

Amtsblatt

der Europäischen Union

ISSN 1725-2407

C 10

47. Jahrgang

14. Januar 2004

Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt	Seite
	I <i>Mitteilungen</i>	
	
	II <i>Vorbereitende Rechtsakte</i>	
	Wirtschafts- und Sozialausschuss	
	402. Plenartagung vom 24. und 25. September 2003	
2004/C 10/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Europäische Verteidigung — Industrie- und Markt Aspekte — Auf dem Weg zu einer Verteidigungsgüterpolitik der Europäischen Union“ (KOM(2003) 113 endg.)	1
2004/C 10/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend elektrische Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen (kodifizierte Fassung)“ (KOM(2003) 252 endg. — 2003/0094 (COD))	6
2004/C 10/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen (kodifizierte Fassung)“ (KOM(2003) 241 endg. — 2003/0099 (COD))	7

Preis: 22,00 EUR

DE

(Fortsetzung umseitig)

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2004/C 10/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu: <ul style="list-style-type: none"> — dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses Nr. 163/2001/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Januar 2001 zur Durchführung eines Fortbildungsprogramms für die Fachkreise der europäischen audiovisuellen Programmindustrie (MEDIA-FORTBILDUNG) (2001-2005)“ (KOM(2003) 188 endg. — 2003/0064 (COD)) — dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses 2000/821/EG des Rates vom 20. Dezember 2000 zur Durchführung eines Programms zur Förderung von Entwicklung, Vertrieb und Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich europäischer audiovisueller Werke (MEDIA PLUS — Entwicklung, Vertrieb und Öffentlichkeitsarbeit)“ (KOM(2003) 191 endg. — 2003/0067 (COD)) 	8
2004/C 10/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Konkrete Anwendung der Richtlinie 94/45/EG über Europäische Betriebsräte und eventuell überprüfungsbedürftige Aspekte“	11
2004/C 10/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Unterstützung europaweit tätiger Jugendorganisationen“ (KOM(2003) 272 endg. — 2003/0113 (COD))	18
2004/C 10/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Partnerschaft bei der Durchführung der Strukturfonds“	21
2004/C 10/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einsetzung eines Ausschusses für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (kodifizierte Fassung)“ (KOM(2003) 298 endg. — 2003/0103 (CNS))	27
2004/C 10/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung des Kohäsionsfonds (kodifizierte Fassung)“ (KOM(2003) 352 endg. — 2003/0129 (AVC))	28
2004/C 10/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen („EG-Fusionskontrollverordnung“)“ (KOM(2002) 711 endg. — 2002/0296 (CNS))	29
2004/C 10/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Entwurf einer Mitteilung der Kommission über die Kontrolle horizontaler Zusammenschlüsse gemäß der Fusionskontrollverordnung“	37
2004/C 10/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses für die „Regierungskonferenz 2003“	43



<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2004/C 10/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Streben nach einer gesamteuropäischen Regelung der Binnenschifffahrt“	49
2004/C 10/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Grünbuch „Unternehmergeist in Europa“ (KOM(2003) 27 endg.)	58
2004/C 10/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Überarbeitung der Liste der TEN-Projekte bis 2004“	70
2004/C 10/16	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Gemeinschaft und den Ausschuss der Regionen: Innovationspolitik — Anpassung des Ansatzes der Union im Rahmen der Lissabon-Strategie“ (KOM(2003) 112 endg.)	78
2004/C 10/17	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1655/2000 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE)“ (KOM(2003) 402 endg. — 2003/0148 (COD))	85
2004/C 10/18	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2596/97 zur Verlängerung des Zeitraums nach Artikel 149 Absatz 1 der Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens“ (KOM(2003) 372 endg. — 2003/0144 (CNS))	87
2004/C 10/19	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt: Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, Governance und Zusammenarbeit“	88
2004/C 10/20	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Verwirklichung des Beitrags der übrigen Gemeinschaftspolitiken zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“	92
2004/C 10/21	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der industrielle Wandel: Bilanz und Aussichten — Eine Gesamtbetrachtung“	105

II

(Vorbereitende Rechtsakte)

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

402. PLENARTAGUNG VOM 24. UND 25. SEPTEMBER 2003

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Europäische Verteidigung — Industrie- und Marktaspekte — Auf dem Weg zu einer Verteidigungsgüterpolitik der Europäischen Union“

(KOM(2003) 113 endg.)

(2004/C 10/01)

Die Europäische Kommission beschloss am 12. März 2003, den Europäischen 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 Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 3. September 2003 an. Berichterstatter war Herr Wilkinson.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September 2003 (Sitzung vom 24. September) mit 117 gegen 3 Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. In ihrer Mitteilung⁽¹⁾ führt die Kommission aus, die Zeit sei nun reif für eine besser koordinierte Politik der EU auf dem Gebiet der Verteidigungsgüter, um nationale Politiken in diesem Bereich zu ergänzen. Diese Mitteilung folgt auf zwei vorhergehende Mitteilungen im Zusammenhang mit der verteidigungsrelevanten Industrie⁽²⁾, die nur zu einer sehr begrenzten Anzahl von Maßnahmen geführt haben.

1.2. Die Kommission ist überzeugt, einen maßgeblichen Beitrag dadurch leisten zu können, dass sie den für Rüstungsgüter in der EU geltenden rechtlichen Rahmen verbessert, wodurch die Basis einer lebensfähigen EU-Verteidigungsindustrie erhalten werden könnte.

1.3. Ihre Bemerkungen und Vorschläge werden zwar auf Grundlage der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungs-

politik (ESVP) und im Kontext der sich entwickelnden Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gemacht, sind aber nicht von diesen Politiken abhängig.

1.4. Die vorgeschlagenen Maßnahmen haben zum Ziel, die Umstrukturierung und Konsolidierung der Industrie zu fördern, die Einrichtung eines europäischen Verteidigungsgütermarktes auf den Weg zu bringen und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu verbessern. Dies ist eine große Herausforderung im Kontext der Weiterentwicklung der ESVP. Außerdem sollen mit den vorgeschlagenen Maßnahmen allgemeinere wirtschaftliche und soziale Ziele erreicht werden.

1.5. In der Mitteilung wird gefolgert, dass Maßnahmen am wahrscheinlichsten im Verteidigungsgütermarkt und in der verteidigungsbezogenen Forschung einen Mehrwert erzielen dürften.

1.6. Der Rat (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) befürwortete auf seiner Tagung am 16. Juni 2003 in Luxemburg einige der in der Kommissionsmitteilung beschriebenen Maßnahmen.

⁽¹⁾ KOM(2003) 113 endg.

⁽²⁾ KOM(96) 10 endg. und KOM(97) 583 endg.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Ausschuss hält die Kommissionsmitteilung für eine zeitgerechte Initiative und ist mit den vorgeschlagenen Maßnahmen weitgehend einverstanden. Hauptziel jedweder vereinbarten Änderung muss die effektivere und kosteneffizientere Bedienung der verteidigungsmäßigen Bedürfnisse der Mitgliedstaaten im Rahmen der bereitgestellten Mittel sein.

2.2. Die Verteidigung ist eine hochpolitische Thematik, bei der nicht alle Mitgliedstaaten bezüglich der Rolle der EU einer Meinung sind. Die Vorschläge der Kommission müssen denn auch in diesem politischen Kontext betrachtet werden. Es besteht jedoch Einigkeit darüber, dass die Verteidigungsfähigkeiten der EU für die Wahrnehmung aller Aufgaben, wie sie gegenwärtig ins Auge gefasst werden (Petersberg-Aufgaben) nicht ausreichen — geschweige denn für Aufgaben, die vielleicht künftig noch vereinbart werden. Die EU muss zweifelsfrei über Verteidigungsfähigkeiten verfügen, die den Erfordernissen ihrer vereinbarten Außen- und Verteidigungspolitik angemessen sind, wenn diese Politik glaubwürdig sein soll. Über die Notwendigkeit eines Ausbaus der militärischen Fähigkeit der EU sind sich die Mitgliedstaaten bislang noch nicht einig, gleichwohl befürwortet der Ausschuss Maßnahmen in dieser Richtung als Schlüsselement einer zukunftsfähigen ESVP.

2.3. Die Verteidigung ist aber auch ein sehr komplexer Bereich: Wegen der Bandbreite der denkbaren Aufgaben (auf einzelstaatlicher, NATO-, EU-, UN- oder sonstiger Ebene) und der dafür erforderlichen Ausrüstung sowie der bestehenden einschlägigen Vereinbarungen, die sich häufig überschneiden und möglicherweise völlig überlagern, ist eine vollständige Rationalisierung unmöglich. Es wäre allerdings zweifelsohne hilfreich, die diesbezüglichen Unterschiede abzubauen.

2.4. Zu diesem Zweck muss die EU die Ressourcen, die bereits für die Verteidigungsfähigkeit aufgewendet werden, optimal nutzen. Es ist bezeichnend, dass die Verteidigungsausgaben der EU-Mitgliedstaaten zusammengenommen etwa 40 % der Verteidigungsausgaben der USA ausmachen, während bei den operativen Fähigkeiten die EU nur 10 % des diesbezüglichen Leistungspotentials der USA erreicht. Die Effizienz des Ressourceneinsatzes der Mitgliedstaaten ist durchaus verbesserungsfähig.

2.5. Ohne echte Verbesserungen bei der Weiterentwicklung der neuen verteidigungsrelevanten Technologien wird die europäische Industrie bei der Produktion von Rüstungsgütern weiter an Boden verlieren; dies steht jedoch im Widerspruch zu der Lissabon-Strategie und verschlechtert die Beschäftigungsaussichten. Die offene Koordinierungsmethode könnte beim Zusammenspiel der einzelstaatlichen Industriepolitiken auf EU-Ebene in diesem Zusammenhang sehr nützlich sein; außerdem könnten auf dieser Basis Konsultierungen, eine Bewertung und ein Benchmarking auf europäischer Ebene stattfinden und so ein Beitrag zur Rationalisierung des betreffenden Industriezweigs geleistet werden.

2.6. Zwar ist es immer ein richtiger Ansatz, die vorhandenen Ressourcen bestmöglich zu nutzen, aber dies allein hat nur begrenzten Wert. Es muss auch der politische Wille vorhanden sein, den für die bestehenden und zu erwartenden Aufgaben (vgl. hierzu Ziffer 2.3) erforderlichen Mittelaufwand zu treiben. Außerdem haben bei den anspruchsvollsten Aufgaben Streitkräfte, die nicht über technisch fortgeschrittenes Material verfügen, keine Chance, ihren Auftrag erfolgreich zu gestalten.

2.7. Der Ausschuss stellt fest, dass der Kommissionsvorlage kaum etwas über den Zugang zu und den Austausch von Technologie und Informationen zwischen den Mitgliedstaaten im Verteidigungssektor zu entnehmen ist. Bei den technologisch am weitesten fortgeschrittenen Verteidigungsgütern ist dies nach Meinung des Ausschusses aber sehr wichtig.

2.8. Die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten und ein Großteil der Beitrittsstaaten gehören auch der NATO an. Außerdem hat die EU den garantierten Zugang zu bestimmten NATO-Einrichtungen für bestimmte Operationen der EU ausgehandelt. Deswegen muss bei der Entwicklung von EU-Systemen und -Normen den bestehenden Pendanten bei der NATO umfassend Rechnung getragen werden. Aber auch bei den Verteidigungsgütern wird die Interoperabilität zwischen EU- und NATO-Streitkräften ausschlaggebend bleiben und auch weiterhin wichtiger sein als die Normung (wenngleich diese, soweit machbar, weiter gefördert werden sollte).

2.9. Da bei der Verteidigungsindustrie und bei den Verteidigungsgütern die Verhältnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten so unterschiedlich sind⁽¹⁾, muss vor allem eingesehen werden, dass unbedingt ein flexibles und tempomäßig variables Konzept erforderlich ist; deswegen begrüßt der Ausschuss den von der Kommission gewählten „nach Möglichkeit“-Ansatz und gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass die insgesamt erzielten Fortschritte und die sich daraus ergebenden Nutzeffekte sich weitaus langsamer einstellen werden, als dies zu wünschen wäre. Des Weiteren hofft der Ausschuss, dass in dem Maße, wie Änderungen vorgenommen werden, die Abweichungen bei der Leistungsfähigkeit der wehrtechnischen Ausrüstung zwischen den großen und kleinen Mitgliedstaaten allmählich abgebaut werden.

2.10. Die auf EU-Ebene eingeführten Verfahren zur Harmonisierung der Rüstungspolitik könnten denjenigen Mitgliedstaaten, die an dieser Vereinheitlichung teilnehmen wollen, größere Effizienz, bessere Resultate, niedrigere Kosten und eine positive Auswirkung auf die FTE-Ausgaben bescheren.

2.11. Was die Vorschläge in der Kommissionsmitteilung anbelangt, ist der Ausschuss vorbehaltlich der in den nachstehenden Ziffern vorgetragenen Kritikpunkte mit den Anregungen der Kommission einverstanden.

(1) Der Aktionsplan für die europäische Handlungsfähigkeit (ECAP) hat diesbezügliche Schwachstellen auf EU-Ebene ausgemacht, die beseitigt werden müssen, wenn die auf EU-Ebene beschlossenen gemeinschaftlichen Aufgaben wahrgenommen werden sollen.

3. Die EU-Verteidigungsindustrie

3.1. Der Ausschuss unterschreibt voll und ganz die Notwendigkeit, eine lebensfähige Verteidigungsindustrie in der EU aufrechtzuerhalten, die auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig ist. Denn sonst wären die Mitgliedstaaten bei einem Großteil ihrer Rüstungsgüter auf Drittlieferungen (vor allem aus den USA) angewiesen. Es ist wichtig, einen „EU-Rüstungsgütermarkt“ zu entwickeln, um so zu mehr Ankäufen bei EU-Herstellern zu ermutigen.

3.2. In der Verteidigungsindustrie hat sowohl in den EU-Mitgliedstaaten als auch weltweit bereits eine starke Konzentration stattgefunden. Da es um einen weltweiten Markt geht, haben die meisten der größeren EU-Unternehmen bereits Beziehungen mit Drittlandsunternehmen (etwa in Form von Beteiligungen, Partnerschaften, Verträgen o. ä.), aufgrund deren sie effektiv auf dem Weltmarkt auftreten können. Auf der anderen Seite ist es aber auch ein begrenzter Markt, weswegen sich Unternehmen zu Rationalisierung und Zusammenarbeit veranlasst sehen, um auch weiterhin im Wettbewerb mithalten zu können. Diese Tendenz hält an und wird für einige der Beitrittsstaaten sehr wichtig sein, weil sie nämlich in diesem Bereich bislang kaum Fortschritte gemacht haben.

3.3. Wie in der Kommissionsmitteilung festgestellt wird, wird ein wesentlicher Teil der Sicherheits- und Verteidigungssysteme von Unternehmen angeboten, die ihre Waren und Dienstleistungen auch für zivile Verwendungszwecke entwickeln. Dieser Trend wird sich wahrscheinlich noch weiter verstärken.

3.4. Die staatliche Involvierung bei der Rüstungsindustrie ist unvermeidlich, da die Staaten für viele der erzeugten Güter die einzigen rechtmäßigen Kunden sind; staatliches Eigentum an solchen Unternehmen muss jedoch möglichst gering gehalten werden, um einen echten Wettbewerb gewährleisten zu können. Es ist einzusehen, dass der Staat in einigen besonders sensiblen Bereichen (wie etwa Kern- und Verschlüsselungstechnik) auch weiterhin am Geschehen beteiligt sein wird und dass staatliche Unterstützung für FTE-Aktivitäten häufig nötig ist, um zu gewährleisten, dass die Streitkräfte ausrüstungsmäßig stets auf dem neuesten Stand des technologischen Fortschritts gehalten werden.

3.5. Der Ausschuss teilt die Ansicht, dass die Umstrukturierung in erster Linie eine Angelegenheit der betreffenden Unternehmen vor dem Hintergrund der Marktrealität ist. Ferner stellt er fest, dass viele Beitrittsländer bei der Umstrukturierung ihrer Verteidigungsindustrie⁽¹⁾ mit besonderen Herausforderungen konfrontiert sind, weswegen sie unbedingt so bald als möglich voll und ganz in diesen Fragenkomplex eingebunden werden müssen.

⁽¹⁾ Die Streitkräfte und die Rüstungsindustrie vieler dieser Länder waren Teil eines Systems, das nicht zu dem der derzeitigen Mitgliedstaaten passte.

3.6. Mit der Umstrukturierung wird zwangsläufig hingenommen werden müssen, dass die Mitgliedstaaten einen Teil ihrer inländischen Rüstungsindustriekapazitäten verlieren werden, so dass sie sich auf andere Bereiche konzentrieren können — ein Prozess, der bereits eingesetzt hat. Das Ziel sollte darin bestehen, dafür Sorge zu tragen, dass die Mitgliedstaaten zusammengenommen das gesamte Spektrum an Rüstungsgütern für die Bedienung des Bedarfs an wehrtechnischer Ausrüstung abdecken.

4. Der Markt und seine Regulierung

4.1. Der Ausschuss befürwortet die Überarbeitung des Ordnungsrahmens für die EU-Rüstungsindustrie. Gleichwohl möchte er zu drei Aspekten der diesbezüglichen Vorschläge der Kommission Bemerkungen vorbringen.

4.2. *Überwachung:* Laut der Kommissionsmitteilung muss eine Bestandsaufnahme und anschließende Beobachtung der wirtschaftlichen Lage der Rüstungsindustrie auf Gemeinschaftsebene, einschließlich ihrer Fähigkeit, dem Versorgungsbedarf im Rahmen der ESVP zu entsprechen, des Grades ihrer Wettbewerbsfähigkeit, des für die Entwicklungsarbeit erforderlichen Fachwissens, der FuE-Investitionen u. ä. vorgenommen werden. Nach Meinung des Ausschusses ist eine so weitreichende Überwachung unrealistisch (beispielsweise angesichts der in den vorstehenden Ziffern 3.2 und 3.3 angesprochenen Faktoren) und auch unnötig. Außerdem könnten sich in manchen Fällen wegen Urheberrechten und Geschäftsgeheimnissen größere Probleme ergeben. Von den Mitgliedstaaten sollten nach Bedarf nähere Einzelheiten unter näherungsweise Angabe der Anzahl Beschäftigten der verschiedenen Qualifikationsniveaus verlangt werden.

4.3. *Beschaffung von militärischem Gerät:* In der Mitteilung wird angeregt, die EU selbst unmittelbar in das Beschaffungswesen für Rüstungsgüter einzubinden. Ohne in Abrede stellen zu wollen, dass die Zentralisierung bestimmter Aspekte der Beschaffung von Rüstungsgütern durchaus sinnvoll sein kann, möchte der Ausschuss erst einmal wissen, welchen Mehrwert eine solche Funktion der EU brächte, bevor er einen solchen Vorschlag gutheißen kann. Der Ausschuss teilt die Sichtweise, dass das langfristige Ziel darin bestehen sollte, nach Möglichkeit ein einheitliches Regelwerk für die Beschaffung von wehrtechnischen Gütern zu schaffen; da die in den Mitgliedstaaten derzeit geltenden Regeln sehr unterschiedlich sind, wird die Herbeiführung von Einheitlichkeit aber ihre Zeit brauchen; außerdem muss in jedem Fall auch die etwaige Beschaffung aus Drittländern bedacht werden, in denen andere Verfahren und Bestimmungen gelten. Es ist anzunehmen, dass die geplante Agentur (siehe nachstehende Ziffer 6.1) bei der Formulierung dieser Regeln eine maßgebliche Rolle spielen wird.

4.4. *Wettbewerbspolitik:* Der Ausschuss unterschreibt voll und ganz die allgemeine Sichtweise der Kommission, weist jedoch darauf hin, dass die Einschränkung des Anwendungsbereichs von Artikel 296 EGV nicht so weit gehen darf, dass die Möglichkeit der Mitgliedstaaten zur Wahrung ihrer nationalen Sicherheitsinteressen eingeengt wird. Außerdem gibt der Ausschuss noch einmal zu bedenken, dass wegen der Involvierung und Interessen der Staaten als einzige rechtmäßige Kunden für einen großen Teil des wehrtechnischen Geräts Wettbewerb auch weiterhin schwieriger zu gewährleisten sein wird als bei anderen Erzeugnissen.

5. Ein schlüssigerer EU-Forschungsaufwand für fortgeschrittene Sicherheit

5.1. Zur Zeit wird viel zu wenig in verteidigungsbezogene Forschung, Technologie und Entwicklung (FTE) investiert, und die mit der Verwaltung der Forschungs- und Kooperationsprogramme auf dem Gebiet der Verteidigung betraute WEAG⁽¹⁾ verwaltet lediglich 2,5 % der EU-Investitionen in diesem Bereich. Es ist durchaus sinnvoll und nutzbringend, die einschlägigen einzelstaatlichen Forschungsaktivitäten, soweit machbar, auf EU-Ebene zu koordinieren, wie die im Kontext des Europäischen Forschungsraums erzielten Ergebnisse zeigen. FTE wird ein Schlüsselbereich sein müssen, wenn die EU die angestrebten Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Rüstungsgüter erreichen will.

