupt keine Kontrollen sind und dass es wichtig ist, quantitative Kontrollen durch qualitative Einschätzungen zu ergänzen, doch dürfe dieses Verfahren nicht zu subjektiv werden. Es wird schwierig sein, den Bürger davon zu überzeugen, dass tatsächlich Fortschritte erzielt wurden, wenn diese nicht quantifizierbar ist. Diese Quantifizierung muss auf empirischen Grundlagen vorgenommen werden. Der Ausschuss ist ebenfalls der Meinung, dass die tatsächlichen Auswirkungen eines Zielvorhabens auf die Wirtschaft die wichtigsten Erfolgskriterien sind. Der Tatsache, dass die meisten Unternehmen noch keine nennenswerten Auswirkungen auf ihr Tagesgeschäft feststellen, muss abgeholfen werden.

5.5.2. Der Ausschuss begrüßt die Bemühungen der Kommission, bei der nächsten Überprüfung der Binnenmarktstrategie die Indikatoren genau anzugeben, mit denen die Erfolge

gemessen werden sollten. Zur Stärkung ihrer Glaubwürdigkeit muss ihre Stichhaltigkeit untermauert werden. Des Weiteren begrüßt er den Binnenmarktanzeiger, mit dem regelmäßig die Preise für einen Standardwarenkorb in allen Mitgliedstaaten verglichen werden sollen.

## 6. Schlussfolgerungen

6.1. Die Schlussfolgerung aus der Überprüfung der Binnenmarktstrategie 2002 der Kommission lautet: Der bislang erzielte Fortschritt ist enttäuschend, es muss noch viel getan werden.

6.2. Zeit ist ein kostbares Gut, das Europa in diesem Bereich nicht zur Verfügung steht. Der in dieser Überprüfung erfasste Zeitraum von 18 Monaten endet knapp vor der Erweiterung und zur Halbzeit der in Lissabon festgelegten Frist. Angesichts der bevorstehenden Erweiterung ist die Vollendung des Binnenmarktes von noch größerer Dringlichkeit. Wenn die Erweiterung ein Erfolg werden soll, dann muss die Funktionsweise des Binnenmarktes verbessert werden, um eine Plattform für ein beschleunigtes Wirtschaftswachstum zu schaffen, das die Erweiterung verspricht. Darüber hinaus müssen die Rechtsvorschriften in den Beitrittsländern auf den Stand die gültigen Binnenmarktvorschriften gebracht werden, um neue Verzerrungen und ineffiziente Arbeitsweisen zu vermeiden.

6.3. Das Unvermögen Europas, messbare Fortschritte zur Verwirklichung eines allgemein anerkannten gemeinsamen Vorhabens zu erzielen, ist nicht die Schuld der Kommission, die hauptsächlich als Impulsgeber für die Reform agiert hat, sondern der übrigen europäischen Organe und der Mitgliedstaaten. Ohne echte politische Unterstützung seitens aller Beteiligten und insbesondere der Mitgliedstaaten wird die Vollendung des Binnenmarkts wohl für immer eine Wunschvorstellung bleiben und die Umsetzung der strategischen Ziele der Union in noch weitere Ferne rücken.

6.4. Eine derartige politische Unterstützung kann sich nur auf eine breite politische Akzeptanz der Europäischen Union durch die Bevölkerung gründen. Diese kann jedoch nur dadurch erreicht werden, dass die Vorteile des Binnenmarktes den Bürgern besser vermittelt werden. In einer europaweit abgestimmten Kampagne müssen die europäischen Bürger von den greifbaren Vorteilen der Vollendung des Binnenmarktes für ihren Alltag überzeugt und von ihren Ängsten vor möglichen negativen Auswirkungen befreit werden.

6.5. Die Verwirklichung des Ziels von Lissabon hängt vom uneingeschränkten Engagement aller Akteure ab. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, die Ausarbeitung eines längerfristigen Zeitplans für den Binnenmarkt in Erwägung zu ziehen, um einen umfassenden Beitrag zur Erreichung dieses Ziels leisten zu können. Darüber hinaus ist der Ausschuss der Ansicht, dass der Binnenmarktanzeiger weitere Faktoren erfassen sollte, die derzeit nicht berücksichtigt werden, wobei der Schwerpunkt insbesondere auf denjenigen Faktoren liegen sollte, die immer noch ein Hemmnis für die Vollendung des Binnenmarktes darstellen

<sup>(1)</sup> [www.esc.eu.int/omu\\_smo/prism](http://www.esc.eu.int/omu_smo/prism).

6.6. Die Kommission trifft mit ihrer Feststellung, dass die Binnenmarktstrategie nur dann ein durchschlagender Erfolg wird, wenn es eine gemeinsame Tagesordnung für Kommission, Rat, Europäisches Parlament und Mitgliedstaaten gibt, ins

Schwarze. Auch die Feststellung, dass Europas kollektive Führung halten müsse, was sie verspricht, ist richtig. Doch bleibt abzuwarten, ob der politische Wille hierfür auch wirklich besteht.