5.2. Als Vorläufer zu einer Vereinbarung der Mitgliedstaaten über die EU-Agenda für fortgeschrittene Forschung müssten „EU-relevante strategische Technologien“⁽²⁾ definiert werden. Die ausgewählten Vorhaben müssen geeignet sein, die sicherheitsmäßigen Möglichkeiten in maßgeblichen Bereichen unmittelbar zu verbessern. Außerdem muss auch eine Einigung darüber gefunden werden, wie die erforderlichen Finanzmittel beschafft und die erzielten Vorteile aufgeteilt werden sollen, aber es ist ganz offenkundig, dass die Verteidigungsausgaben in den meisten Mitgliedstaaten aufgestockt werden müssen, um deutliche Verbesserungen im FTE-Bereich erzielen zu können. Die vorgeschlagene Agentur könnte sehr nützlich sein als Zentralstelle für Beratung, für Sammlung und Austausch von Informationen und ggf. Förderung gemeinsamer Vorhaben und Produktionen.

5.3. Ganz allgemein müssen gemeinsame Anforderungen in möglichst vielen Bereichen ausgemacht und einvernehmlich festgelegt werden. Dies würde es der Industrie ermöglichen, Empfehlungen für die kosteneffizientesten Entwicklungs- und Produktions- (oder Beschaffungs-)Konzepte zu geben, wäre der Interoperabilität zuträglich und würde zu wirtschaftlich tragfähigen Produktionen führen. Außerdem wird es darauf ankommen, Einblick in die einzelstaatlichen FTE-Bedürfnisse zu gewinnen und die technologische Entwicklung und die erforderliche Finanzierung besser aufeinander abzustimmen.

(1) Westeuropäische Rüstungsgruppe.

(2) Damit sind Technologien gemeint, die für die zur Erfüllung der vereinbarten Verteidigungsaufgaben erforderlichen Fähigkeiten Grundvoraussetzung sind.

6. Themen für weitere Überlegungen

6.1. *Europäisches Beschaffungsamt für Wehrtechnik:* Es gab bereits eine ganze Reihe von Verlautbarungen, in denen die Einrichtung einer Art Agentur für diesen Bereich gefordert wurde. Während in der Kommissionsmitteilung von einem „Beschaffungsamt für Wehrtechnik“ die Rede ist, wird im Bericht des EP über die neue europäische Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur von einer „Agentur für Rüstung und Forschung“ gesprochen, in einem jüngsten Entwurf des EU-Verfassungskonvents wird die Bezeichnung „Europäisches Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten“ gewählt. Die anvisierte Aufgabenpalette dieser Agentur variiert mehr oder weniger mit der für dieses Arbeitsorgan vorgeschlagenen Bezeichnung. Auf der Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) am 16. Juni 2003 wurde allerdings die politische Entscheidung getroffen, eine Agentur für den Bereich Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten einzurichten. Die Einzelheiten ihrer genauen Funktion sind noch in der Diskussion.

6.2. Der Ausschuss begrüßt die Sichtweise der Kommission, dass jedwedes Amt dieser Art die politische Option der Mitgliedstaaten widerspiegeln muss, dass FTE und Beschaffung größtenteils außerhalb des Rahmens des gegenwärtigen EG-Vertrags erfolgen sollten, und ihrem Wunsch Rechnung tragen sollte, bestehende Vereinbarungen⁽³⁾ zur Grundlage der Arbeit dieser Agentur zu machen. Da nicht unbedingt alle Mitgliedstaaten sich an den Arbeiten dieser Agentur beteiligen werden, muss eine grundlegende Einigung über die Beiträge zur Finanzierung dieser Agentur gefunden werden, bei der die Mitwirkung und Beitragsleistung der sehr wohl teilnehmenden Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sein wird. Der Ausschuss wartet auf die Gelegenheit, detaillierte Bemerkungen vorzutragen, wenn Klarheit darüber besteht, welche Funktion diese Agentur haben wird und in welcher Weise sie einen Mehrwert bewirken wird.

6.3. *Versorgungssicherheit:* Wenn überhaupt werden nur wenige Mitgliedstaaten ihre Beschaffung von Verteidigungsgütern auf die Mitgliedstaaten beschränken, so dass es auch weiterhin bilaterale Vereinbarungen über diesbezügliche Lieferungen und Versorgungssicherheit geben wird. Nach Ansicht des Ausschuss sollte bei dieser Sachlage die Zuständigkeit für die Versorgungssicherheit bei den Mitgliedstaaten verbleiben, die dann entweder auf bestehende EU-Instrumente (wie etwa die vorgeschlagene Agentur) zurückgreifen oder ihre eigenen bi- oder multilateralen Vereinbarungen treffen können.

(3) Wie etwa das Gemeinsame Gremium für die Rüstungszusammenarbeit (OCCAR) und die Absichtserklärung über europäische Vereinbarungen betreffend die Organisation, Programme und Aktivitäten im Forschungsbereich (Europa MoU) im Rahmen der WEAG.

6.4. *Handelsfragen:* Der Ausschuss wird sich zu diesem wichtigen Aspekt äußern, wenn die Kommission detaillierte Vorschläge unterbreitet hat, teilt jedoch die Auffassung, dass es aus heutiger Sicht nützlich wäre, die Praktiken bei der Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck im Hinblick auf die Gewährleistung eines lautereren Wettbewerbs zu überwachen.

7. Schlussfolgerungen

7.1. Der EWSA begrüßt die Einleitung eines Prozesses zur Schaffung einer besser koordinierten Politik im Bereich der Verteidigungsgüter in der EU als Schlüsselement einer tragfähigen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die darauf ausgerichtet ist, die für die vereinbarten Anforderungen der EU in Bezug auf die ESDP im Kontext der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik (GASP) erforderlichen Verteidigungsfähigkeiten zu schaffen. Die auf EU-Ebene vereinbarten Verfahren könnten zu größerer Effizienz und niedrigeren Kosten für die teilnehmenden Mitgliedstaaten führen.

7.2. Entscheidend für das Gelingen dieses Unterfangens ist der entsprechende politische Wille, vor allem die Bereitschaft, mehr Mittel für diesen Bereich bereitzustellen.

7.3. Es liegt sowohl im politischen als auch im wirtschaftlichen Interesse der EU, eine Rüstungsindustrie zu besitzen, die

auf dem Weltmarkt konkurrieren kann, und der Ausschuss stellt fest, dass weitgehend unter dem Druck des Marktes in diesem Sektor bereits umstrukturiert wird.

7.4. Die Erhebung und Beobachtung relevanter Daten zu diesem Sektor sollte am besten durch die Mitgliedstaaten erfolgen; diese Daten sollten auch nach Qualifikationsniveau differenzierte Beschäftigungszahlen umfassen.

7.5. Was den Mehrwert der im Kommissionsdokument vorgeschlagenen unmittelbaren Rolle der EU bei der Beschaffung von Rüstungsgütern angeht, hat der Ausschuss seine Zweifel.

7.6. Eine kohärente Anstrengung der EU im Bereich der fortgeschrittenen Sicherheitsforschung ist für künftige Fortschritte von vitaler Bedeutung; die Ermittlung der „EU-relevanten strategischen Technologien“, mit denen der Rückstand bei den militärischen Fähigkeiten ausgeglichen werden kann, ist in diesem Zusammenhang ein zentrales Element.

7.7. Der Ausschuss verspricht sich viel davon, sich zu der Agentur für den Bereich Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten äußern zu können, wenn ihre Funktion und sonstige Details festgelegt sind.

7.8. Die Versorgungssicherheit muss auf absehbare Zeit Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bleiben, wenngleich die besagte Agentur hier eine nützliche Rolle spielen könnte.

Brüssel, den 24. September 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend elektrische Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen (kodifizierte Fassung)“

(KOM(2003) 252 endg. — 2003/0094 (COD))

(2004/C 10/02)

Der Rat beschloss am 26. Mai 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 308 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 3. September 2003 an. Berichterstatter war Herr Green.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September 2003 (Sitzung vom 24. September) mit 119 Stimmen gegen 1 Stimme bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Hintergrund

1.1. Die Kommission wies ihre Dienststellen am 1. April 1987 an, alle Rechtsakte im Interesse der Klarheit und des guten Verständnisses der Gemeinschaftsvorschriften spätestens nach der zehnten Änderung oder in kürzeren Abständen zu kodifizieren.

1.2. Da an den zu kodifizierenden Rechtsakten keine materiell-inhaltlichen Änderungen vorgenommen werden dürfen, einigten sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission in einer interinstitutionellen Vereinbarung vom 20. Dezember 1994 auf ein beschleunigtes Verfahren für die rasche Annahme kodifizierter Rechtsakte.

2. Vorschlag der Kommission

2.1. Mit dem vorliegenden Vorschlag soll die Niederspannungsrichtlinie 73/23/EWG kodifiziert werden. Die neue Richtlinie ersetzt die verschiedenen Rechtsakte, die Gegenstand der Kodifizierung sind ⁽¹⁾. Der Vorschlag behält den materiellen Inhalt der kodifizierten Rechtsakte vollständig bei und es werden nur insoweit formale Änderungen vorgenommen, als diese aufgrund der Kodifizierung selbst erforderlich sind.

2.2. Die Niederspannungsrichtlinie gilt für elektrische Betriebsmittel zur Verwendung bei einer Nennspannung zwischen 50 und 1 000 V für Wechselstrom und zwischen 75

und 1 500 V für Gleichstrom. Sie deckt somit einen Großteil der elektrischen Geräte zur beruflichen und privaten Nutzung ab. In der Niederspannungsrichtlinie werden die Anforderungen für die Verwendung der CE-Kennzeichnung sowie eine Konformitätserklärung aufgestellt.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss kann sich dem Vorschlag der Kommission, der eine verständliche und transparente Gestaltung des Gemeinschaftsrechts zum Ziel hat, grundsätzlich anschließen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Vorschlag für eine Änderung von Artikel 5 Absatz 2:

„Als harmonisierte Normen gelten diejenigen Normen, die von einem anerkannten Normungsgremium festgelegt und angenommen wurden und die im Rahmen der einzelstaatlichen Verfahren bekannt gegeben worden sind. Die Normen werden entsprechend dem technologischen Fortschritt sowie der Entwicklung der Regeln der Technik im Bereich der Sicherheit auf den neuesten Stand gebracht.“

Die jetzige Formulierung bezieht sich nicht auf die Stellen, die in Artikel 11 des Richtlinienvorschlags beschrieben werden. Tatsächlich handelt es sich um Normen, die vom CENELEC ⁽²⁾ aufgestellt wurden.

⁽¹⁾ Anhang V Teil A des vorliegenden Vorschlags.

⁽²⁾ Comité Européen de Normalisation Électrotechnique (Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung).

Brüssel, den 24. September 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen (kodifizierte Fassung)“

(KOM(2003) 241 endg. — 2003/0099 (COD))

(2004/C 10/03)

Der Rat beschloss am 6. Juni 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 3. September an. Berichterstatter war Herr Burani.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24. September 2003 mit 124 gegen 1 Stimme folgende Stellungnahme.

1. Mit dem vorliegenden Vorschlag soll die Richtlinie 98/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 1998 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen kodifiziert werden. Die neue Richtlinie ersetzt die verschiedenen Rechtsakte, die Gegenstand der Kodifizierung sind. Der Vorschlag behält den materiellen Inhalt der kodifizierten Rechtsakte vollständig bei und beschränkt sich darauf, sie in einem Rechtsakt zu vereinen, wobei nur insoweit formale Änderungen vorgenommen werden, als diese aufgrund der Kodifizierung selbst erforderlich sind.

2. Die von der Kommission auf Grund des Beschlusses vom 1. April 1987⁽¹⁾ unternommene Arbeit der umfassenden Kodifizierung der gemeinschaftlichen Rechtsakte kann vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss nur begrüßt

(1) KOM(87) 868 PV.

werden; daher befürwortet er den Richtlinienvorschlag wie schon bei früheren Initiativen dieser Artikel.

3. Der Ausschuss hebt hervor, dass auf Grund der interinstitutionellen Vereinbarung vom 20. Dezember 1994 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission bei der Kodifizierung keinerlei inhaltliche Änderung vorgenommen werden darf und die Kommission im Richtlinienvorschlag zusichert, diese Bedingung einzuhalten. Eine verantwortungsvolle Zustimmung des Ausschusses setzt allerdings eine Prüfung der vorgenommenen Änderungen voraus; der Berichterstatter hat bei dieser Prüfung keinen Anlass zu Vorbehalten oder besonderen Bemerkungen gefunden. Der Ausschuss empfiehlt, künftig aus praktischen Gründen und zur Zeitersparnis in allen ähnlichen Fällen den Richtlinienvorschlägen im Anhang eine detaillierte Liste der etwaigen — auch geringfügigen — Unterschiede zwischen dem ursprünglichen und dem kodifizierten Text beizufügen.

Brüssel, den 24. September 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:

- dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses Nr. 163/2001/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Januar 2001 zur Durchführung eines Fortbildungsprogramms für die Fachkreise der europäischen audiovisuellen Programmindustrie (MEDIA-FORTBILDUNG) (2001-2005)“

(KOM(2003) 188 endg. — 2003/0064 (COD))

- dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses 2000/821/EG des Rates vom 20. Dezember 2000 zur Durchführung eines Programms zur Förderung von Entwicklung, Vertrieb und Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich europäischer audiovisueller Werke (MEDIA PLUS — Entwicklung, Vertrieb und Öffentlichkeitsarbeit)“

(KOM(2003) 191 endg. — 2003/0067 (COD))

(2004/C 10/04)

Der Rat beschloss am 5. Mai 2003, gemäß Artikel 150 Absatz 4 und Artikel 157 Absatz 3 des EG-Vertrags den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 4. September 2003 an. Berichtersteller war Herr Braghin.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September 2003 (Sitzung vom 24. September) mit 127 Ja-Stimmen bei 1 Gegenstimme und 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Das Programm „MEDIA-FORTBILDUNG“ dient der Erhöhung der Professionalität im audiovisuellen Sektor in Europa durch ständige Weiterbildung und vermittelt den Fachleuten die Kenntnisse und Kompetenzen, die erforderlich sind, damit sie die europäische und internationale Dimension des Marktes und den Einsatz neuer Technologien voll ausschöpfen können.

1.2. Das Programm „MEDIA PLUS“ dient der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der audiovisuellen Industrie in Europa durch eine Reihe von Fördermaßnahmen zur Entwicklung der Produktionsprojekte und der Unternehmen sowie zum Vertrieb und zur Werbung für Filmarbeiten und audiovisuelle Programme.

1.3. Beide Programme werden zu einem Zeitpunkt auslaufen, in dem Struktur und Arbeitsweise der EU erhebliche Veränderungen erfahren: Erweiterung, Regierungskonferenz, Neubesetzung des EP und der Europäischen Kommission.

1.4. Es erscheint zweckmäßig, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die eine Verlängerung der laufenden Programme „MEDIA-FORTBILDUNG“ und „MEDIA PLUS“ bis zur Verabschiedung der neuen Programme ermöglicht, um die Kontinuität der Gemeinschaftsbeihilfen für den audiovisuellen Sektor

in Europa zu gewährleisten und jegliche Störung dieser Mechanismen, die den im Vertrag festgeschriebenen Zielen der Gemeinschaft dienen, zu vermeiden.

1.5. In finanzieller Hinsicht schlägt die Kommission vor, den Gesamthaushalt des Programms „MEDIA-FORTBILDUNG“ auf 57,4 Mio. EUR und den des Programms „MEDIA PLUS“ auf 435,6 Mio. EUR aufzustocken.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Ausschuss hätte es für zweckmäßiger gehalten, wenn die Kommission rechtzeitig die Voraussetzungen geschaffen und die erforderlichen Maßnahmen getroffen hätte, um die Erörterung und Vorlage der neuen Mehrjahresprogramme in den von den derzeitigen Programmen „MEDIA-FORTBILDUNG“ und „MEDIA PLUS“ abgedeckten Bereichen vorwegzunehmen, anstatt deren Laufzeit einfach um ein Jahr zu verlängern. So hätte sie den verschiedenen Erfordernissen und neuen Gegebenheiten des Sektors Rechnung tragen, auf die konstruktive Kritik an der Durchführung der Programme reagieren und die Konzeption und Struktur der Programme selbst neu gestalten können, um insbesondere für die neuen Herausforderungen aufgrund der Erweiterung gerüstet zu sein.

2.2. Der Ausschuss hofft, dass bei der laufenden Zwischenbewertung insbesondere die Anregungen und Vorschläge berücksichtigt werden, die in den früheren und in der vorliegenden Stellungnahme des Ausschusses enthalten sind.

2.3. Der für 2006 vorgesehene Finanzbetrag ist in etwa der gleiche wie in den fünf Jahren zuvor, für „MEDIA-FORTBILDUNG“ sogar niedriger. Wenngleich dazu noch der entsprechende Betrag für die Erweiterung kommt, so ist der Betrag doch zu niedrig angesetzt, um den Erfordernissen einer höheren Zahl potenzieller Nutzer und den vielfältigeren Zusammenarbeitsmöglichkeiten Rechnung zu tragen.

2.3.1. Der Ausschuss befürwortet daher, dass bei der Erstellung des EU-Gesamthaushaltsplans für 2006-2012 die derzeit für die MEDIA-Projekte vorgesehenen Mittel erhöht werden, insbesondere für die Fortbildung, und diese Mittel stärker auf die neuen Bedürfnisse abgestimmt werden, die sich aus der schwächeren Entwicklung des audiovisuellen Sektors in den neuen Mitgliedstaaten ergeben.

2.3.2. Zusätzlich zu der im Programm vorgesehenen Unterstützung sollten die verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten verstärkt und stärker auf die Unterstützung der KMU, insbesondere der zahlreichen Kleinunternehmen dieses Sektors, ausgerichtet werden, auch durch private Finanzierungsmechanismen und die Unterstützung der EIB nach dem Vorbild der Initiative „Wachstum und audiovisuelle Medien: i2i Audiovisual“.

2.3.3. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Festlegung von Mechanismen zur Steuererleichterung und zur Schaffung eines Wagniskapitalmarkts geschenkt werden, die an die Besonderheiten des Sektors angepasst sind, der durch den Digitalisierungsprozess eine Zeit großer Neuerungen erleben wird.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Die „MEDIA DESKS“, welche die Schnittstelle zu den Nutzern des Programms auf nationaler Ebene bilden, sind ein wesentliches Instrument für die Erreichung der Ziele des Programms. Besondere Aufmerksamkeit muss der laufenden Schaffung von „MEDIA DESKS“ in den neuen Mitgliedstaaten und ihrer wirksamen Arbeitsweise geschenkt werden, damit auch die Nutzer aus diesen Ländern in den Genuss angemessener Informationen und Dienstleistungen gelangen können. Positiv könnten sich diese Einrichtungen bei der Suche nach Partnern für Koproduktionen und dem Vertrieb auf europäischer Ebene auswirken.

3.2. Die Förderung europäischer Filme in Europa und außerhalb Europas erfolgt auch durch die Unterstützung von Festivals europäischer Kino-, Fernseh-, Dokumentar- und Zeichentrickfilme. Diese Unterstützung sollte ergänzt werden durch eine systematische Information über die Festivals selbst zur Erleichterung der Teilnahme unabhängiger Autoren und kleiner Produzenten und zur Förderung ihrer Produktion auf europäischer und internationaler Ebene.

3.2.1. Die Filmfestivals sind ein wichtiges Instrument zur Förderung der nicht rein kommerziellen Produktion, die oft wichtige kulturelle Inhalte und Kenntnisse der Geschichte und der regionalen Traditionen vermittelt. Durch eine angemessene Förderung können diese Produktionen zu einem Instrument

der Aufwertung der kulturellen Vielfalt und der audiovisuellen Produktion der auf internationaler Ebene bisher ausgeschlossenen oder kaum beachteten Regionen werden. Diese Notwendigkeit wird durch die EU-Erweiterung um neue Länder mit anderen Traditionen und Kulturen als in der bisherigen EU sicher noch verstärkt.

3.3. Der Ausschuss befürwortet das Vorhaben, das „Büro für technische Hilfe“ zu einer ausführenden Agentur umzugestalten, die größere Flexibilität und Transparenz bei der Mittelverwaltung ermöglicht, und fordert die Kommission auf, die diesbezüglich unternommenen Untersuchungen fortzuführen.

4. Schlussbemerkungen

4.1. Der Ausschuss wünscht, dass sich an die derzeitige Zwischenbewertung eine umfassende Debatte und möglichst eine Konsultation der betroffenen Akteure anschließe, nicht nur zur bestmöglichen Vorbereitung des künftigen MEDIA-Programms, sondern auch, um erforderlichenfalls schon jetzt die Mittelzuweisung zu korrigieren.

4.2. Das Problem der Finanzierung des audiovisuellen Sektors im Hinblick auf die EU-Erweiterung kann nicht dadurch gelöst werden, dass die derzeit vorgesehenen Finanzmittel einfach hochgerechnet werden auf ein erweitertes Europa mit 70 Mio. Bürgern zusätzlich und einem größeren Entwicklungsfälle im audiovisuellen Sektor. Der Ausschuss fordert daher die Kommission auf, diesen Aspekt bei der laufenden Vorbereitung der Vorschläge zum künftigen EU-Haushalt zu berücksichtigen, sowohl hinsichtlich der Höhe der Finanzmittel als auch in Bezug auf ihre Abstimmung auf die Erfordernisse der Begünstigten.

4.3. Der Ausschuss bekräftigt und bestätigt einige strategische Erwägungen, die bereits in seiner vorhergehenden Stellungnahme vom 27. April 2000 zum Vorschlag der Programme „MEDIA-FORTBILDUNG“ und „MEDIA PLUS“⁽¹⁾ enthalten waren, und wünscht insbesondere, dass folgende Aspekte bei der Auswertung des laufenden und der Vorbereitung des künftigen MEDIA-Programms gebührend berücksichtigt werden:

— Gewährleistung der Komplementarität und Kohärenz mit den anderen Gemeinschaftsmaßnahmen durch ihre Eingliederung in eine gemeinsame Strategie, insbesondere durch die Förderung der Teilnahme der audiovisuellen Programmindustrie an Programmen wie z. B. dem Programm KULTUR 2000;

(1) Stellungnahme des EWSA zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Durchführung eines Fortbildungsprogramms für die Fachkreise der europäischen audiovisuellen Programmindustrie (MEDIA-FORTBILDUNG) (2001-2005)“ und dem „Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Durchführung eines Förderprogramms für Entwicklung, Vertrieb und Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich europäischer audiovisueller Werke (MEDIA PLUS — Entwicklung, Vertrieb und Öffentlichkeitsarbeit) (2001-2005 1999/0276 (CNS))“, ABl. C 168 vom 16.6.2000.

- Unterstützung in jenen Phasen der audiovisuellen Produktionskette, in denen dadurch der größte Mehrwert erzielt werden kann (v. a. am Anfang und Ende des Produktionsprozesses), insbesondere durch Förderung des Zugangs von KMU zu dieser Unterstützung durch flexiblere Mechanismen und Modalitäten wie die „Slate fundings“ (Vorschläge zur Entwicklung von Paketen von Projekten);
 - vorrangige Förderung von Produkten mit längerer Vermarktbarkeit auf den verschiedenen Märkten, auch durch Änderung der Dauer der Abtretung von Urheberrechten, unter der v. a. die unabhängigen Produzenten leiden;
 - Vorrang für technologische Entwicklung und Innovation sowie transnationalen Austausch (v. a. insbesondere mit den neuen Mitgliedstaaten);
 - Schaffung eines Informations- und Monitoringsystems für die neuen Erfordernisse und Entwicklungen des audiovisuellen Marktes;
 - Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zum europäischen audiovisuellen Erbe durch dessen Digitalisierung
- und Vernetzung auf europäischer Ebene, v. a. zu Bildungs- und Ausbildungszwecken;
- angemessene und systematische Bewertung der Beihilfen zur optimalen Nutzung der verfügbaren Finanzmittel und weitestgehende Erfüllung der Forderungen der audiovisuellen Industrie;
 - Durchführung von Pilotprojekten; diese wurden bisher kaum eingesetzt, vielleicht weil sie stark technologisch ausgerichtet waren; sie sollten auch auf die Inhalte ausgerichtet werden.
- 4.4. Im Rahmen der Fortbildung besteht das Haupthindernis in zu starren Durchführungsverordnungen sowie in dem bereits genannten zu geringen Umfang der Investitionen. Wie in der vorigen Stellungnahme vorgeschlagen, müssen auch Anreize für Fernunterricht geschaffen und dabei die neuen Technologien eingesetzt werden. Ferner muss die Koordination zwischen den technischen Zentren für angewandte Fortbildung und den Universitätszentren für die Basisausbildung gefördert werden; dabei ist eine zu starke Zersplitterung der Beihilfen zu vermeiden.

Brüssel, den 24. September 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Konkrete Anwendung der Richtlinie 94/45/EG über Europäische Betriebsräte und eventuell überprüfungsbedürftige Aspekte“

(2004/C 10/05)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss wurde am 26. November 2002 in einem Schreiben von Loyola de Palacio, Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um eine Stellungnahme zum vorgenannten Thema ersucht.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 10. September 2003 an. Berichtersteller war Herr Piette.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September 2003 (Sitzung vom 24. September) mit 122 gegen 1 Stimme bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

GEGENSTAND DER STELLUNGNAHME

Aufgrund der Forderung des EWSA nach einer stärkeren Einbeziehung in die Tätigkeiten der Union im Bereich der Sozialpolitik und im Einklang mit dem Kooperationsabkommen zwischen Kommission und EWSA hat die Kommission den Ausschuss um eine Sondierungsstellungnahme zur konkreten Anwendung der Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweiten Unternehmen und Unternehmensgruppen sowie zu eventuell überprüfungsbedürftigen Aspekten ersucht. Diese Stellungnahme könnte der Kommission sehr dabei helfen, im Laufe des Jahres 2003 eine fundierte Entscheidung darüber zu treffen, wie sie der Forderung einiger Akteure und insbesondere des Europäischen Parlaments nach Überprüfung der Richtlinie 94/45/EG nachkommen wird. Die Sozialpartner können sich mithilfe dieser Stellungnahme auf eine Bestandsaufnahme und objektive und unstrittige Argumente stützen, ohne dass dies ihre Autonomie beeinträchtigen und ihrer Entscheidung in dieser Frage vorgreifen würde.

Zweck dieser Stellungnahme ist es somit vor allem, Informationen zusammenzutragen und eine Bilanz der bei der Anwendung der Richtlinie gemachten Erfahrungen zu ziehen.

1. Der durch die Richtlinie 94/45/EG vorgegebene allgemeine Rahmen und seine Überprüfung

1.1. Die vom Ministerrat am 22. September 1994 verabschiedete Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, die durch die Richtlinie 97/74/EG des Rates vom 17. Dezember 1997 auf das Vereinigte Königreich ausgedehnt wurde, war ein entscheidender Schritt in der Entwicklung eines wirklich gemeinschaftsweiten sozialen Dialogs auf Unternehmensebene, der der länderübergreifenden Struktur bestimmter Unternehmen und Unternehmensgruppen angemessen ist.

Dieses neue, wirklich länderübergreifende Instrument hat einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der europäischen

Dimension der Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen geleistet.

1.2. Die Mitgliedstaaten sollten die Richtlinie spätestens zum 22. September 1996 (15. Dezember 1999 im Falle der Richtlinie 97/74/EG) in nationales Recht umsetzen⁽¹⁾. Der zentralen Unternehmensleitung und der Arbeitnehmervertretung wurde dieselbe Frist zur Aushandlung freiwilliger Vereinbarungen gemäß Artikel 13 der Richtlinie eingeräumt. Da diese Richtlinie insofern sehr komplex und innovativ war, als sie zwischen spezifisch gemeinschaftsweiten und einzelstaatlichen Aspekten differenziert, ist die Koordinierung der Umsetzung in einzelstaatliches Recht von entscheidender Bedeutung, um bei den Bestimmungen ein hohes Maß an inhaltlicher Konvergenz zu erzielen.

1.3. Die Kommission war nach Artikel 15 der Richtlinie 94/45/EG verpflichtet, deren Anwendung spätestens zum 22. September 1999 zu überprüfen, um dem Rat erforderlichenfalls entsprechende Änderungen vorzuschlagen.

1.4. Die bis zum vorgenannten Termin gesammelten konkreten Erfahrungen mit den Verhandlungen und der Arbeit der europäischen Betriebsräte sollten ausreichen, die Überprüfung zu ermöglichen, obwohl es sich um ein völlig innovatives Verfahren handelte.

1.5. Diese Überprüfung sollte von der Kommission „im Benehmen mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern auf europäischer Ebene“ durchgeführt werden.

1.6. Gegenstand der Überprüfung sollten die Anwendung der Richtlinie — mithin alle Aspekte, die die Einsetzung und Arbeitsweise der europäischen Betriebsräte betreffen — sowie die Zweckmäßigkeit der Schwellenwerte für die Beschäftigungszahl sein.

⁽¹⁾ Die nationalen Rechtstexte zur Umsetzung der Richtlinie 94/45/EG sind unter folgender Internetadresse abrufbar: http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/labour/directive9445/index_de.htm

1.7. Im Anschluss an die Überprüfung und eine Konferenz mit den Sozialpartnern im April 1999 übermittelte die Kommission am 4. April 2000 ihren Bericht über die Anwendung der Richtlinie dem Parlament und dem Rat. Im Mittelpunkt des Kommissionsberichts stand die Bewertung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht, beinhaltet daneben aber auch eine Beurteilung der praktischen Anwendung der Richtlinie. Die Kommission stellte fest, dass ungeachtet dessen, wie gut die Umsetzung in einzelstaatliche Vorschriften in den verschiedenen Staaten vollzogen worden war, bestimmte Punkte der Richtlinie Auslegungssache blieben. In diesem Bericht wies sie außerdem darauf hin, dass die Klärung dieser Fragen entweder den betroffenen Parteien selbst oder den Gerichten obliegt. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Kommission also noch nicht endgültig entschieden, ob ein Vorschlag zur Änderung der Richtlinie erforderlich ist.

1.8. Die Präsidentin des Europäischen Parlaments leitete diesen Bericht sodann zwecks Prüfung an den Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten sowie zwecks Stellungnahme an den Ausschuss für Recht und Binnenmarkt und den Ausschuss für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie weiter. Die Entschließung des Parlaments zum Bericht wurde am 17. Juli 2001 eingebracht; das Parlament fordert die Kommission darin auf, möglichst bald einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie vorzulegen, der eine Reihe von Verbesserungen umfassen sollte ⁽¹⁾.

1.9. Fast drei Jahre nach diesem Bericht hält es die Kommission nun nach einem längeren Anwendungszeitraum für angezeigt, die praktische Anwendung der Richtlinie erneut zu prüfen, zumal diese Frage in der sozialpolitischen Agenda von Nizza vom Dezember 2000 angesprochen wird.

1.10. Seit der Veröffentlichung des Kommissionsberichts im April 2000 hat sich der Arbeitsmarkt in Europa stark verändert. Das immer höhere Tempo und der sich wandelnde Charakter der länderübergreifenden Umstrukturierungen, die mehr und mehr zu einer Konstante in der Unternehmenslandschaft werden, sind zu einer Herausforderung für die europäischen Betriebsräte geworden.

1.11. Der Anwendungsbereich der Richtlinie 94/45/EG wird sich auch auf die neuen Mitgliedstaaten erstrecken, von denen am 1. Mai 2004 zehn der EU beitreten sollen. Die Erweiterung hat dabei nicht nur erhebliche Auswirkungen auf einige der bestehenden Betriebsräte, die Arbeitnehmervertreter aus diesen Ländern aufnehmen müssen, sondern es werden dann auch weitere Unternehmensgruppen hinzukommen, die unter diese Richtlinie fallen, was mit Sicherheit neue Herausforderungen mit sich bringen wird. Bei Überlegungen und Maßnahmen im Hinblick auf die europäischen Betriebsräte werden in den kommenden Jahren die spezifischen Gegebenheiten der neu in den Anwendungsbereich der Richtlinie

fallenden Unternehmen sowie die besonderen Merkmale der einschlägigen Regelungen der neuen Mitgliedstaaten für die Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen berücksichtigt werden müssen. Wie die Sozialpartner auf der Konferenz „Europäische Betriebsräte — Praxis und Entwicklungen“ im April 1999 betonten, ist ein Lernprozess erforderlich, um die Akteure in die Lage zu versetzen, Aspekte und Gegebenheiten anderer Kulturen, Verfahrensweisen und Situationen zu artikulieren sowie durch soziale, wirtschaftliche und kulturelle Unterschiede gegebene Hindernisse zu überwinden.

1.12. Darüber hinaus hat sich auch der rechtliche Kontext verändert. Im Bereich der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer wurden neue gemeinschaftliche Rechtsvorschriften erlassen, und zwar die Richtlinie 2001/86/EG vom 8. Oktober 2001 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer und die Richtlinie 2002/14/EG vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft.

2. Die Bestandsaufnahme

2.1. Bereits eine solide Erfahrungsgrundlage

2.1.1. Von den 1 865 Unternehmen und Unternehmensgruppen mit 17 Millionen Beschäftigten, die unter die Richtlinie über europäische Betriebsräte fallen, verfügen Ende 2002 639 (mit 11 Millionen Beschäftigten) über einen entsprechenden Betriebsrat. 72 % der Vereinbarungen, d. h. 400, wurden im Vorgriff gemäß Artikel 13 der Richtlinie und 28 % gemäß Artikel 6 getroffen. Es sind somit in der Mehrheit die bereits vor dem Stichtag geltenden Vereinbarungen, die — ggf. verlängert oder abgeändert — die Grundlage für die Arbeit der derzeitigen europäischen Betriebsräte bilden. Außerdem wurden sieben Vereinbarungen verzeichnet, mit denen Verfahren zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer eingeführt wurden, ohne dass ein europäischer Betriebsrat eingesetzt wurde ⁽²⁾.

2.1.2. Mehr als die Hälfte dieser Vereinbarungen kamen allein im Jahre 1996 zustande. Seither werden pro Jahr rund 40 Vereinbarungen getroffen. Von der Gesamtzahl der Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen, die derzeit in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, werden möglicherweise noch 1 200 Unternehmen mit 6 Mio. Beschäftigten einen europäischen Betriebsrat einsetzen oder ein Verfahren zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer schaffen. Hierbei handelt es sich zumeist um kleinere Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen, bei denen die länderübergreifenden Strukturen zwar in geringerem Maße ausgebildet sind, deren grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit jedoch schon einen nicht unerheblichen Umfang erreicht hat.

(1) Abschließender Bericht des Europäischen Parlaments A5-0282/2001 vom 17. Juli 2001 über den Bericht der Kommission über den Stand der Anwendung der Richtlinie 94/45/EG des Rates — Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten.

(2) Datenbank des EGB-Infopoint.

2.1.3. Etwa 25 % der Vereinbarungen fallen unter deutsches Recht, 12-13 % unter französisches, belgisches und britisches Recht, 4-7 % unter niederländisches, schwedisches, italienisches, irisches und finnisches Recht und weniger als 20 Vereinbarungen unter österreichisches, norwegisches, dänisches, luxemburgisches, schweizerisches, spanisches bzw. griechisches Recht.

2.1.4. Für ca. 30 % der bestehenden europäischen Betriebsräte⁽¹⁾, denen Mitglieder oder Beobachter aus Ländern angehören, die der Europäischen Union am 1. Mai 2004 beitreten werden, ist die Erweiterung bereits Wirklichkeit geworden. Die Beitrittsstaaten haben bereits begonnen, die Richtlinie 94/45/EG in einzelstaatliches Recht umzusetzen; dies gilt vor allem für Polen, die Republik Tschechien, die Slowakei, Slowenien und Ungarn.

2.1.5. Schon heute sind mehr als 10 000 Arbeitnehmervertreter direkt in die Arbeit europäischer Betriebsräte eingebunden und gewährleisten dadurch einen Austausch und eine Abwicklung der Verfahren über die Kulturgrenzen hinweg, was eines der augenfälligsten und wesentlichsten Phänomene des sozialen Europas ist.

2.2. Die Aushandlung der Vereinbarungen

2.2.1. Die Zweckmäßigkeit des Prinzips der Richtlinie, dass Unternehmensleitung und Arbeitnehmer(-vertreter) die Initiative zu Verhandlungen ergreifen sollen, wird durch die Anzahl der gemäß Artikel 6 und 13 der Richtlinie getroffenen Vereinbarungen bestätigt. Da dieses neue Instrument sehr komplex und vom Kern her als gemeinschaftsweites Instrument angelegt ist, hatten die Sozialpartner mit Sicherheit keine leichte Aufgabe zu bewältigen, aber den Studien ist generell zu entnehmen, dass sie aus ihren beiderseitigen Erfahrungen im Bereich des europäischen Betriebsrats eindeutig Nutzen ziehen.

2.2.2. Bei den Vereinbarungen beider Arten, d. h. sowohl den vor dem Stichtag geschlossenen, die sich in der Mehrheit befinden, als auch den nach dem Inkrafttreten der Richtlinie geschlossenen, sind sehr große Unterschiede festzustellen. Diese Vereinbarungen enthalten in den meisten Fällen Bestimmungen über die länderübergreifende Unterrichtung und Anhörung gemäß den in der Richtlinie enthaltenen Rechten. Nur acht Vereinbarungen sind auf die Unterrichtung beschränkt. Einige Vereinbarungen sehen im Übrigen nicht nur zentrale Mechanismen für die Unterrichtung und Anhörung vor, sondern überdies auch auf nationaler Ebene dezentralisierte Verfahren für bestimmte Teilaspekte der Unterrichtung und Anhörung.

2.2.3. Der soziale Dialog wie auch die Rolle der Parteien innerhalb eines Unternehmens wurden schon allein durch die Tatsache gestärkt, dass die Verhandlungen über die Einrichtung eines europäischen Betriebsrats zwischen der zentralen Unternehmensleitung und dem besonderen Verhandlungsgremium stattfinden. Die diversen Untersuchungen über die Vereinbarungen

haben ergeben, dass die europäischen Gewerkschaftsorganisationen bei mehr als drei Viertel der freiwilligen Verhandlungen eine wichtige koordinierende Rolle gespielt haben und Mitunterzeichner der Verträge waren. Die Mitglieder der besonderen Verhandlungsgremien haben für die Verhandlungen häufig Sachverständige ihrer Wahl zu ihrer Unterstützung hinzugezogen, insbesondere Vertreter der entsprechenden Arbeitnehmerorganisationen auf Gemeinschaftsebene.

2.2.4. Der Modus für die Aushandlung einer neuen Vereinbarung ist in Richtlinie 94/45/EG festgelegt. Ist jedoch in der ersten Vereinbarung nichts Diesbezügliches enthalten, dann kann sich bei der Ausgestaltung der Funktionsweise oder der Neuaushandlung der bestehenden Vereinbarungen die heikle Frage ergeben, wer verhandelt und wer unterzeichnet.

2.2.5. Die Frage, die sich für die Arbeitnehmer der 1 200 Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen, die möglicherweise Verhandlungen über die Einsetzung eines europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer einleiten wollen, üblicherweise als erste stellt, ist die Frage nach der Struktur des Unternehmens bzw. der Unternehmensgruppe in Europa, nach der Zahl der Beschäftigten und nach ihren Gesprächspartnern in den einzelnen Ländern. In drei Rechtssachen, die dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zur Vorabentscheidung unterbreitet wurden⁽²⁾, wurde grundsätzlich entschieden, dass sämtliche Informationen, die für die Aufnahme der Verhandlungen über die Bildung eines Europäischen Betriebsrates unerlässlich sind, insbesondere die Informationen über die Struktur der Unternehmensgruppe und die Beschäftigten, von den Unternehmensleitungen der betreffenden Unternehmen im Europäischen Wirtschaftsraum den Arbeitnehmervertretern zur Verfügung gestellt werden müssen, und zwar unabhängig vom Sitz des Unternehmens oder der Auffassung der Konzernleitung hinsichtlich der Anwendbarkeit der Richtlinie.

2.2.6. Die Schaffung der entsprechenden Bedingungen und Instrumente für die Durchführung der Verhandlungen obliegt der zentralen Unternehmensleitung. Sie ist somit für alle praktischen Aspekte der Veranstaltung von Sitzungen zuständig: Transport, Unterbringung, Verdolmetschung, Ausfall an Arbeitszeit und die damit verbundenen Kosten. Diese Frage ist vor allem für die mittelgroßen europäischen Unternehmensgruppen, die den größten Anteil derjenigen Unternehmen stellen, die möglicherweise noch Verhandlungen aufnehmen werden, eine entscheidende Frage. Es könnte sich als zweckmäßig erweisen, über die Möglichkeiten für eine besondere Unterstützung bei der Schaffung eines länderübergreifenden sozialen Dialogs in diesen Unternehmen, z. B. über die hierfür zur Verfügung stehenden Haushaltslinien, nachzudenken.

(1) Europäisches Gewerkschaftsinstitut „European Works councils — facts and figures“, Brüssel, November 2002.

(2) C-62/99 Bofrost, Urteil vom 29. März 2001; C-440/00 Kühne & Nagel, Schlussanträge vom 11. Juli 2002; C-349/01 ADS Anker GmbH, Schlussanträge vom 27. Februar 2003.