Brüssel, den 18. Juli 2002.

*Der Präsident*

*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Göke FRERICHS

---

#### ANHANG

#### **zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses**

Folgende Änderungsanträge, auf die mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen entfielen, wurden im Verlauf der Beratungen abgelehnt:

#### **Ziffer 4.4**

Nach dem ersten Satz wie folgt ändern:

„Der Ausschuss unterstützt die Kommission bei ihrer Forderung nach einer Strukturreform. Trotz der auf dem Gipfel von Lissabon eingegangenen und auf dem Gipfel von Barcelona erneut bestätigten Verpflichtungen geht die Liberalisierung der Energiemärkte nur schleppend voran; einige Mitgliedstaaten scheinen nicht bereit zu sein, ihren Worten auch konkrete Taten folgen zu lassen. Allem Anschein nach besteht weiterhin ein großer Widerstand gegen die Reform, insbesondere auf Ebene der Mitgliedstaaten; um diesem Widerstand beizukommen, Auf den Gipfeltreffen von Lissabon und Barcelona wurden Verpflichtungen für die Liberalisierung der Energiemärkte eingegangen. Einige Mitgliedstaaten haben sich auf dem Gipfel von Barcelona konkret zur Öffnung ihrer Märkte unter Berücksichtigung der speziellen Charakteristika der Leistungen der Daseinsvorsorge verpflichtet (angekündigter Zeitraum: 2004). Zur erfolgreichen Umsetzung der beschlossenen Reformen müssen ...“

#### *Begründung*

Es bringt uns in der politischen Debatte und auch in der Weiterentwicklung der Märkte für Leistungen der Daseinsvorsorge nicht weiter, wenn wir einzelne Mitgliedsstaaten an den Pranger stellen. Umso mehr, als die Debatte um die speziellen Charakteristika der Leistungen der Daseinsvorsorge, ihre Bedeutung für die Entwicklung der Wirtschaft und die Lebensbedingungen der Bevölkerung und die daraus resultierenden Anforderungen an die Rahmenbedingungen der Märkte, in denen diese Leistungen erbracht werden, noch lange nicht abgeschlossen ist. Darüber hinaus weisen die ersten Erfahrungen aus verschiedenen Ländern darauf hin, dass eine allzu hastige und zu einseitige Orientierung an den Kräften des freien Wettbewerbs vielfach unerwünschte Ergebnisse bringt.

#### *Abstimmungsergebnis*

Ja-Stimmen: 8, Nein-Stimmen: 19, Stimmenthaltungen: 1.

**Ziffer 5.1.1**

Zweiten Satz wie folgt ändern und dritten Satz streichen:

„Die Verwirklichung dieser Zielvorgabe wäre ein entscheidender Schritt in Richtung der Liberalisierung des gesamten Dienstleistungssektors, doch wäre es weiterhin den Mitgliedstaaten vorbehalten, die freie Wahl der Individualkunden in diesem Sektor einzuschränken, wobei auch die speziellen Charakteristika der Leistungen der Daseinsvorsorge berücksichtigt würden. Auch blieben einige grundlegende Dienstleistungsbereiche unberührt. Es ist dies daher wohl keine besonders ehrgeizige Zielvorgabe, sondern vielmehr ein Beispiel dessen, was im Bereich des politisch Machbaren liegt.“

*Begründung*

Siehe Ziffer 4.4.

*Abstimmungsergebnis*

Ja-Stimmen: 10, Nein-Stimmen: 26, Stimmenthaltungen: 0.

**Ziffer 6.4**

Dritten Satz durch folgenden Text ersetzen:

„Gleichzeitig wird es aber unumgänglich sein, die Sorgen und die Kritikpunkte im Zusammenhang mit einem weitgehend uneingeschränkten Wettbewerb, insbesondere im Bereich der Leistungen der Daseinsvorsorge, ernst zu nehmen. Die Unzufriedenheit der Bürger darf nicht als 'unberechtigte Emotion' abgetan werden, denn sie erwächst oft aus konkreten Nachteilen, die tatsächlich mit einer Liberalisierung der Wirtschaft in Zusammenhang gebracht werden können. In diesem Sinn kann die Vollendung des Binnenmarktes nur dann von Erfolg gekrönt sein, wenn neben der Schaffung des Binnenmarktes selbst die Entwicklung der EU zur Sozialunion als gleichrangiges Ziel erkannt und mit ebenso viel Energie vorangetrieben wird.“

*Begründung*

Selbsterklärend; siehe darüber hinaus die Erfahrungen in verschiedenen Ländern mit der Liberalisierung im Bereich der Leistungen der Daseinsvorsorge.

*Abstimmungsergebnis*

Ja-Stimmen: 16, Nein-Stimmen: 21, Stimmenthaltungen: 0.

---