2.2.7. Die Verhandlungen, die in den ersten sechs Monaten nach der Antragsstellung oder der Initiative aufgenommen werden müssen, können bis zu drei Jahre andauern, sind im Allgemeinen jedoch kürzer. Die Bedingungen, unter denen die Verhandlungen stattfinden, haben oftmals entscheidenden Einfluss auf die anfängliche Arbeitsweise der europäischen Betriebsräte.

2.2.8. Im Kontext von Fusionen, Betriebsveräußerungen oder wesentlichen Änderungen des Betriebsgefüges führen zahlreiche Unternehmen Anpassungen oder Neuverhandlungen bezüglich ihres europäischen Betriebsrats bzw. ihrer europäischen Betriebsräte durch. Ob bei Änderungen innerhalb des Unternehmens oder der Unternehmensgruppe die Interessenvertretungsstrukturen im Hinblick auf ihre Zusammensetzung adäquat angepasst und während der Übergangszeiträume effektiv aufrechterhalten werden, ist entscheidend für die Möglichkeiten des oder der EBR zur Beschäftigung mit Umstrukturierungen. In der Hälfte der Vereinbarungen sind Umstrukturierungsfragen unter den Zuständigkeitsbereichen der europäischen Betriebsräte aufgeführt: 51 % der Vereinbarungen nennen Fusionen, 47 % Unternehmensschließungen und 53 % Standortverlegungen⁽¹⁾. Derartige Änderungen in den Unternehmen haben in den meisten Betriebsräten Fragen aufgeworfen.

2.3. Die Arbeitsweise der europäischen Betriebsräte

2.3.1. In den gemeinsam von der Europäischen Kommission (GD Beschäftigung und Soziales) und der Europäischen Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen veröffentlichten Berichten wurde folgende Unterscheidung eingeführt: a) Vereinbarungen über die Einsetzung von europäischen Betriebsräten, die nur einmal pro Jahr zu einer Sitzung zusammenkommen und deren Möglichkeiten offenbar ausschließlich formaler oder symbolischer Natur sind; b) Vereinbarungen über die Einsetzung von europäischen Betriebsräten, die eine dynamische Rolle spielen können und denen Personalvertreter angehören, die auch zwischen den Sitzungen aktiv tätig sind und ständige Kontakte zur Unternehmensleitung unterhalten⁽²⁾.

2.3.2. Indes entwickeln sich die europäischen Betriebsräte in Form eines internen konstruktiven Prozesses unaufhörlich weiter. Um beurteilen zu können, inwiefern die Vereinbarungen den europäischen Betriebsräten auch tatsächlich eine aktive Rolle ermöglichen, müssen nicht nur die Regelungen der Vereinbarungen, sondern auch die konkreten Erfahrungen schwerpunktmäßig untersucht werden.

2.3.3. Mehrere Untersuchungen [insbesondere die Arbeit von Lecher⁽³⁾] zeigen, dass der Abschluss einer Vereinbarung viel mehr Ausgangspunkt als Endpunkt der Entwicklung des europäischen Betriebsrates als Gremium ist.

2.3.4. Die Studien, in denen die Arbeitsweise der europäischen Betriebsräte anhand von Einzeldarstellungen, Befragungen oder Austausch von praktischen Vorgehensweisen analysiert wurde, zeigen, dass tatsächlich ein dynamischer Entwicklungsprozess in mehreren aufeinanderfolgenden Etappen abläuft. Während anfänglich Vorbehalte gegen Initiativen zur Einsetzung eines europäischen Betriebsrats laut wurden, kann mittlerweile festgestellt werden, dass die positive Rolle der europäischen Betriebsräte bei der Verbesserung des sozialen Dialogs und der Information/Anhörung innerhalb der Unternehmen von weiten Kreisen anerkannt wird.

2.3.5. In einem Dokument⁽⁴⁾ des niederländischen Arbeitgeberverbands über die Aufgaben und die Bedeutung der europäischen Betriebsräte von 17 Unternehmen mit Hauptsitz in den Niederlanden wird hervorgehoben, dass nach Ansicht der meisten Arbeitgeber dieses Gremium — vor allem im Zusammenhang mit Umstrukturierungsmaßnahmen — einen Zusatznutzen bewirke oder bewirken könne. Einige Arbeitgeber sind allerdings der Ansicht, dass die europäischen Betriebsräte nicht zur Verbesserung des sozialen Dialogs innerhalb der Unternehmen beigetragen haben. Eine bei japanischen Multis durchgeführte Untersuchung⁽⁵⁾ gelangt ebenfalls zu dem Schluss, dass die europäischen Betriebsräte von einer großen Mehrheit der befragten Führungskräfte positiv bewertet werden. Auch in einer Umfrage eines amerikanischen Consulting-Unternehmens, die dieses vor kurzem bei 24 großen — zumeist amerikanischen — multinationalen Unternehmen durchgeführt hat, wurden die Erfahrungen mit den europäischen Betriebsräten als positiv eingestuft⁽⁶⁾. In den meisten Fällen wird in der Praxis über die in den Vereinbarungen festgelegten Bestimmungen hinausgegangen — die Unternehmensleitungen sind heutzutage offener für die länderübergreifende Auseinandersetzung mit Fragen, als dies in der Anfangsphase der Fall war, die vertrauliche Behandlung bereitet so gut wie gar keine Probleme, die Beiträge von Sachverständigen werden geschätzt und die Anhörung bei Umstrukturierungen wird als positiv betrachtet. Auch wenn für diese Strukturen einiges an Zeit und an Mitteln aufgewendet werden muss, haben drei Viertel der Befragten die Ansicht vertreten, dass die europäischen Betriebsräte für die Unternehmen ein Gewinn seien. Verschiedene Befragte in verantwortungsvoller Position konnten sogar unerwartete Vorteile infolge der Arbeit der europäischen Betriebsräte feststellen: auf der Führungsebene wurde eine Verbesserung der Disziplin und Koordinierung im Entscheidungsprozess beobachtet.

(1) Datenbank der Vereinbarungen, Infopoint — EGB.

(2) Mark Carley / Paul Marginson: Verhandlungen zur Einsetzung europäischer Betriebsräte: eine vergleichende Untersuchung der Vereinbarungen nach Artikel 6 und Artikel 13. Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2000.

(3) Lecher, W. / Nagel, B. / Platzer, H.W.: The Establishment of European Works Councils. From Information Committee to Social Actor. Aldershot, 1999.

(4) Lamers, J.: The Added Value of European Works Councils, Haarlem, 1998.

(5) S. Nakano in „European Journal of Industrial Relations“, Bd. 5 Nr. 3 S. 307-326.

(6) Organization Resources Counselors Inc. ORC, European Works Councils Survey, 2002, zusammengefasst in EIROOnline 01/2003.

2.3.6. Parallel zu ihren unterschiedlichen Entwicklungsstufen werden die europäischen Betriebsräte häufig auch hinsichtlich ihrer Arbeitsweise unterschieden (vgl. Lecher u. a.): Einige Betriebsräte stellen eine Erweiterung der zentralen Vertretungsstrukturen im Land des Hauptsitzes und somit eine Quelle von Zusatzinformationen für nationale Zwecke dar; andere werden von den Vertretern des Landes, in dem das herrschende Unternehmen ansässig ist, geleitet und haben deshalb einen zwar erkennbaren, aber eher schwach ausgeprägten länderübergreifenden Charakter; wieder andere haben schließlich eine wirklich „supranationale kollektive Identität“ entwickelt, die sich durch die Gleichheit aller Mitglieder und die Erarbeitung gemeinsamer Standpunkte auszeichnet.

2.3.7. Fragen im Zusammenhang mit dem Zeitpunkt, dem Inhalt und der Wirkung der länderübergreifenden Unterrichtung und Anhörung sind entscheidende Elemente der Arbeitsweise der europäischen Betriebsräte, insbesondere in folgender Hinsicht:

- Die Qualität der regelmäßigen und spezifischen Unterrichtung der Arbeitnehmer — durch die Unternehmensleitung und die Übermittlung durch die Betriebsratsmitglieder an ihre Kollegen — sowie die konkrete Zugänglichkeit der Informationen für alle Interessierten wird als ausschlaggebend für die Qualität des Dialogs betrachtet, der sich im europäischen Betriebsrat herausbilden kann, wie auch für das Vermögen des europäischen Betriebsrats, eine aktive Rolle zu übernehmen. Deswegen haben sich einige europäische Betriebsräte auf Konzepte für die Aufmachung und Art der erforderlichen Informationen sowie deren Analyse verständigt.
- Die Vertraulichkeitsklausel ist in 87 % der Vereinbarungen enthalten und in der Praxis häufig Gegenstand von Diskussionen, vor allem bei Umstrukturierungen. Durch die Schaffung eines Klimas des Vertrauens scheint es jedoch möglich geworden zu sein, dieses Problem dank der eingeführten Dialogmechanismen zu entschärfen.

2.3.8. Die Erfahrung hat gezeigt, dass ein frühzeitiges Tätigwerden des europäischen Betriebsrats während der gesamten Entscheidungsprozesse dazu beitragen konnte, dass ein verantwortungsbewusstes und präventives Management zumal bei Umstrukturierungen begünstigt wurde.

2.3.9. Der Begriff des länderübergreifenden Charakters der im EBR behandelten Fragen ist häufig Gegenstand konkreter Debatten, vor allem bei Entscheidungen, die faktisch nur ein einziges Land betreffen, in der Praxis aber strategische Auswirkungen haben, die über die nationale Ebene hinausreichen. Die Richtlinie über die Beteiligung der Arbeitnehmer im Kontext der Europäischen Gesellschaft — wobei es sich allerdings insbesondere aufgrund des rein fakultativen Charakters der Europäischen Gesellschaft um einen anderen Bereich handelt — legt fest, dass unter Unterrichtung „die Unterrichtung des Organs zur Vertretung der Arbeitnehmer und/oder der Arbeitnehmervertreter durch das zuständige Organ der SE über Angelegenheiten, die die SE selbst oder eine ihrer Tochtergesellschaften oder einen ihrer Betriebe in einem

anderen Mitgliedstaat betreffen oder die über die Befugnisse der Entscheidungsorgane auf der Ebene des einzelnen Mitgliedstaats hinausgehen“ zu verstehen ist.

2.3.10. Untersuchungen der Europäischen Stiftung bei 12 Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen, die sich auf gemeinsame länderübergreifende Texte verständigt hatten⁽¹⁾, sowie die Datenbanken, in denen die Vereinbarungen verzeichnet sind⁽²⁾, lassen erkennen, dass einige europäische Betriebsräte über ihre eigentliche Rolle — Unterrichtung und Anhörung — hinauszugehen beginnen und gemeinsame, gemeinschaftsweit koordinierte Standpunkte, Verhaltenskodizes, Chartas, Aktionsprogramme und Vereinbarungen insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit und Umwelt, Grundrechte, Mobilität, Bildung, Zusatzrenten sowie Fusionen, Unternehmensschließungen, Standortverlegungen und Umstrukturierungen ausarbeiten.

2.3.11. In der Praxis zeigt sich außerdem, dass der Aufbau eines echten und fruchtbaren sozialen Dialogs im EBR an die Arbeitsweise dieses Gremiums gebunden ist, da der Informationsfluss, die Koordinierungsmöglichkeiten und die Reaktionsfähigkeit durch diese Funktionsweise bestimmt werden.

- Der engere Ausschuss des Betriebsrats (bzw. Vorstand oder Sekretariat), den es bei drei Vierteln der EBR gibt, seine Zusammensetzung, seine Sitzungshäufigkeit, seine Verbindungen zu den einzelstaatlichen Interessenvertretungen der Arbeitnehmer, seine Kontaktmöglichkeiten zu den verschiedenen Unternehmensstandorten und seine Übersetzungskapazitäten werden als wesentlich für die Arbeit der EBR eingestuft.
- Die Möglichkeiten und Mittel, die den Mitgliedern der EBR zur Verfügung stehen, sind von Betriebsrat zu Betriebsrat unterschiedlich: eine entsprechende Ausbildung ist in 42 % der Vereinbarungen bereits ausdrücklich vorgesehen und wird den spezifischen Erfordernissen für die Wahrnehmung von Personalvertretungsaufgaben auf europäischer Ebene gerecht; die Möglichkeit der Hinzuziehung von Sachverständigen ist in den meisten Vereinbarungen vorgesehen (57 % der Vereinbarungen sehen die Hinzuziehung von Sachverständigen in Vollversammlungen und vorbereitenden Sitzungen vor), Fachwissen ist jedoch nach wie vor ein Diskussionsthema wegen der Besonderheiten und Usancen der einzelstaatlichen Gremien, in einigen Ländern sitzen in diesen Gremien ständige Gewerkschaftsvertreter; die Kommunikationsmittel, einschließlich der Kontaktmöglichkeiten zu den vertretenen Unternehmensstandorten sowie der Übersetzung und Verdolmetschung im Bedarfsfalle, sind sehr wichtig; die Häufigkeit ordentlicher Sitzungen des EBR wirft in der Praxis ebenfalls Fragen auf (in 83 % der Vereinbarungen wird die Zahl der Sitzungen ausdrücklich auf eine einzige Sitzung bzw. auf eine ordentliche Sitzung mit der Möglichkeit einer außerordentlichen Sitzung beschränkt; 14 % der Vereinbarungen sehen zwei ordentliche Sitzungen vor).

(1) M. Carley: „Joint texts negotiated by European Works Councils“, Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Dublin, 2001.

(2) Datenbank des EGB-Infopoint.

- Die Unterrichtung und Anhörung erstreckt sich im Wesentlichen auf die in der Richtlinie vorgesehenen Themen und ist bei Umstrukturierungen besonders wichtig. Einige Betriebsräte weiten dieses Verfahren gleichwohl auch auf Maßnahmen aus, die von der Unternehmensleitung insbesondere in folgenden Bereichen geplant werden: berufliche Fortbildung, Umweltschutz, Sicherheit und Gesundheitsschutz, Chancengleichheit, evtl. finanzielle Beteiligungen der Arbeitnehmer sowie — wenn auch bislang nur in sehr seltenen Fällen — kulturelle und soziale Aktivitäten.

Der europäische Betriebsrat ist ein Forum der Diskussion über die Konkretisierung von Zielsetzungen wie z. B. der in Lissabon gesteckten Ziele, zu denen als maßgebliches Element die lebenslange allgemeine und berufliche Bildung zählt.

2.3.12. Die Wichtigkeit der Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit des europäischen Betriebsrats nach Maßgabe der Veränderungen in der Unternehmensgruppe oder mit Blick auf die Verbesserung der Funktionsweise (dynamischer Prozess) wird in der Praxis ebenfalls in vollem Maße deutlich. Die belgische Regelung für die Umsetzung der Richtlinie nimmt in ihren subsidiären Vorschriften Bezug auf Änderungen der Struktur oder Größe des Unternehmens oder der Unternehmensgruppe und sieht für diesen Fall Regeln vor. Diese Regeln können in einem Protokoll über die Zusammenarbeit festgelegt werden.

2.3.13. Gegenstand einer Reihe von Vereinbarungen sind insbesondere die unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche und Abteilungen innerhalb einer Unternehmensgruppe. Einige europäische Betriebsräte sind zwar trotz der extremen Vielfalt der Tätigkeitsbereiche ihrer Unternehmensgruppe als eine einzige Instanz konzipiert, aber es gibt bereits in mehr als einem von zehn Fällen eine effiziente Aufteilung nach Bereichen innerhalb des europäischen Betriebsrats (Quelle: Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Dublin, Studie aus dem Jahr 2000). Die meisten der betroffenen Unternehmen haben zudem die Mechanismen für die Informationsverbreitung und die Kommunikation zwischen den einzelnen Ebenen und Instanzen des Dialogs formell geregelt.

2.3.14. Die mehr als unausgewogene Repräsentanz von Männern und Frauen in den besonderen Verhandlungsgremien und den europäischen Betriebsräten ist ein allgemeines Phänomen und spiegelt mit Sicherheit ein identisches Ungleichgewicht in den Vertretungsgremien auf einzelstaatlicher Ebene wider. Angesichts der Bedeutung, die die europäischen Betriebsräte für das europäische Sozialmodell haben, sollte über Möglichkeiten zur proaktiven Verringerung dieses Ungleichgewichts nachgedacht werden.

2.3.15. Einige Vereinbarungen und nationale Umsetzungsrichtlinien sehen außerdem eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen Kategorien von Arbeitnehmern im europäischen Betriebsrat vor.

2.3.16. Die Frage der Rechtspersönlichkeit der europäischen Betriebsräte, ihrer Fähigkeit, vor Gericht aufzutreten, Mittel zu verwalten und Vereinbarungen zu schließen, ist in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt.

2.3.17. Für den Fall der Verletzung der Richtlinie haben sämtliche Länder ein System von Sanktionen vorgesehen, das bei Nichteinhaltung der mit der Richtlinie geschaffenen Verpflichtungen zur Anwendung kommt, und zwar sowohl der Verpflichtungen zur Einrichtung eines Verhandlungsgremiums als auch der Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Arbeitsweise des Betriebsrats. In manchen Fällen können sich allerdings Probleme beim Zugang zum Recht ergeben, vor allem wenn eine außereuropäische Unternehmensgruppe beispielsweise ihren europäischen Hauptsitz in einem Mitgliedstaat wählt, der keine Gewerkschaftsvertreter in den europäischen Betriebsrat entsandt hat. Die Vertreter sind dann unter Umständen mit der praktischen Unmöglichkeit konfrontiert, die zuständigen Gerichte des Landes anzurufen, in dem das Unternehmen seinen Hauptsitz hat (dies gilt z. B. für Belgien, wo das Recht für die Vertretungsorganisationen der Arbeitnehmer die Möglichkeit der Anrufung der Arbeitsgerichte vorsieht).

2.4. *Abgrenzung von nationalem und gemeinschaftsweitem sozialen Dialog*

2.4.1. Aufgrund der Berücksichtigung der unterschiedlichen Formen der Vertretung, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in den Unternehmen wird das Subsidiaritätsprinzip in der Richtlinie 94/45/EG weitgehend gewahrt. Die Modalitäten für die Wahl bzw. Ernennung der Arbeitnehmervertreter werden auf Ebene der Mitgliedstaaten festgelegt.

2.4.2. Die Interaktion zwischen der lokalen und der europäischen Ebene hat in manchen Fällen zur Verbesserung der Vorgehensweisen auf einzelstaatlicher Ebene beigetragen.

2.4.3. So haben einige Unternehmen zugleich mit dem europäischen Betriebsrat — teilweise über Vereinbarungen — standortübergreifende Betriebsräte der Unternehmensgruppe auf nationaler Ebene eingerichtet. Einer Befragung der belgischen Vertreter des Allgemeinen Christlichen Gewerkschaftsbundes zufolge wurden im Kontext der Schaffung von EBR in 35 % der Fälle standortübergreifende Kommunikationsnetze auf nationaler Ebene eingerichtet. Laut eben dieser Untersuchungen sind 67 % der Vertreter der Ansicht, dass der europäische Betriebsrat zu einem besseren Funktionieren des lokalen Betriebsrats beigetragen hat ⁽¹⁾.

2.4.4. Damit hat der europäische Betriebsrat in verschiedenen Unternehmen auch zur Beseitigung von Hemmnissen für die Unterrichtung und Anhörung sowie die Kommunikation mit dem Personal beigetragen — im Sinne von Punkt 5 des Anhangs zu der Richtlinie, dem zufolge die Mitglieder des Europäischen Betriebsrats die Arbeitnehmervertreter oder, in Ermangelung solcher Vertreter, die Belegschaft über Inhalt und Ergebnisse der Unterrichtung und Anhörung zu informieren haben.

(1) „Le CENE est-il sur la bonne voie?“ CSC und Hoger Instituut voor de arbeid, Veerle Cortebeek, Joris Van Ruysseveldt, Leuven, 2002.

2.4.5. In dem Bemühen um eine bessere Abstimmung zwischen den lokalen Betriebsleitungen haben bestimmte Unternehmensgruppen folglich im Kontext der Bildung europäischer Betriebsräte auch länderübergreifende Sitzungen der Betriebsleitungen ins Leben gerufen.

2.4.6. Die europäischen Betriebsräte haben nicht nur durch die Praxis der Unterrichtung und Anhörung zum Entstehen eines europäischen Bewusstseins für den sozialen Dialog beigetragen, sondern auch durch die ihnen gebotene außergewöhnliche Chance, einen länderübergreifenden kulturellen Austausch zu entwickeln. Im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses stellen — angesichts der Vielfalt der Vertretungsformen — der Wissensaustausch, die wechselseitige Öffnung für Einflüsse, sowie die Schaffung von Synergien zwischen den Interessen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber innerhalb einer Unternehmensgruppe einen echten kulturellen Fortschritt dar.

3. Schlussfolgerungen

3.1. Die verschiedenen Berichte und Studien über die Vereinbarungen und Verfahren der europäischen Betriebsräte zeigen, dass die bislang gemachten Erfahrungen Rückschlüsse darauf erlauben, wie ein Verhandlungsprozess über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer einfach, demokratisch und effizient gestaltet werden kann. Auch was das Hauptanliegen der Richtlinie angeht — d. h. die Frage, wie gewährleistet werden kann, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihr Recht auf Unterrichtung und Anhörung in der Praxis auch tatsächlich wahrnehmen können — liegen mittlerweile Informationen in Hülle und Fülle vor.

3.2. Aufgrund seiner Zusammensetzung konnte der EWSA sicherlich aus seinem besonderen Blickwinkel diesen dynamischen Prozess des sozialen Dialogs erhellen, der in Unternehmen und Unternehmensgruppen stattfindet. Der EBR ist eine noch sehr junge Einrichtung, die sich jedoch immer weiterentwickelt, wie der Anteil der alljährlich neu ausgehandelten Vereinbarungen bezeugt.

3.3. Die Unterrichtung und Anhörung auf EBR-Ebene, die Dynamik der Rolle und Vorgehensweisen des europäischen Betriebsrats kann sicherlich allen betroffenen Akteuren bis hin zum Bürger etwas bringen. Die im Rahmen der Globalisierung von Unternehmen und Umstrukturierungen gefundenen Lösungen wirken sich auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen, aber auch auf das soziale Klima vor den Toren der Unternehmen aus.

3.4. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss konnte sich auf eine Reihe von Feststellungen zur konkreten Anwendung der Richtlinie und der Arbeitsweise der europäischen Betriebsräte einigen und anhand dieser Bestandsauf-

nahme den Beitrag der europäischen Betriebsräte zum sozialen Dialog und zur Entwicklung in Europa deutlich machen. Es bleiben jedoch noch einige grundlegende Fragen offen, die im Wesentlichen folgende Aspekte betreffen:

- die Begriffe der „praktischen Wirksamkeit“ und „Rechtzeitigkeit“ hinsichtlich der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer;
- den Geltungsbereich der Richtlinie 94/45/EG, z. B. im Hinblick auf Joint Ventures, die eventuelle Ausklammerung der Handelsmarine und den Begriff Unternehmen, der wegen der Vielfalt der Unternehmensformen Probleme bereitet. Diese Vielfalt wird auf europäischer Ebene noch weiter zunehmen, da als Vereinigungen, Genossenschaften und Gegenseitigkeitsgesellschaften strukturierte Unternehmen hinzukommen werden, deren Wirtschaftstätigkeiten immer mehr an Bedeutung gewinnen und die immer stärker grenzüberschreitend operieren. Die öffentlichen Unternehmen werden allerdings in den nationalen Umsetzungsbestimmungen zweier Mitgliedstaaten — Schweden und Spanien — eigens genannt;
- die Frage der Vertretung und der Proportionalität der Vertretung in den europäischen Betriebsräten, die in den länderübergreifenden Bestimmungen nicht geregelt ist;
- die Frage des Einflusses der europäischen Betriebsräte auf den sozialen Dialog innerhalb eines Unternehmens auf nationaler Ebene;
- die Frage der Möglichkeit für die Vertreter von europäischen Betriebsräten, die Standorte aufzusuchen, deren Beschäftigte sie vertreten, und mit den Vertretern und Beschäftigten dieser Standorte zu kommunizieren;
- die Frage nach den Beziehungen zwischen den europäischen Betriebsräten und den Aufsichtsbehörden im Bereich des Wettbewerbs. Nach der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen können die „rechtlich anerkannten Vertreter der Arbeitnehmer“ als „natürliche oder juristische Personen, die ein hinreichendes Interesse darlegen“ im Rahmen der Prüfung eines der gemeinschaftlichen Kontrolle unterliegenden Unternehmenszusammenschlusses angehört werden. Bislang haben die Arbeitnehmervertreter jedoch keine Gewähr für einen Zugang zu dem betreffenden Dossier, selbst nicht zu einer „nicht vertraulichen“ Fassung dieser Unterlagen. Mit dieser Frage sollten sich in erster Linie die Gemeinschaftsorgane befassen, denn sie müssen für ein besseres Ineinandergreifen von EU-Sozial- und Wettbewerbspolitik Sorge tragen.

3.5. Es besteht auch im Ausschuss Uneinigkeit über die Tragweite der Feststellungen und Überlegungen zur Anwendung der Richtlinie und zum Funktionieren der europäischen Betriebsräte. Einige Mitglieder vertraten die Auffassung, dass sich diese Sondierungsstellungnahme auf die Zusammenstellung von Informationen beschränken und nicht versucht werden sollte, auf eventuelle künftige Gespräche zwischen den Sozialpartnern über die Revision der Richtlinie 94/45/EG

Einfluss zu nehmen, da die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm ab Herbst 2003 eine Konsultation der Sozialpartner vorgesehen habe. Andere äußerten hingegen die Meinung, dass die vom Ausschuss vorgenommene Bestandsaufnahme über die konkrete Anwendung der Richtlinie und die Arbeitsweise der europäischen Betriebsräte die Grundlage für eine Überprüfung derjenigen Aspekte bilden könnte, die unter Umständen eine Revision der Richtlinie 94/45/EG notwendig machen.

Brüssel, den 24. September 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Unterstützung europaweit tätiger Jugendorganisationen“

(KOM(2003) 272 endg. — 2003/0113 (COD))

(2004/C 10/06)

Der Rat beschloss am 24. Juni 2003 gemäß Artikel 149 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 10. September 2003 an. Berichterstatterin war Frau van Turnhout, Mitberichterstatter waren Herr Soares und Herr Pezzini.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September 2003 (Sitzung vom 24. September) mit 128 Ja-Stimmen und 1 Nein-Stimme folgende Stellungnahme.

1. Zusammenfassung

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt diese Maßnahme, welche die Kontinuität der wesentlichen Finanzierung europaweit tätiger Jugendorganisationen gewährleistet.

1.2. Kritisch betrachtet der Ausschuss jedoch den Vorschlag, die Finanzmittel nach dem dritten Jahr um 2,5 % pro Jahr zu kürzen. In dieser Stellungnahme soll die voraussichtliche Auswirkung dieses Vorschlags beschrieben werden. Des Weiteren ist der Ausschuss der Auffassung, dass diese Organisationen gemäß Artikel 162 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission behandelt werden sollten⁽¹⁾. Sie sind Organisationen, die Zielsetzungen von allgemeinem

europäischem Interesse⁽²⁾ verfolgen und daher nicht unter Artikel 113 Absatz 2 der Verordnung des Rates (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 fallen sollten.

1.3. Der Ausschuss begrüßt die Finanzierungsstabilität, die diese Maßnahme dem Europäischen Jugendforum verleihen wird, wodurch dieses weiter ausgeweitet und gestärkt werden kann.

⁽²⁾ Artikel 162 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission:

„Als Einrichtung, die Ziele von allgemeinem europäischem Interesse verfolgt, gilt

- a) entweder eine europäische Einrichtung, deren Auftrag allgemeine oder berufliche Bildung, Information oder Studien und Forschungen im Bereich Europapolitik umfasst, oder eine europäische Normungseinrichtung;
- b) oder ein repräsentatives europäisches Netz von Einrichtungen ohne Erwerbszweck in den Mitgliedstaaten oder den beitragswilligen Ländern, das sich der Förderung von Grundsätzen und Politiken im Rahmen der Ziele der Verträge verschrieben hat.“

⁽¹⁾ Artikel 108 der Haushaltsordnung.

1.4. Der Ausschuss stellt besorgt die Tendenz der letzten Jahre fest, in denen die Finanzierung einiger internationaler Jugendorganisationen schrittweise gekürzt wurde. Der Ausschuss fordert das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Kommission auf, Maßnahmen zur höheren Mittelausstattung dieser Haushaltlinie zu treffen. Es muss anerkannt werden, dass Wachstum und Entwicklung internationaler Jugendorganisationen wesentlich für die Entwicklung und Zukunft Europas sind.

1.5. Der Ausschuss stellt fest, dass dieser Vorschlag den Zeitraum 2004-2006 abdeckt. Er fordert die Kommission auf, möglichst breite Konsultationen zu der Frage aufzunehmen, wie die Finanzierung nach 2006 gehandhabt werden soll.

1.6. Der Ausschuss fordert die unverzügliche Umsetzung der hervorragenden Empfehlungen aus dem von der Kommission erstellten Evaluierungsbericht über die Förderung internationaler nichtstaatlicher Jugendorganisationen⁽¹⁾.

1.7. Der Ausschuss stellt fest, dass dieser Vorschlag einer von mehreren Kommissionsvorschlägen ist, welche die EU-Aktionsprogramme und -maßnahmen in verschiedenen Bereichen betreffen. Der Ausschuss spricht sich nachdrücklich dafür aus, dass die Kommission in all diesen Bereichen kohärent vorgeht, insbesondere bei den Förderwürdigkeitskriterien.

2. Hintergrund

2.1. Der Ausschuss begrüßt die Schaffung eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Unterstützung europaweit tätiger Jugendorganisationen. Dieser Vorschlag schafft eine Grundlage für die Zuschüsse zu den Betriebskosten europaweit tätiger Jugendorganisationen für einen Dreijahreszeitraum (2004-2006).

2.2. Mehrere Jahre lang wurde diese Unterstützung ohne Rechtsgrundlage gewährt, unter Haushaltlinien im Rahmen der Verwaltungsausgaben der Kommission:

- die Haushaltlinie A-3023 dient der Kofinanzierung der Betriebskosten des EU-Jugendforums;
- die Haushaltlinie A-3029 dient der Unterstützung internationaler regierungsunabhängiger Jugendorganisationen.

2.3. Durch diese Unterstützung wurde die wesentliche Finanzierung des Europäischen Jugendforums durch das EU-Jugendforum gewährleistet. Diese Unterstützung leistete auch die lebenswichtige Finanzierung der Verwaltung und des Sekretariats der internationalen regierungsunabhängigen Jugendorganisationen. Eine solche Finanzierung steht anderweitig auf europäischer Ebene nicht zur Verfügung.

⁽¹⁾ „Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Die Förderung nichtstaatlicher Jugendorganisationen (Evaluierungsbericht)“, SEK(2003) 934.

2.4. Bei der Erarbeitung dieser Stellungnahme hat der Ausschuss das Europäische Jugendforum und seine Mitgliedsorganisationen, sowohl internationale regierungsunabhängige Jugendorganisationen (INGYOs) als auch nationale Jugendräte (NYCs), insgesamt 90 Organisationen, konsultiert.

3. Das Europäische Jugendforum

3.1. Der Ausschuss begrüßt die Finanzierungsstabilität, die diese Maßnahme dem Europäischen Jugendforum verleiht, wodurch dieses ausgeweitet und gestärkt werden kann. Die derzeitige Finanzierung dieser Organisation muss durch das EU-Jugendforum geleitet werden, wobei einige Mitglieder des Europäischen Jugendforums keine Vollmitglieder, sondern z. B. nationale Jugendräte von außerhalb der EU sind. Auf den ersten Blick könnte dies als bloße Beseitigung eines technischen Hemmnisses erscheinen; der Ausschuss räumt jedoch auch die politische Bedeutung des Vorhandenseins einer einzigen gesamteuropäischen Jugendorganisation ein.

3.2. Der Ausschuss begrüßt, dass in Anhang 2.1 die Unabhängigkeit und Selbständigkeit des Jugendforums anerkannt wird. Jedoch wird auch Bezug genommen auf den Grundsatz der „möglichst weitgehende(n) Einbeziehung von Jugendorganisationen, die nicht Mitglieder des Europäischen Jugendforums sind, sowie von Jugendlichen, die keinen Organisationen angehören, in die Tätigkeiten des Europäischen Jugendforums“. Nach Dafürhalten des Ausschusses sollte dies nicht als Voraussetzung für die Finanzierung betrachtet werden, da das Jugendforum bereits bemüht ist, ebenso wie UNICE und EGB eine breite Mitgliedschaft auf europäischer Ebene zu erlangen.

4. Internationale regierungsunabhängige Jugendorganisationen

4.1. Schon seit mehreren Jahren leistet die Europäische Kommission die andernfalls auf europäischer Ebene nicht zur Verfügung stehende, lebenswichtige Finanzierung der Verwaltung und des Sekretariats dieser internationalen regierungsunabhängigen Jugendorganisationen. Die meisten nationalen Jugendräte in der EU werden von ihren Regierungen auf einzelstaatlicher Ebene auf ähnliche Weise finanziell gefördert.

4.2. Eine klarere Definition und ein besseres Verständnis der Arbeit der internationalen regierungsunabhängigen Jugendorganisationen (INGYOs) sind wesentlich für die Durchführung und den Erfolg dieses Vorschlags. Der Ausschuss würde Kriterien begrüßen, die sicherstellen, dass regierungsunabhängige Jugendorganisationen von der und für die Jugend betrieben werden; eine wirklich demokratische Struktur haben; die Teilnahme Jugendlicher auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene ermöglichen; nicht nach Gewinn streben und von ehrenamtlichen Mitarbeitern betrieben werden. Dies muss systematisch geprüft werden, damit nur Jugendorganisationen, welche die genannten Kriterien erfüllen, Finanzmittel erhalten.

4.3. Der Ausschuss wendet sich entschieden gegen den in Anhang 5.6 enthaltenen Vorschlag, die Finanzierung nach dem dritten Jahr um 2,5 % jährlich zu reduzieren.

- Regierungsunabhängige Jugendorganisationen nicht längerfristig zu unterstützen, wäre eine Verschwendung der Erfahrung und des Wissens, die in diesen Organisationen über Jahre hinweg gesammelt wurden; aus der Sicht des Steuerzahlers würde es bedeuten, die in der Vergangenheit getätigten Investitionen öffentlicher Mittel zunichte zu machen.
- Für regierungsunabhängige Jugendorganisationen ist die Nachhaltigkeit ihrer Strukturen eine besonders entscheidende Frage, da ihre Mitglieder, ihre ehrenamtlichen Mitarbeiter und ihr Personal eine hohe Fluktuationsrate aufweisen, was durch das Wesen von Jugendorganisationen selbst bedingt ist. Hinzu kommt, dass regierungsunabhängige Jugendorganisationen mehr als andere Freiwilligenverbände auf ehrenamtliche Mitarbeiter angewiesen sind, die bei ihrem Eintritt nur wenig Erfahrung vorzuweisen haben.
- Regierungsunabhängige Jugendorganisationen wenden sich an eine Bevölkerungsgruppe mit geringem eigenem Einkommen, was sich auf die Möglichkeiten dieser Organisationen auswirkt, finanzielle Beiträge von ihren Mitgliedern zu erheben.

4.4. Außerdem könnte die vorgeschlagene Kürzung der Finanzierung nach drei Jahren Jugendverbände veranlassen, sich aufzuspalten und dann wieder zusammenzuschließen, um

in ihrer neuen Gruppierungsform erneut eine Finanzierung zu beantragen. Es sollte jedoch ein Anreiz für die Verbände geschaffen werden, stärker und größer zu werden. Wenn die Finanzierung einzelner Verbände alljährlich gekürzt wird, ist es nach Ansicht des Ausschusses verständlich, dass sich Teile von Verbänden abspalten und eine eigene Finanzierung beantragen. Es sind Maßnahmen zu treffen, um dieser Gefahr zu begegnen.

4.5. Der Ausschuss hebt hervor, wie wichtig es ist, Maßnahmen zur Förderung der Gründung neuer Organisationen vorzusehen, vor allem bei Verbänden, die bisher nicht vertretene oder unterrepräsentierte Gruppen und Jugendliche vertreten. In diesem Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen müssen nach Überzeugung des Ausschusses besondere Anstrengungen unternommen werden, um die Entwicklung von Organisationen zu fördern, die Jugendliche mit Behinderungen umfassen und unterstützen.

4.6. Der Ausschuss unterstreicht die Bedeutung der Teilnahme der Kommission am Auswahlverfahren für die Finanzierung. Der Ausschuss versteht zwar den Wunsch der Kommission, einen Teil dieser Arbeit nach außen zu verlagern; die politische Entscheidungsfindung und Kontrolle müssen jedoch in der Verantwortung der Kommission bleiben.

4.7. Der Ausschuss stellt fest, dass es in Anhang 1 der englischen Fassung des Dokuments „informelle“ statt wie in den anderen Sprachfassungen „nicht-formale Bildungs- bzw. Berufsbildungsmaßnahmen“ heißt. Der letztgenannte Ausdruck ist nach Auffassung des Ausschusses zutreffend.

Brüssel den 24. September 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Partnerschaft bei der Durchführung der Strukturfonds“

(2004/C 10/07)

Am 18. Februar 2003 ersuchte das für Regionalpolitik zuständige Kommissionsmitglied, Herr Michel Barnier, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss im Namen der Kommission um eine Stellungnahme zum vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 11. September 2003 an. Berichtersteller war Herr Barros Vale, Mitberichtersteller Herr Di Odoardo.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September 2003 (Sitzung vom 24. September) einstimmig folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat den verschiedenen Formen der politischen Interaktion und Konzertierung — sowohl auf europäischer als auch einzelstaatlicher Ebene — zwischen den gewählten Instanzen und deren Vertretern auf der einen Seite und der organisierten Zivilgesellschaft auf der anderen Seite von jeher besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

1.2. Er hatte daher in seinem Arbeitsprogramm 2003 eine Initiativstellungnahme zu dem Thema Partnerschaft bei der Durchführung der Strukturfonds vorgesehen. Die Europäische Kommission sah ebenfalls die Notwendigkeit, den EWSA um eine Sondierungsstellungnahme zu diesem Thema zu ersuchen, was die Wichtigkeit und Aktualität einer Materie belegt, die näher untersucht und vertieft werden muss, insbesondere mit Blick auf die künftige Revision der Strukturfondsverordnungen und implizit auch auf die bevorstehende Erweiterung der Union, durch die eine stattliche Zahl neuer Mitgliedstaaten hinzukommen wird.

1.3. Die „Partnerschaft“ ist einer der im Rahmen des strukturpolitischen Regelwerks angestrebten Grundsätze (der in der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 klar definiert und festgeschrieben wurde) und hat im Zuge der verschiedenen Reformen an Profil und Bedeutung gewonnen.

1.4. Die Partnerschaft, die bereits im Zeitraum 1994-1999 zur Regel wurde, wurde im jetzigen Programmplanungszeitraum — 2000-2006 — auf die regionalen und lokalen Behörden, die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie einige Nichtregierungsorganisationen (NGO) ausgeweitet (¹).

1.5. Parallel zu der Erweiterung des Spektrums der in Frage kommenden Partner ist auch eine Vertiefung der Beteiligung

festzustellen, die sich jetzt auf die verschiedenen Phasen von der Konzeption über die Begleitung bis hin zur Ex-post-Bewertung erstreckt (²).

1.6. Die größere Bedeutung, die der Partnerschaft beigemessen wird, ist auf die beiden folgenden Faktoren zurückzuführen:

- die von den Sozialpartnern erhobene Forderung nach einer Stärkung der Rolle der Partnerschaft;
- die Ergebnisse von Studien, die zeigen, dass eine gute (umfassende und integrierte) Partnerschaft ein wichtiger Faktor für den Erfolg der Programme ist, da:
 - a) durch die Beteiligung der Partner von Anfang an gewährleistet wird, dass sich die Interventionen auf ein fundierteres Sachwissen und eine bessere Legitimierung stützen;
 - b) eine umfassende und integrierte Partnerschaft eine noch bessere Abstimmung bei der Gestaltung der Programme ermöglicht;
 - c) die verfügbaren Mittel sowohl durch eine bessere Projektauswahl als auch eine bessere Information der potenziellen Begünstigten und Ko-Finanzierer besser genutzt werden können;
 - d) durch eine verstärkte und genauere Information über die Aktionen der Gemeinschaft ein höheres Maß an Transparenz erzielt wird.

2. Das Partnerschaftskonzept

2.1. Zuerst einmal muss genauer definiert werden, was tatsächlich unter Partnerschaft zu verstehen ist, wobei ihrer ungemein wichtigen Rolle bei der korrekten Durchführung der Strukturfonds als Instrument der sozialen Gerechtigkeit und nicht als politisches Instrument noch stärker Rechnung getragen werden muss.

(¹) Artikel 8 der in der vorangehenden Ziffer genannten Verordnung.

(²) Artikel 15 der vorgenannten Verordnung.

2.2. Die in der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds⁽¹⁾ definierte Partnerschaft sieht grundsätzlich zwei Arten von Partnern vor (wobei anzumerken ist, dass deren Funktionsunterschiede in der Verordnung deutlicher herausgestellt werden sollten):

- die „institutionellen“ Partner, insbesondere die regionalen und lokalen Behörden;
- die wirtschaftlichen und sozialen Kräfte.

2.3. Der Ausschuss setzt sich in dieser Stellungnahme mit dem Thema „Partnerschaft“ im Allgemeinen auseinander, wobei natürlich dem Standpunkt der Wirtschafts- und Sozialpartner in dieser Frage besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

3. Derzeitige Situation

3.1. Im Rahmen der Strukturfonds findet Partnerschaft zuerst auf europäischer Ebene statt, noch vor der Partnerschaft auf Ebene der Mitgliedstaaten. Gemeinschaftsaktionen erfordern bereits ab der Phase der allgemeinen Programmplanung eine Konzertierung zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Wirtschafts- und Sozialpartnern.

3.2. Artikel 8 der vorgenannten Strukturfondsverordnung sieht vor, dass die Kommission jedes Jahr die auf europäischer Ebene organisierten Wirtschafts- und Sozialpartner zur Strukturpolitik der Gemeinschaft konsultiert.

3.3. Diese „Partnerschaft“, die auf Ebene der Mitgliedstaaten durchaus eine Signal- oder gar Multiplikatorwirkung haben kann, beschränkte sich jedoch auf europäischer Ebene in den vergangenen Jahren in der Praxis auf die Organisation von Sitzungen von nur wenigen Stunden, in denen die Partner im Grunde nur einen Kurzbericht über die Entwicklung der Strukturfonds erhielten, ohne dass sie eine konkrete Möglichkeit hatten, fundierte Orientierungsvorschläge oder Einschätzungen beizusteuern.

3.4. Die Partnerschaft auf europäischer Ebene hat sich auf die „Erteilung von Auskünften“ über die Strukturfonds beschränkt, was nicht mit „Konzertierung“ über die gemeinschaftliche Strukturpolitik gleichzusetzen ist, wobei allerdings eingeräumt wird, dass es in diesem Bereich auch Sache der europäischen Sozialpartner wäre, die Initiative zu ergreifen und das institutionelle Verfahren zur Durchführung der Strukturfonds aktiv zu begleiten.

3.5. Die Kommission muss die verschiedenen Formen der Konsultation der Wirtschafts- und Sozialpartner überprüfen, verstärkt Gelegenheiten für Treffen vorsehen und eine echte Debatte und Konzertierung mit den ständigen Partnern und den jeweiligen sektoriellen Vertretern fördern.

3.6. Außerdem wäre es wünschenswert, im Rahmen einer generellen Revision der Strukturfondsverordnung noch expliziter festzulegen, dass die Kommission vor allem in der Phase der Festlegung der allgemeinen Ziele der Strukturpolitik neben den Mitgliedstaaten in jedem Fall die auf europäischer Ebene organisierten Wirtschafts- und Sozialpartner konsultieren muss (in diesem Zusammenhang ist die derzeitige Fassung von Artikel 10 der Verordnung von Belang, der wie folgt lautet „Die Kommission veröffentlicht [...] nach Konsultierung sämtlicher Mitgliedstaaten allgemeine indikative Leitlinien auf der Basis einschlägiger und vereinbarter Gemeinschaftspolitiken für die Ziele gemäß Artikel 1 ...“ und in dem mit keinem Wort die Konsultierung der Wirtschafts- und Sozialpartner erwähnt wird).

3.7. Es ist ungemein schwierig, eine systematische Übersicht über die verschiedenen Formen der Partnerschaft zu erstellen, die im Rahmen der Programmplanung für die Strukturfonds im Zeitraum 2000-2006 in den Mitgliedstaaten existieren. Bei der Analyse der Entwicklungspläne, gemeinschaftlichen Förderkonzepte, operationellen Programme oder einheitlichen Programmplanungsdokumente ist in den meisten Fällen festzustellen, dass sich nur sehr vage Hinweise auf die Form der Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner und sehr stark voneinander abweichende und summarische Aussagen zur Beteiligung der Begleitausschüsse finden.

3.8. Es sind daher gemeinschaftliche Leitlinien notwendig, in denen der Inhalt der Berichte der Mitgliedstaaten über die hinsichtlich der Konsultation der Partner erlassenen Bestimmungen genauer festgelegt wird. So können detailliertere Informationen über die verschiedenen Formen der Partnerschaft gesammelt und nutzbringende Untersuchungen über die bewährtesten Praktiken durchgeführt werden.

3.9. Die Ausweitung der Möglichkeit der Beteiligung in den Begleitausschüssen auf weitere Arten von Organisationen ermöglicht außerdem eine bessere Verwaltung und Durchführung der Strukturfonds, da auf diese Weise die praktischen Erfahrungen jeder dieser Organisationen wie auch ihre Kenntnisse der sozialen, wirtschaftlichen und geographischen Gegebenheiten des Interventionsgebiets genutzt werden können, was eine qualitative Verbesserung des gesamten Verfahrens zur Folge hat.

3.10. Die Stärkung der Partnerschaft und der Rolle der Partner ist ein wichtiges Ziel, das bei der Konsultierung und Konzertierung nicht immer konsequent in die Praxis umgesetzt wird. Hierfür sind folgende Beispiele anzuführen:

- a) Eine wesentliche Voraussetzung für die Genehmigung der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Pläne ist die Konsultation der Wirtschafts- und Sozialpartner im Zuge ihrer Konzipierung; diese Konsultation wurde nicht immer in der geeignetsten Form durchgeführt, um eine effektive Mitwirkung/Einbeziehung der Partner sicherzustellen.

(1) Abl. L 161 vom 26.6.1999.

- b) Teil der Verhandlungen zwischen Kommission und Mitgliedstaaten im Vorfeld der endgültigen Festlegung der Pläne ist eine verstärkte Partnerschaft, wobei die konkrete Realisierung sehr stark vom einzelnen Mitgliedstaat abhängt, da ein akzeptables Mindestmaß für die Beteiligung der Partner nicht klar festgelegt ist.
- c) Die Partnerschaft ist einer der Faktoren, die in den Spezifikationen für die Halbzeitbewertung sämtlicher Programme und einheitlicher Programmplanungsdokumente aufgeführt ist. Auch hier muss wiederum klar gestellt werden, welche Form der Partnerschaft vorgesehen/für diese Bewertung relevant ist.
- d) Die Kommission hat zum Mainstreaming der während des vorhergehenden Programmplanungszeitraums geförderten Partnerschaftskonzepte wie z. B. der territorialen Beschäftigungspakte aufgerufen; durch die Schuld beider Seiten (der Behörden und der Partner) wurden dabei allerdings in einigen Fällen keine glänzenden Ergebnisse erzielt.
- e) Die Kommission hat eine thematische Bewertung der während des letzten Programmplanungszeitraums geförderten territorialen Beschäftigungspakte veranlasst; es sollen Fallstudien durchgeführt werden, aufgrund deren ein Verzeichnis beispielhafter Praktiken erstellt werden soll, zu denen der Ausschuss gerne Stellung nehmen würde.
- 3.11. Auch die potenziellen Partner haben bei der Stärkung der Partnerschaft eine wichtige Rolle zu spielen, insbesondere da sie über den Blickwinkel der derzeitigen Partner hinaus eine neue und andersartige Sicht der Dinge einbringen können. Sie müssen daher gegenüber ihrem jeweiligen Mitgliedstaat auf ihre Beteiligung in den Begleitausschüssen dringen. Sie sollten effektiv die Möglichkeit haben, technische Hilfe oder spezielle Schulungsmaßnahmen in Anspruch zu nehmen und die beispielhaften Praktiken weiterzuentwickeln.
- 3.12. Zu den ersten Jahren des derzeitigen Programmplanungszeitraums (2000-2006) ist folgendes anzumerken:
- a) bei den mehr als 100 Programmen und einheitlichen Programmplanungsdokumenten für Ziel 1, 60 für Ziel 2 und 59 für INTERREG III, die die Kommission bereits erhalten und geprüft hat, werden die als Voraussetzung für die Förderfähigkeit geltenden Bestimmungen im Hinblick auf die Partnerschaft eingehalten;
- b) die Kommission hat außerdem festgestellt, dass die verschiedenen Pläne, Programme und einheitlichen Programmplanungsdokumente den Wirtschafts- und Sozialpartnern zwecks Konsultation vorgelegt wurden und deren Beteiligung in den Begleitausschüssen vorgesehen wurde;
- c) es muss jedoch die Einschränkung gemacht werden, dass die Qualität der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Informationen sehr unterschiedlich ist. Viele Mitgliedstaaten erwähnen lediglich, dass eine Konsultation der Partner stattgefunden habe, ohne auf die näheren Einzelheiten einzugehen. Es gibt aber auch Ausnahmen, wo Programme online für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden, eine Praktik, die nach Ansicht des Ausschusses von der Kommission gefördert werden muss;
- d) auch bei den Informationen über die Beteiligung der Begleitausschüsse sind sehr große Unterschiede festzustellen. In einigen Fällen wird lediglich angegeben, dass eine Beteiligung der Partner stattfinden wird. In den Anhörungen, die der Ausschuss zu diesem Thema durchgeführt hat, wurde seitens der Partner große Unzufriedenheit mit den erzielten Ergebnissen bekundet, während die verschiedenen Verwaltungen eine positive Bilanz zogen;
- e) in den vorgelegten Dokumenten wird der Begriff „Partner“ in den verschiedenen Programmen ein und desselben Mitgliedstaats vielfach mit unterschiedlicher Bedeutung verwendet, was eine Folge der in Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 vorgesehenen Subsidiarität ist;
- f) auch bei den Rechten, die den in den Begleitausschüssen vertretenen Wirtschafts- und Sozialpartnern eingeräumt werden, ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Obwohl sie in diesen Ausschüssen vertreten sind, haben sie vielfach einen Status, der sich von dem der anderen Mitglieder dadurch unterscheidet, dass sie entweder kein oder nur ein eingeschränktes Stimmrecht haben und häufig nur eine Beratungs- oder Informationsfunktion wahrnehmen;
- g) trotz einiger festgestellter Einschränkungen geht der Ausschuss — wie dies anscheinend auch die Kommission tut — davon aus, dass mittelfristig mit Erfolgen zu rechnen ist. Im gegenwärtigen Programmplanungszeitraum 2000-2006 haben die Begleitausschüsse zweifelsohne größeres Gewicht als zuvor, insbesondere da sie den Kriterien für die Auswahl der Projekte zustimmen müssen. Bereits bei der nächsten Halbzeitbewertung wird es möglich sein, fundiertere Schlüsse zu ziehen, da die Auswirkungen der Partnerschaft zu den Faktoren gehören, die bewertet werden müssen;
- h) aus den obigen Ausführungen wird sowohl die Wichtigkeit der Partnerschaft an sich als auch ihre Bedeutung für die Durchführung der Strukturfonds deutlich. Angesichts der Vielfalt von Verfahrensweisen und Formen der Intervention der Partner scheint jedoch ein klarer Rahmen zu fehlen, der vorgibt, wie und auf welche Weise diese Partnerschaft in den verschiedenen Phasen konkret zu realisieren ist; dieser Frage muss besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die festgestellte Uneinheitlichkeit der Rolle und der Formen der Beteiligung der Partner selbst innerhalb ein und desselben Mitgliedstaats lässt erkennen, dass auf dieses Thema möglicherweise stärker und ausführlicher eingegangen werden muss.

3.13. In diesem Bereich muss sehr viel getan werden, wobei der Kommission eine grundlegende Rolle zukommt. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass diese Sondierungsstellungnahme, um die er ersucht wurde, sehr sinnvoll ist und eine effektive Multiplikatorwirkung haben kann, die neue Perspektiven für die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern und den öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten eröffnet. Diese neuen Formeln für die Beteiligung der Zivilgesellschaft und insbesondere der Wirtschafts- und Sozialpartner an der Durchführung öffentlicher Programme bringen schon allein aufgrund ihres „Pioniercharakters“ eine besondere Verantwortung für die Europäische Kommission mit sich, die selbst vorbildlich handeln und die Verwaltungen zu einem vorbildlichen Handeln bewegen muss.

4. Die verschiedenen Ebenen und Phasen der Partnerschaft und die damit verbundenen Verfahrensfragen

4.1. Die Studie „*The thematic evaluation of the partnership principle*“ aus dem Jahr 1999, die vom Tavistock Institute — Evaluation Development and Review Unit — in London im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführt wurde, hat gezeigt, dass erhebliche Unterschiede bei der Beteiligung der Partner in den verschiedenen Phasen der Programme festzustellen sind. Diese Beteiligung war bei der Programmierung und allgemeinen Programmplanung (Vorverhandlung) zumeist sehr stark, in der Phase der Begleitung und Bewertung jedoch völlig unzureichend. Der Studie zufolge wurde in vielen Mitgliedstaaten in diesen letzten Phasen lediglich der Schein einer Beteiligung der Partner gewahrt.

4.2. In Anbetracht dieser Feststellungen muss über die Begleitausschüsse gemäß Artikel 35 der Strukturfondsverordnung nachgedacht werden. Die neuen wichtigen Aufgaben, die diesen Gremien übertragen werden, erfordern eine Revision der Mechanismen für die Beteiligung der Sozialpartner.

4.3. Dem vorgenannten Bericht des Tavistock Institute zufolge waren die Begleitausschüsse für die Partner eher eine Möglichkeit, Informationen über die Entwicklung der Fonds zu erhalten, denn eine Instanz zur Beteiligung an den Entscheidungen.

4.4. Vor allem muss dafür gesorgt werden, dass die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner in den Begleitausschüssen obligatorisch und durch die Zuerkennung des Stimmrechts aufgewertet wird, da dadurch die Position der Partner im Hinblick auf die in diesem Gremium erörterten Fragen klargestellt wird.

4.4.1. Solange sich die Möglichkeiten der Partner zur Vertretung ihrer Standpunkte darauf beschränken, dass ihre Meinung zu den erörterten Themen zu Protokoll genommen wird, können sich weder die nationalen oder regionalen Behörden noch die Gemeinschaftsinstitutionen ein klares Bild davon machen, welche Meinung die den Begleitausschüssen angehörenden Partner mehrheitlich vertreten oder welches Gewicht die unter Umständen konträren Meinungen im Verhältnis zueinander haben; Klarheit kann hier folglich nur die Abstimmung schaffen.

4.5. Die Wirtschafts- und Sozialpartner müssen die Möglichkeit haben, in den Begleitausschüssen einen Beitrag zu leisten. Hierzu muss auf folgendes geachtet werden:

- die Tagesordnungen dürfen nicht — wie das häufig der Fall ist — ausschließlich der Lösung administrativer und bürokratischer Probleme in den Beziehungen zwischen den Verwaltungsbehörden und der Kommission gewidmet sein; die Ausschüsse müssen sich in ihren Sitzungen auch tatsächlich auf die Überprüfung der „Effizienz und Qualität der Durchführung“ der Interventionen konzentrieren können;
- es muss ein technisches Sekretariat für die Begleitausschüsse eingerichtet bzw. funktionstüchtig gemacht werden, das die erforderliche Unterstützung in Form einer angemessenen Zusammenstellung und Aufbereitung der Informationen leisten kann, so dass die Wirtschafts- und Sozialpartner eine fundierte Stellungnahme abgeben und damit ihren Auftrag in vollem Umfang erfüllen können;
- die Qualität der bei den verschiedenen Interventionen verwirklichten Partnerschaft muss ein Indikator für die Bewertung der Effizienz der Programme und ein wichtiges Kriterium für die — in Artikel 44 der Verordnung geregelte — Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve sein, die die Mitgliedstaaten zur Halbzeit der operationellen Programme erhalten können.

4.6. Die Kommission sollte eine aktualisierte Studie über die verschiedenen Partnerschaftsmodelle auf nationaler und regionaler Ebene in Auftrag geben, die als Informationsgrundlage für die Bewertung und Verbreitung weniger bekannter, aber für die Zukunft bedeutungsvoller Praktiken genutzt werden kann.

4.7. Nach Ansicht des Ausschusses muss unbedingt gewährleistet werden, dass diejenigen, die ein bestimmtes Programm zu bewerten haben, von der für die Durchführung des Programms zuständigen nationalen Behörde unabhängig sind; auch in diesem Bereich können die institutionellen Partner und die Wirtschafts- und Sozialpartner aufgrund ihrer Kenntnisse über die konkreten Ergebnisse der verschiedenen Interventionen eine größere Rolle spielen.

5. Kriterien für die Auswahl der Partner

5.1. Die Auswahl der Partner und die Transparenz im Hinblick auf ihre Aufgaben und Zuständigkeiten ist nach Auffassung des Ausschusses von allergrößter Wichtigkeit.

5.2. Es stellt sich die Frage, ob es miteinander zu vereinbaren ist, wenn die in den verschiedenen Phasen beteiligten Partner zugleich Projektträger sind; es müssen entsprechende Bestimmungen für die Auswahl der Partner festgelegt werden, die gewährleisten, dass keine Organisationen in die Partnerschaft einbezogen werden, die dem Staat unterstehen und daher funktionell oder strukturell in der Unabhängigkeit ihres Handelns eingeschränkt sind.

5.3. Nach Auffassung des Ausschusses muss sorgfältig abgeschätzt werden, welche Zahl von Partnern in den einzelnen Programmphasen empfehlenswert ist, damit die Verfahren nicht durch einen zu hohen bürokratischen Aufwand ineffizient werden und die individuelle Verantwortung nicht in zu stark aufgeblähten Ausschüssen, die mitunter nur noch als offizielle Nachrichtenbörsen fungieren, völlig auf der Strecke bleibt.

5.4. Der Ausschuss hält es für notwendig, dass glaubwürdige (mit angemessenen Befugnissen ausgestattete) Netzwerke von Partnern auf den verschiedenen Ebenen bestehen, die eine echte — über die rein formale hinausgehende — Beteiligung ermöglichen.

5.5. Neben den Organisationen, die traditionell den Wirtschafts- und Sozialpartnern zugerechnet werden (Gewerkschaften, Industrie-, Bauern-, Handwerks- und Handelsverbände, dritter Sektor, Genossenschaften usw.), müssen verstärkt die so genannten funktional unabhängigen Einrichtungen wie z. B. die Handelskammern, Universitäten, Träger des sozialen Wohnungsbaus u. a. in die Strukturpolitik der Gemeinschaft einbezogen werden.

6. Interessenkonflikte

6.1. Infolge der Zusammensetzung der Partnerschaften und der möglichen Ineffizienz der Verfahren aufgrund der Kumulierung von Funktionen, die mit dem Erfordernis von Transparenz und Unabhängigkeit der Entscheidungen nicht vereinbar sind — wie z. B. die Beteiligung an der Programmplanung/Begleitung/Bewertung von Personen, die vielfach gleichzeitig Begünstigte der Programme sind — können Probleme auftreten.

6.2. In der Regel dürfte die Gefahr einer Unvereinbarkeit oder eines Interessenkonflikts dann bestehen, wenn derjenige, der zu entscheiden hat, auch Begünstigter im Rahmen der Strukturfonds sein kann.

6.3. Es muss eindeutig geregelt sein, in welchen Phasen des Verfahrens die Partner beteiligt werden müssen und wie ihre Befugnisse auszusehen haben. Die Partner müssen eine beratende Funktion innehaben und dürfen keine Entscheidungsbefugnis besitzen. Eine Entscheidungsbefugnis der Wirtschafts- und Sozialpartner würde der repräsentativen Demokratie widersprechen, die ihre Beschlussfassungsinstanzen durch Wahl bestimmt. Der vom EWSA vertretene Standpunkt hinsichtlich des Stimmrechts der Partner ist, dass dieses sich auf die Planungs-, Begleitungs- und Bewertungsgremien beschränken muss und sich auf gar keinen Fall auf die für die Projektabwicklung zuständigen Verwaltungs- und Beschlussfassungsgremien beziehen darf, obgleich die Partner hier einen Sitz haben bzw. vertreten sein müssen. Es geht somit darum, die Grundsätze der partizipativen Demokratie anzuwenden, ohne die der repräsentativen Demokratie zu verletzen.

6.4. Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass für alle am Verfahren Beteiligten — Planungs-, Begleitungs-, Bewertungsinstanzen — klare Bestimmungen festgelegt werden müssen; dadurch können Interessenkonflikte, die mit den allgemeinen ethischen Grundsätzen unvereinbar sind, verhindert und die Einhaltung der Rechtsgrundsätze gewährleistet werden.

7. Andere Arten der Partnerschaft

7.1. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass bei der Durchführung der Strukturfonds noch stärker zu neuen Formen der Beteiligung der institutionellen Partner und der Wirtschafts- und Sozialpartner übergegangen werden muss, die weit über eine Beteiligung in den Planungs-, Verwaltungs-, Kontroll- und Bewertungsgremien hinausgehen.

7.2. In diesem Zusammenhang muss das Verfahren des Globalzuschusses intensiver genutzt werden; die Mitgliedstaaten müssen angehalten werden, dieses Modell zumindest für einen kleineren Teil der GFK anzuwenden, da dies möglicherweise Vorteile (geringerer bürokratischer Aufwand, schnellere Abwicklung und eine — in Anbetracht der derzeitigen generellen Engpässe bei den öffentlichen Finanzen willkommene — Entlastung der Haushalte der Mitgliedstaaten) bringen könnte.

7.3. Der EWSA ist nicht der Ansicht, dass die Verfahren für den Globalzuschuss in der bisherigen Form beibehalten werden müssen, sondern hält es für unverzichtbar, dass die Möglichkeit besteht, die Bestimmungen auf der Grundlage einer Bewertung früherer Erfahrungen nachzubessern, um eine zunehmende Beteiligung verlässlicher — nicht ausschließlich staatlicher — Akteure an der Verwaltung der Gemeinschaftsmittel herbeiführen zu können, ein Vorgehen, dem sich leider nicht viele Mitgliedstaaten angeschlossen haben.

8. Finanzielle und technische Hilfe

8.1. Der Ausschuss ist außerdem der Meinung, dass die Wirtschafts- und Sozialpartner Anspruch auf finanzielle Hilfe und spezielle Schulungsmaßnahmen haben müssen, um ihre Aufgaben uneingeschränkt wahrnehmen zu können; diese Möglichkeit gibt es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur selten bzw. praktisch überhaupt nicht.

8.2. In einigen Fällen ist die geringe Beteiligung der Partner darauf zurückzuführen, dass sie nicht genug und nicht ausreichend qualifizierte Fachleute besitzen, um eine aktive Beteiligung in den Strukturfondsgremien, in denen sie mitwirken könnten und sollten, auch wirklich sicherzustellen.

9. Erweiterung

9.1. Die bevorstehende Erweiterung der Union ist für den Ausschuss ein weiterer Grund zur Sorge, da er um die Schwäche der Zivilgesellschaft in einigen dieser Länder weiß. Eine wirkliche Partnerschaft wäre in diesen Ländern nur möglich, wenn der technischen und finanziellen Hilfe für die wirtschaftlichen und sozialen Organisationen besondere Aufmerksamkeit gewidmet würde, damit diese über die notwendigen Mindestvoraussetzungen für ihre Mitwirkung in den Partnerschaftsgremien verfügen.

10. Sonstige Aspekte

10.1. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten besonders auf den bürokratischen Aufwand achten und ihn auf ein vertretbares Minimum verringern müssen. Durch eine überzogene und unverhältnismäßige Komplexität der Verwaltungsvorgänge, die zumeist kontraproduktive Hemmnisse und Praktiken zur Folge hat, wird das Partnerschaftsprinzip häufig von Grund auf in Frage gestellt.

11. Schlussfolgerungen

11.1. Nach Ansicht des Ausschusses wäre es von großem Vorteil, eine Mindestbeteiligung in einer Gemeinschaftsverordnung zu verankern, die es den Mitgliedstaaten überlässt, in ihren nationalen Rechtsvorschriften oder Durchführungsbestimmungen Detailregelungen für den Umfang der Beteiligung festzulegen.

11.2. Die Rolle der Wirtschafts- und Sozialpartner, der Inhalt der Vorschläge und die Beteiligungsverfahren sind in den einzelnen Phasen der Vorbereitung, Finanzierung, Begleitung und Bewertung der Strukturinterventionen zwangsläufig voneinander verschieden. Es muss deshalb geklärt werden, was von den Partnern erwartet wird, welche Maßnahmen die Partner ergreifen müssen, um einen größtmöglichen Erfolg der Programme zu gewährleisten, auf wie viele Ebenen sich die

Beteiligung der Partner erstreckt und in welchen politischen und technischen Gremien die Partner mitwirken sollen.

11.3. Die Partnerschaft ist in zwei Phasen der Strukturfondsinterventionen von entscheidender Bedeutung:

- in der „politischen“ Phase der Programmierung der Mittel und der grundsätzlichen Entscheidungen sowohl auf gemeinschaftlicher als auch einzelstaatlicher Ebene;
- in der Phase der Begleitung und Bewertung der Interventionen.

11.4. Nach Auffassung des Ausschusses muss Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 deutlicher und genauer gefasst werden, so dass er einen klaren Rahmen für sämtliche in den verschiedenen Phasen — von der Konzipierung bis hin zur Bewertung eines Programms — beteiligten Stellen vorgibt und damit eine echte Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner ermöglicht.

11.5. Die operationelle Verwaltung der Interventionen muss nach Ansicht des Ausschusses auch weiterhin Sache der Verwaltungsbehörden bleiben, um Interferenzen und Verquickungen von Zuständigkeiten zu vermeiden.

11.6. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass aufgrund der Erfahrungen mit den territorialen Beschäftigungspakten wichtige Lehren hinsichtlich der Beteiligung/Rolle der Partner gezogen werden können und eine tiefgreifendere Auseinandersetzung mit den Zuständigkeiten und Beschränkungen sowohl auf Seiten der öffentlichen Verwaltungen als auch auf Seiten der Wirtschafts- und Sozialpartner und institutionellen Partner ermöglicht wird.

11.7. Eine stärkere und verantwortungsvollere Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner — mit den entsprechenden technischen und finanziellen Kapazitäten — an der Verwaltung der aus den Strukturfonds finanzierten Maßnahmen wäre höchst wünschenswert. Der Ausschuss schlägt die Festlegung eines nicht unerheblichen Mindestumfangs (z. B. 15 % der Gesamtmittelausstattung des GFK) vor, für den die Mitgliedstaaten das Verfahren der sogenannten Globalzuschüsse anwenden müssen, das bislang bedauerlicherweise viel zu selten genutzt wird.

Brüssel, den 24. September 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einsetzung eines Ausschusses für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken (kodifizierte Fassung)“

(KOM(2003) 298 endg. — 2003/0103 (CNS))

(2004/C 10/08)

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 6. Juni 2003, den Europäischen 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 11. September 2003 an. Berichterstatterin war Frau Florio.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24. September 2003 mit 125 gegen 2 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Im Juni 2002 nahm die Kommission — angefangen mit dem Weißbuch „Europäisches Regieren“ — eine Reihe von Dokumenten an, die alle ein besseres Funktionieren der europäischen Institutionen zum Ziel haben, die sich darum bemühen müssen, die Tätigkeiten der Europäischen Union und die von ihr getroffenen Entscheidungen so gut wie möglich zu erklären. So wurde bei verschiedenen Gelegenheiten bekräftigt, dass der demokratische Charakter und Aufbau der EU auch auf der Fähigkeit beruht, die Bürger zu informieren und ihre Beteiligung an den Beschlussfassungs- und Rechtsetzungsverfahren zu fördern.

2. Dies gilt umso mehr für die Vereinfachung und Klarheit der Information, auch über das Gemeinschaftsrecht. 1987 beauftragte die Kommission ihre Dienststellen mit der Kodifizierung von Rechtsakten, mit der eine größere Rechtssicherheit erzielt werden sollte, zumal dabei der wesentliche Inhalt des Beschlusses unverändert bleiben musste.

3. Der hier zu erörternde Kodifizierungsvorschlag betrifft den früheren Beschluss des Rates (91/115/EWG) zur Einsetzung eines Ausschusses für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken. Da es sich um eine Kodifizierung auf der Grundlage einer vorläufigen konsolidierten Fassung handelt, gibt der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) keine Stellungnahme zu dem Wortlaut selbst ab, sondern nur zu dem Vereinfachungsverfahren.

4. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass es wegen der Bedeutung der Einsetzung des Ausschusses für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken und nachdem an dem ihn betreffenden Text von verschiedenen Gremien zahlreiche Korrekturen vorgenommen wurden, angebracht ist, das Verfahren der Vereinfachung (der Kodifizierung) zu befürworten,

das sicherlich einem besseren Arbeiten des betreffenden Ausschusses und einer besseren Information über dessen Tätigkeit förderlich sein dürfte.

5. Diese Information ist für die verschiedenen institutionellen und gesellschaftlichen Ebenen, die die Daten der Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken wie vorgesehen nutzen oder liefern, ganz besonders notwendig.

6. Schon seit langem hält es der EWSA für unerlässlich, dass die Beschlüsse auf statistischem Gebiet wegen ihrer Bedeutung für die Festlegung von wirtschafts-, währungs- und haushaltspolitischen Strategien auf einem breitestmöglichen Konsens beruhen und möglichst große Unterstützung finden. Dabei ist es wichtig, dass die Wahrhaftigkeit und Zuverlässigkeit der sowohl von den nationalen statistischen Ämtern als auch von Eurostat gelieferten Daten ständig überprüft und überwacht werden.

7. Aus diesem Grunde ist der Beschluss des Rates, einen Ausschuss einzurichten, dessen Aufgabe es ist, sich zur Entwicklung und Koordinierung der Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken zu äußern, einerseits besonders sinnvoll. Andererseits vertritt der EWSA die Ansicht, dass die Kodifizierung des Wortlauts der diesbezüglichen Entscheidung unterstützt werden muss, hebt allerdings hervor, dass seit der Verabschiedung des ursprünglichen Dokuments des Rates (1991) bis heute über ein Jahrzehnt verstrichen ist, was darauf hindeutet, dass sich die endgültige Formulierung von Rechtstexten und die Kodifizierungsverfahren doch recht langwierig gestalten.

8. Der EWSA wünscht daher, dass solche Kodifizierungen künftig nach Möglichkeit schneller erfolgen.

Brüssel, den 24. September 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung des Kohäsionsfonds (kodifizierte Fassung)“

(KOM(2003) 352 endg. — 2003/0129 (AVC))

(2004/C 10/09)

Der Rat beschloss am 30. Juni 2003, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 11. September 2003 an. Berichterstatter war Herr Silva.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September 2003 (Sitzung vom 24. September) mit 123 gegen 1 Stimme bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Der Ausschuss befürwortet die Initiative der Kommission, die Verordnung (EG) Nr. 1164/94 des Rates zur Errichtung des Kohäsionsfonds zu kodifizieren.
2. Diese Maßnahme trägt dazu bei, dass das europäische Recht in einem Bereich, der zu diesem Zeitpunkt der europäischen Einigung von großem Interesse ist, einfacher und verständlicher wird.

Brüssel, den 24. September 2003.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen („EG-Fusionskontrollverordnung“)

(KOM(2002) 711 endg. — 2002/0296 (CNS))

(2004/C 10/10)

Der Rat beschloss am 14. Januar 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 308 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 3. September 2003 an. Berichterstatterin war Frau Sánchez Miguel.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September 2003 (Sitzung vom 24. September) mit 102 gegen 27 Stimmen bei 16 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Mit dem Verordnungsvorschlag der Kommission sollen die Verordnung (EWG) Nr. 4064/89, die durch die Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens vorgenommenen Änderungen sowie die Verordnung (EG) Nr. 1310/97 zur Änderung der ursprünglichen Verordnung in einem Text zusammengefasst werden. Ziel dieses neuen Vorschlags ist es, einerseits allen an Unternehmenszusammenschlüssen von gemeinschaftsweiter Bedeutung Beteiligten das Verständnis der Rechtstexte zu erleichtern und andererseits den in der Verordnung erteilten Auftrag zur Überprüfung der Umsatzschwellen zu erfüllen, anhand derer die gemeinschaftsweite Bedeutung einer Fusion festgestellt werden kann.

1.2. Im Grünbuch⁽¹⁾ über die Revision der Verordnung wurden die Bereiche genannt, die geändert werden sollten: die Funktionsweise der Umsatzschwellen, die Art und Weise der materiellrechtlichen Prüfung von Zusammenschlüssen durch die Kommission sowie verfahrensrechtliche Fragen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat eine Stellungnahme zu dem Grünbuch⁽²⁾ erarbeitet, in der er sich zu allen diesen Bereichen äußert.

1.3. Während der Geltungsdauer der Verordnung fällte der Europäische Gerichtshof mehrere Urteile, die sich erheblich auf die Auslegung der Fusionsbestimmungen sowie auf Zuständigkeitsfragen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission auswirken. Um diese Rechtsprechung zu berücksichtigen, wurde die im Grünbuch angeregte Reform ausgeweitet.

1.4. Das Ergebnis wird nach der Umsetzung der neuen Verordnung zu bewerten sein. Derzeit und nach den Konsultationen, die die Kommission selbst bei allen betroffenen Einrich-

tungen durchgeführt hat, scheint die Reform als erforderlich angesehen zu werden, da die festgestellten Schwierigkeiten die Wirksamkeit der Verordnung beeinträchtigen.

1.5. Es erscheint allerdings grundlegend, die neue Verordnung noch vor der Erweiterung der EU umzusetzen. Die voraussichtliche Wirtschaftskonzentration in einem Großteil der beitretenden Länder wird durch die Vereinfachung der Verfahren erleichtert, vor allem aber durch die Festlegung der Funktionsweise der auf Unternehmenszusammenschlüsse innerhalb der Gemeinschaft angewandten Umsatzschwellen.

2. Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1. Im Großen und Ganzen umfasst die neue Verordnung die folgenden Aspekte:

- Zuständigkeitsfragen
- materiellrechtliche Fragen
- verfahrensrechtliche Fragen
- sonstige Änderungsvorschläge

2.2. Zuständigkeitsfragen

2.2.1. Hier schlägt die Kommission vor, ein rationalisiertes Verweisungssystem einzurichten, um die Zuständigkeitsverteilung zwischen den zuständigen einzelstaatlichen Behörden und der Kommission zu optimieren, derart dass:

- die Verweiskriterien verbessert werden, einschließlich einer engeren Entsprechung in beiden Richtungen;
- Artikel 9 und 22 vor der eigentlichen Anmeldung anwendbar sind, wodurch die Ausübung des Initiativrechts der Anmelder in dieser Phase des Verfahrens erleichtert wird;

⁽¹⁾ Grünbuch über die Revision der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates (KOM(2001) 745 endg.).

⁽²⁾ Abl. C 241 vom 7.10.2002.

- der Kommission die ausschließliche Zuständigkeit übertragen wird, wenn alle betroffenen Mitgliedstaaten oder mindestens drei dieser Mitgliedstaaten der Verweisung eines Falls gemäß Artikel 22 zustimmen;
- der Kommission die Möglichkeit eingeräumt wird, eine Verweisung gemäß Artikel 22 zu fordern. Somit würde das förmliche Initiativrecht festgeschrieben.

2.2.2. Die materiellrechtlichen Kriterien, insbesondere die Verweiskriterien, werden dadurch verbessert, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr wie bisher laut Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a) prüfen müssen, ob der geplante Zusammenschluss eine beherrschende Stellung zu begründen droht, sondern Verweisanträge mit der Begründung stellen können, dass der Wettbewerb in einem gesonderten Markt eines bestimmten Mitgliedstaats erheblich beeinträchtigt würde. Außerdem werden die Artikel 9 und 22 auf Antrag der beteiligten Unternehmen vor der eigentlichen Anmeldung sowie dann angewandt, wenn mindestens drei Mitgliedstaaten betroffen sind.

2.2.3. Mit der Präzisierung und Straffung der Verfahrensvorschriften für gemeinsame Verweisungen durch die Einführung von Fristen für die Mitgliedstaaten, die Verweisanträge stellen oder die sich solchen Anträgen anschließen, erfolgt eine Anpassung an das Vorgehen der Kommission in konkreten Fällen⁽¹⁾.

2.2.4. Die Definition des Begriffs „Zusammenschluss“ in Artikel 3 wurde so geändert, dass sie nun ausdrücklich das Kriterium eines auf Dauer angelegten Kontrollwechsels umfasst. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, dass mehrere Erwerbsvorgänge, die voneinander abhängen oder eng miteinander verknüpft sind, als ein Zusammenschluss zu werten sind.

2.3. *Materiellrechtliche Fragen*

2.3.1. Die materiellrechtlichen Kriterien, auf die sich das Handeln der Kommission stützt, wurden im Grünbuch zur Debatte gestellt, insbesondere das Kriterium „wesentliche Verminderung des Wettbewerbs“. Um ein höheres Maß an Rechtssicherheit zu erlangen, wird ein neuer Artikel 2 Absatz 2 vorgeschlagen, der den Begriff der Marktbeherrschung in Anlehnung an die Kriterien des Gerichtshofs⁽²⁾ klären soll, um Oligopolfälle abzudecken (bei denen keine Absprachen bestehen)⁽³⁾.

(1) Fälle: Promatech/Sulzer: Entscheidung der Kommission vom 24.7.2002 und GEES/Unison: Entscheidung der Kommission vom 17.4.2002.

(2) Fußnoten 17 und 18 (KOM(2002) 711 endg. — 2002/0296 (CNS)).

(3) Zu horizontalen Zusammenschlüssen hat die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 einen Mitteilungsentwurf (ABl. C 331 vom 31.12.2002, S. 18) veröffentlicht, zu dem der EWSA eine Stellungnahme (CESE 1170/2003) erarbeitet.

2.3.2. Bei der Prüfung der materiellrechtlichen Fragen wurden Effizienzerwägungen in der Fusionskontrolle berücksichtigt: So ist laut Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b) der Entwicklung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts Rechnung zu tragen, sofern diese dem Verbraucher dient und den Wettbewerb nicht behindert.

2.4. *Verfahrensrechtliche Fragen*

2.4.1. Artikel 4 Absatz 1 wird dahingehend geändert, dass die Anmeldefrist von einer Woche vor dem Zusammenschluss gestrichen, jedoch deutlich auf die Verpflichtung zur vorherigen Anmeldung hingewiesen wird.

2.4.2. Bezüglich der Aussetzung des Vollzugs eines angemeldeten Zusammenschlusses, bis die Kommission ihre Genehmigung erteilt hat, werden zwei Ausnahmen festgelegt, die automatisch greifen:

- Erwerbsvorgänge über die Börse
- im vereinfachten Verfahren geprüfte Zusammenschlüsse.

2.4.3. Fristen werden in Arbeitstagen berechnet.

2.4.4. Der Zeitrahmen wird sowohl in der ersten als auch in der zweiten Phase flexibler gestaltet, da bei einigen komplexen Fällen Zeitdruck entstanden ist. Somit wird vorgeschlagen:

- erste Phase: 35 Arbeitstage, wenn Verpflichtungszusagen angeboten werden
- zweite Phase: mögliche Verlängerung um 20 Tage und automatische Verlängerung um 15 Tage.

2.4.5. Im Falle einer Nichtigerklärung der Kommissionsentscheidung durch den Gerichtshof wird vorgeschlagen, Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung präziser zu fassen, um den neuen Voraussetzungen für den Zusammenschluss Rechnung zu tragen.

2.4.6. Untersuchungsbefugnisse und Sanktionen sehen im Einzelnen u. a. folgendermaßen aus:

- Als allgemeiner Grundsatz wird die Übereinstimmung mit den kartellrechtlichen Vorschriften beibehalten.
- Die Höchstbeträge für Geldbußen in Bezug auf die Sachverhaltsermittlung werden angehoben.
- Auch die Zwangsgelder in Bezug auf die Durchsetzung bestimmter Kommissionsentscheidungen werden angehoben.
- Die Kommission erhält die Befugnis, Informationen von natürlichen Personen zu protokollieren.

2.5. Sonstige Änderungsvorschläge

2.5.1. Die Kommission berichtet dem Rat über die Schwellen. Die Frist für die Berichterstattung ist der 1. Juli 2007.

2.5.2. Die Fristen für die Verweisung vor der Anmeldung eines Zusammenschlusses werden entsprechend Artikel 1 geändert.

2.5.3. Was die Befugnisse der Kommission angeht, Zusammenschlüsse nachträglich zu verbieten, so kann diese laut Artikel 8 Absatz 4 die Trennung der zusammengefassten Vermögenswerte, die Beendigung der gemeinsamen Kontrolle oder jede andere Maßnahme anordnen, die zur Herstellung eines tatsächlichen Wettbewerbs geeignet ist.

2.5.4. Die Behandlung von Nebenabreden ist direkt mit den Zusammenschlüssen verbunden, sodass erwogen wird, diese an die Entscheidung der Kommission zur Genehmigung eines Zusammenschlusses zu knüpfen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt den Vorschlag für eine neue EG-Fusionskontrollverordnung, in der im Sinne einer Vereinfachung von Rechtsvorschriften verschiedene Rechtstexte zusammengefasst werden, um ihre Anwendung im Binnenmarkt zu erleichtern⁽¹⁾. Aus den zum Grünbuch durchgeführten Konsultationen geht hervor, dass flexible und verständliche Vorschriften erforderlich sind, die zum einen die Arbeit der Kommission und der Behörden der Mitgliedstaaten, aber vor allem auch die Nutzung dieses Rechtsinstruments durch die Unternehmen ermöglichen, sodass für keinen der an Fusionsverfahren Beteiligten Rechtsunsicherheit und negative Folgen entstehen.

3.2. Es ist hervorzuheben, dass die während der Geltungsdauer der geänderten Bestimmungen ergangene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in den Verordnungsvorschlag eingearbeitet wurde. Dadurch erhält der Verordnungsvorschlag Praxisnähe, insofern als die Fallsammlung der von den Unternehmen vor dem Gerichtshof erhobenen Klagen die durch die Ungenauigkeit einiger Artikel der Verordnung entstandenen Auslegungsprobleme widerspiegelt, wenn es darum geht, einerseits die Zuständigkeit zwischen den verschiedenen befassen Behörden abzugrenzen und andererseits die Parameter zur Beschreibung des wirtschaftlichen Tatbestandes festzulegen, der die Zuständigkeit der Kommission in diesem Bereich begründet.

(1) Angesichts der Komplexität der angegebenen Rechtstexte verfasste die Kommission zahlreiche Mitteilungen zu Auslegungsfragen, von denen folgende hervorzuheben sind: Mitteilung der Kommission über den Begriff des Vollfunktionsgemeinschaftsunternehmens (Abl. C 66 vom 2.3.1998); Mitteilung der Kommission über den Begriff des Zusammenschlusses (Abl. C 66 vom 2.3.1998); Mitteilung der Kommission über den Begriff der beteiligten Unternehmen (Abl. C 66 vom 2.3.1998); Mitteilung der Kommission über die Berechnung des Umsatzes (Abl. C 66 vom 2.3.1998) usw.

3.3. Nach Ansicht des Ausschusses sind die Beurteilungen anhand der Fusionskontrollvorschriften zwangsläufig komplex und werden durch die immer rascheren Veränderungen der wirtschaftlichen Bedingungen als Folge sonstiger Aspekte der Globalisierung erschwert. Dadurch wächst der Zwang, die Wirtschafts- und Produktionsstrukturen weiterzuentwickeln, um eine zunehmende Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Gemeinschaft auf den Weltmärkten zu gewährleisten.

3.4. Die Fusionskontrolle sollte entsprechend Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a) auch im Kontext der Weltwirtschaft gesehen werden, um dem ständig wachsenden internationalen Wettbewerbsdruck auf die europäischen Unternehmen Rechnung zu tragen. 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.

3.5. Unter diesen Umständen müssen die Auswirkungen auf den Wettbewerb im Mittelpunkt einer Betrachtung der Fusionskontrolle stehen. Dieser Wettbewerb darf nicht nur im Rahmen des europäischen Markts betrachtet, sondern muss, wie unter Ziffer 3.4 festgestellt, aus einer internationalen Perspektive gesehen werden, da vermehrt globale wirtschaftliche Erwägungen angestellt werden. Das Ziel der Wettbewerbspolitik besteht u. a. darin, die Interessen der Verbraucher zu wahren. Der Ausschuss ist sich der mit Strukturveränderungen verbundenen vielschichtigen wirtschaftlichen und sozialen Probleme selbstverständlich bewusst, die dazu führen, dass die Interessen weiterer Marktteilnehmer berücksichtigt werden.

3.6. Ganz allgemein ist hervorzuheben, dass die Erwägungsgründe und der nachfolgende verfügende Teil nicht völlig übereinstimmen: Einige der Feststellungen, die zum Grünbuch und in der Phase der Konsultation der wirtschaftlichen und sozialen Akteure sowie weiterer Gesprächspartner getroffen wurden, flossen zwar in die Erwägungsgründe ein, aber nicht in gleicher Form in die Bestimmungen. Es fällt auf, dass die in den Erwägungsgründen 32 und 42 angesprochenen Rechte der Arbeitnehmer fusionierender Unternehmen im gesamten verfügenden Teil nicht ein einziges Mal erwähnt werden, obwohl sie sogar im Vertrag⁽²⁾ selbst anerkannt sind. Hierbei ist außerdem zu berücksichtigen, dass sich Unternehmenszusammenschlüsse erfahrungsgemäß erheblich auf den Beschäftigungsgrad der fusionierten Unternehmen auswirken. Die Kommission muss sich bei ihrer Beurteilung an dem allgemeinen Rahmen der Verwirklichung der grundlegenden Ziele des Vertrages gemäß dessen Artikel 2 einschließlich des Ziels der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft im Sinne von Artikel 130a des Vertrages orientieren.

(2) Artikel 127 Absatz 2 EG-Vertrag besagt: „Das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus wird bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitik und -maßnahmen berücksichtigt.“

3.7. Ferner ist auf die Unterschiede in den verschiedenen Sprachfassungen der vorgeschlagenen Texte hinzuweisen; diese Frage ist äußerst wichtig, zumal sie für die korrekte Anwendung der Texte entscheidend sein kann, da letztlich die Fassung in der jeweiligen Landessprache gilt.

3.8. Für die Prüfung der vorgeschlagenen Bestimmungen wird in Anlehnung an den Kommissionstext nach Themen verfahren, damit ein Vergleich mit der Stellungnahme des EWSA zum Grünbuch möglich ist. Auf jeden Fall erleichtert die Zusammenfassung der vorausgehenden Rechtstexte einen systematischeren Überblick über die einzelnen Themen und wird das Ergebnis der späteren Anwendung voraussichtlich verbessern.

3.9. Die Zuständigkeitsfragen wurden im Rahmen der im Grünbuch unterbreiteten Vorschläge ausführlich diskutiert. Das Ergebnis ist sowohl bezüglich des Begriffs „Zusammenschluss“ als auch bezüglich der Regelung der Verweisung (obwohl noch erwogen werden sollte, ob von gemeinschaftsweiter Bedeutung auszugehen ist, wenn nach Maßgabe des Grünbuchs zwei oder mehr Mitgliedstaaten beteiligt sind) und folglich der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten relativ zufrieden stellend. Dennoch sind zwei Bemerkungen anzubringen.

3.9.1. Um festzustellen, ob es angebracht ist, einen Zusammenschluss von gemeinschaftsweiter Bedeutung an einen oder mehrere Mitgliedstaaten zu verweisen, dessen bzw. deren Behörden für die Prüfung des Vorgangs besser geeignet sein könnten, wurde im Grünbuch vorgeschlagen, die Frage in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b), ob der betreffende Markt „einen wesentlichen Teil des Gemeinsamen Marktes ausmacht“, durch den Nachweis zu ersetzen, dass die Auswirkungen „nicht über die Grenzen des jeweiligen Mitgliedstaates hinaus spürbar werden“. Diese Änderung wird jedoch im Verordnungsvorschlag nicht aufgegriffen. Nach Ansicht des Ausschusses wäre das erforderlich, da dadurch eine wirksamere Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Behörden der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten erleichtert wird.

3.9.2. Laut dem neuen Artikel 4 Absatz 4 haben die Anmelder die Möglichkeit, die Kommission vor der Anmeldung um eine Verweisung an die einzelstaatlichen Behörden zu ersuchen. Es fragt sich, ob die vorgeschlagene Formulierung für die Verwirklichung des durch den Artikel angestrebten Ziels zweckmäßig ist, insofern als die Kommission sich das Recht vorbehält, den Fall nicht nur ganz, sondern auch teilweise an die genannten Behörden zu verweisen. Im Falle der teilweisen Verweisung befänden sich die Betroffenen in einer Lage, in der ein und derselbe Vorgang, der ihrem Wunsch nach von einer einzigen Behörde in einheitlicher Form geprüft werden sollte, schließlich von zwei verschiedenen Instanzen analysiert wird. Der Ausschuss hält es für wünschenswert, dass die Kommission in diesem spezifischen Verweisungsfall nur die Möglichkeit hat, den Vorgang ganz an die einzelstaatlichen Behörden zu verweisen; ebenso dürften die Mitgliedstaaten kein Vetorecht haben, wenn die Kommission nach einer Petition der beteiligten Unternehmer entschieden haben sollte,

dass die Fusion gemeinschaftsweite Bedeutung hat und diese Fusion dürfte folglich nur auf Gemeinschaftsebene geprüft werden.

3.10. Die materiellrechtlichen Fragen beziehen sich auf die Kriterien, auf denen die Wettbewerbspolitik beruht, insbesondere auf das der „marktbeherrschenden Stellung“ und das der „wesentlichen Verminderung des Wettbewerbs“, das vom Gerichtshof⁽¹⁾ so ausgelegt wurde, dass es Tatbestände umfasst, von denen nicht sicher war, dass sie unter die Verordnung fallen, wie zum Beispiel Oligopole. Insofern ist der Ausschuss der Ansicht, dass der neue Artikel 2 Absatz 2 den verfolgten Erklärungszweck erfüllt, auch wenn die quantitativen Schwellenwerte in Artikel 1 zahlreiche Fusionen von der Gemeinschaftskontrolle ausschließen, die eindeutige wirtschaftliche Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben werden. Auf jeden Fall sollten bei der Analyse dieser materiellrechtlichen Fragen die unter Ziffer 3.4 und 3.5 angestellten Überlegungen berücksichtigt werden.

3.10.1. Dennoch müssten — wenn der verfügende Teil mit den Erwägungsgründen übereinstimmen soll — nach Ansicht des Ausschusses bei dieser materiellrechtlichen Frage im Absatz über die Bewertung der Unternehmenszusammenschlüsse die Interessen der Arbeitnehmer sowie die Entwicklung der Beschäftigungslage berücksichtigt werden, da das anerkannte Informations- und Konsultationsrecht der Arbeitnehmer in der EU nicht ignoriert werden darf.

3.10.2. Andererseits müssten auch Artikel 3 Absatz 4 und Artikel 5 Absatz 2 in Bezug auf den in ersterem unterbreiteten Vorschlag aufeinander abgestimmt werden, laut dem bei zwei oder mehr Erwerbsvorgängen, die in einem Bedingungs Zusammenhang zueinander stehen oder wirtschaftlich eng miteinander verknüpft sind, eine einheitliche Behandlung gerechtfertigt ist, indem sie von der Kommission als ein einziger Zusammenschluss angesehen werden. Er wäre angebracht, bei der Berechnung des Umsatzes in Artikel 5 Absatz 2 auf den obigen Fall zu verweisen.

3.11. Die verfahrensrechtlichen Fragen wurden gründlich überprüft. Die Rechtstexte wurden nicht nur zusammengefasst, sondern auch inhaltlich korrigiert, um das Antrags- und Anmeldeverfahren anzupassen und zu vereinfachen.

3.11.1. Was die Fristen zur Verweisung an die einzelstaatlichen Behörden betrifft, werden in dem Verordnungsvorschlag verschiedene Änderungen eingeführt (Art. 9 Abs. 4 ff.). So wurden die Fristen im Verweisungsverfahren zu dessen leichter Anwendung erheblich verlängert, was auf Grund der langen Fristen in jeder Verfahrensphase eher ein Hindernis darstellen könnte.

(1) Der EuGH klärte die Definition des Begriffs „marktbeherrschende Stellung“ im Fall T-112/96 Gencor/Kommission.

3.11.2. Auch im Falle eines Antrags auf Fristverlängerung seitens der Antragsteller in der zweiten Phase — innerhalb der 15 Arbeitstage nach Beginn dieser Phase — ist die eingeräumte Frist zu unflexibel, da der Antrag nur zu einem sehr frühen Zeitpunkt des Verfahrens gestellt werden könnte, zu dem die Betroffenen wahrscheinlich noch nicht genau wissen, welche Einwände die Kommission gegen den angemeldeten Vorgang vorbringen kann. Umgekehrt müsste geklärt werden, ob die Fristen von 15 und 20 Tagen kumulierbar sind oder die zweite mit der Entscheidung der Verlängerung anläuft; im ersten Fall könnte die Verlängerung, wenn die Entscheidung darüber bei der Kommission liegt, wesentlich ausgedehnt werden.

3.12. Die sonstigen Änderungsvorschläge sind im Allgemeinen zweckmäßig und betreffen wichtige wettbewerbsrechtliche Fragen im Binnenmarkt. Zwei Punkte sollten jedoch nach Ansicht des Ausschusses überprüft werden:

3.12.1. Einerseits werden Nebenabreden bei einem Zusammenschluss, sofern sie notwendig sind, durch die Genehmigung des Zusammenschlusses durch die Kommission abgedeckt sein, jedoch ohne dass sich die Kommission dazu ausdrücklich äußern muss. Dieser Ansatz führt zu einer geringeren Rechtssicherheit für die Unternehmen, da sie nicht über die Gewissheit verfügen, die eine ausdrückliche Beurteilung der Kommission bietet. In diesem Fall könnten die nationalen Behörden die Nebenabreden als solche in Frage stellen, sodass die Beteiligten, wenn die Behörden die Wettbewerbsbeschränkungen als unabhängig auslegen, gezwungen wären, ihre Legalität im Rahmen eines einzelstaatlichen Verfahrens zu rechtfertigen.

3.12.1.1. Folglich wäre es wünschenswert, die Verpflichtung der Kommission, sich ausdrücklich zu Wettbewerbsbeschränkungen zu äußern, die die Beteiligten als Nebenabreden deklarieren, entsprechend der Rechtsprechung des EuGH⁽¹⁾ beizubehalten.

3.12.2. Sollte diese Verpflichtung schließlich nicht beibehalten werden, wäre es zur Gewährleistung einer angemessenen Rechtssicherheit wünschenswert, dass (i) die Beweislast dafür, dass es sich bei der Wettbewerbsbeschränkung nicht um eine Nebenabrede handelt, beim Beschwerdeführer liegt; (ii) die von der Kommission bereits veröffentlichten Grundsätze und Leitlinien bindende Vorschrift werden⁽²⁾.

3.13. In Artikel 13 des Verordnungsvorschlags wurden die Bestimmungen von Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember übernommen. Auch wenn die Ermittlungsbefugnisse der Kommission selbstverständlich umfassend und unbestritten sein müssen, sollte, da die Gegebenheiten zumindest hinsichtlich freiwilliger Anmeldungen nicht identisch sind, eine Einschränkung derselben erwogen werden. Die Verordnung würde für Fälle gelten, in denen trotz

Verpflichtung keine Anmeldung erfolgt ist oder in denen die Verfahrensaufgaben nicht erfüllt werden, wobei sie natürlich in allen Fällen anzuwenden wäre, in denen das Handeln der Kommission neben den anmeldenden Unternehmen Dritte betrifft.

3.14. Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe e) sieht vor, dass die Kommission für die Anmeldungen Verwaltungsgebühren erheben kann, was nicht zulässig erscheint.

3.15. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Kommission die sich durch die neue Verordnung ergebende Gelegenheit nutzen sollte, um den in verschiedenen einschlägigen Mitteilungen — insbesondere dem im ABL C 331 vom 31.12.2002 veröffentlichten Entwurf einer Mitteilung — behandelten unterschiedlichen Konzepten mehr rechtliche Konsistenz zu verleihen und bei den verschiedenen Auslegungsleitlinien für die Beurteilung von Unternehmenszusammenschlüssen mehr Rechtssicherheit zu gewährleisten, indem sie in die Definitionen und Verfahrensregeln der vorgeschlagenen Verordnung mit aufgenommen werden.

4. Änderungsvorschläge

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ist um eine wirksamere Anwendung der Verordnung sowie darum bemüht, dass ihre Ausarbeitung optimale Ergebnisse für alle Beteiligten zeitigt und schlägt der Kommission deshalb folgende Änderungen an dem Rechtstext vor:

4.1. Erwägungsgrund 17: Den gesamten hinzugefügten Text („Die Kommission ist nicht verpflichtet [...] notwendig sind.“) unter Berücksichtigung der Bemerkungen des Ausschusses unter Ziffer 3.12.1 streichen.

4.2. Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b) sollte lauten:

„b) ein gemeinschaftsweiter Gesamtumsatz von mindestens zwei beteiligten Unternehmen von jeweils mehr als 250 Millionen EUR (Anm. der Übers.: Der Änderungsvorschlag ist in der deutschen Fassung bereits berücksichtigt)“.

4.3. Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b) sollte lauten:

„b) die Marktstellung sowie die wirtschaftliche Macht und die Finanzkraft der beteiligten Unternehmen, die Wahlmöglichkeiten der Lieferanten und Abnehmer, ihren Zugang zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten, rechtliche oder tatsächliche Marktzutrittsschranken, die Entwicklung des Angebots und der Nachfrage sowie des ‚Preisniveaus‘ bei den jeweiligen Erzeugnissen und Dienstleistungen, die Interessen der Zwischen- und Endverbraucher, die Entwicklung der Beschäftigungslage in der Branche und an den Niederlassungsstandorten der fusionierten Unternehmen‘ sowie die Entwicklung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts, sofern diese dem Verbraucher dient und den Wettbewerb nicht behindert.“

(1) Urteil T-251/00 Lagardère und Canal +/Kommission vom 20.11.2002.

(2) Mitteilung vom 27. Juni 2001.

- 4.4. In Artikel 3 Absatz 6 Buchstabe a) „Finanzinstitute“ durch „Wertpapierdienstleistungsunternehmen“ ersetzen.
- 4.5. In Artikel 4 Absatz 2 folgenden Abschnitt hinzufügen:
„Gleichzeitig oder unmittelbar nach der Anmeldung bei der Kommission müssen die anmeldenden Personen oder Unternehmen die Arbeitnehmervertreter der an der Fusion beteiligten Unternehmen von dieser in Kenntnis setzen.“
- 4.6. In Artikel 4 Absatz 4, erster Abschnitt, letzte Zeile „~~ganz oder teilweise~~“ streichen.
- 4.7. In Artikel 4 Absatz 4, dritter Abschnitt, vorletzte Zeile „es sei denn, dieser Mitgliedstaat stimmt der Verweisung nicht zu“ streichen.
- 4.8. In Artikel 4 Absatz 5 vierter Abschnitt sollte lauten:
„Haben alle betreffenden Mitgliedstaaten oder zumindest ‚zwei‘ dieser Mitgliedstaaten die Kommission um Prüfung des Zusammenschlusses ersucht, erhält der Zusammenschluss gemeinschaftsweite Bedeutung und ist bei der Kommission gemäß den Absätzen 1 und 2 anzumelden.“
- 4.9. Artikel 4 Absatz 5 vorletzter Abschnitt sollte lauten:
„Beschließt die Kommission, den Zusammenschluss zu prüfen, kann sie eine Anmeldung gemäß den Absätzen 1 und 2 verlangen. Der oder die ‚betroffenen‘ Mitgliedstaaten ‚wenden ihr innerstaatliches Wettbewerbsrecht nicht auf den Zusammenschluss an‘.“
- 4.10. Artikel 5 Absatz 2 erster Abschnitt sollte lauten:
„2. Wird der Zusammenschluss durch den Erwerb von Teilen eines oder mehrerer Unternehmen bewirkt, so ist unabhängig davon, ob diese Teile eigene Rechtspersönlichkeit besitzen, abweichend von Absatz 1 aufseiten des Veräußerers nur der Umsatz zu berücksichtigen, der auf die veräußerten Teile entfällt, ‚wobei jedoch die Interdependenz bzw. Verbindung anderer Teile der fusionierten Unternehmen gemäß Artikel 3 Absatz 4 berücksichtigt werden, um ihren Umsatz hinzuzurechnen‘.“
- 4.11. In Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe a) sollte die Überschrift (ii) lauten: „Erträge aus Beteiligungen und Anteilen am Gesellschaftskapital“.
- 4.12. In Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe a) „Finanz- und sonstigen Finanzinstitute“ durch „Kreditinstituten und Wertpapierdienstleistungsunternehmen“ sowie „Kredit- oder Finanzinstituts“ durch „Kreditinstituts oder Wertpapierdienstleistungsunternehmens“ ersetzen.
- 4.13. Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b), zweiter Abschnitt sollte lauten:
„Durch eine Entscheidung, mit der ein Zusammenschluss für vereinbar erklärt wird, gelten auch die mit seiner Durchführung unmittelbar verbundenen und für sie notwendigen Einschränkungen, ‚so wie sie in der Anmeldung bzw. der Entscheidung der Kommission angegeben wurden‘, als genehmigt.“
- 4.14. Artikel 8 Absatz 2, dritter Abschnitt sollte lauten:
„Durch eine Entscheidung, mit der ein Zusammenschluss für vereinbar erklärt wird, gelten auch die mit seiner Durchführung unmittelbar verbundenen und für sie notwendigen Einschränkungen, ‚so wie sie in der Anmeldung, der Änderung derselben bzw. der Entscheidung der Kommission angegeben wurden‘, als genehmigt.“
- 4.15. Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b) sollte lauten:
„b) ein Zusammenschluss den Wettbewerb auf einem Markt in diesem Mitgliedstaat beeinträchtigen würde, der alle Merkmale eines gesonderten Marktes aufweist ‚und nicht über die Grenzen des betreffenden Mitgliedstaats hinausreicht‘.“
- 4.16. Artikel 9 Absatz 4: Es wäre ratsam, die hier vorgesehenen Fristen unter Berücksichtigung der vorgebrachten Argumente zu kürzen.

Brüssel, den 24. September 2003.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Roger BRIESCH

ANHANG

zur Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Folgende Änderungsanträge, auf die mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen entfiel, wurden im Verlauf der Beratungen abgelehnt:

Ziffer 3.6

Ziffer streichen.

Begründung

Die Kritik unter Ziffer 3.6 ist unberechtigt. Das Konzept der Kommission für den Vorschlag ist einleuchtend. D. h. dass der Hinweis darauf, dass die Verordnung im Einklang mit den Grundrechten und Prinzipien ausgelegt und angewandt werden sollte und „in keiner Weise die in den beteiligten Unternehmen anerkannten kollektiven Rechte der Arbeitnehmer, insbesondere im Hinblick auf die nach Gemeinschaftsrecht oder nach innerstaatlichem Recht bestehende Pflicht, die anerkannten Arbeitnehmervertreter zu informieren oder anzuhören“ berührt, selbstverständlich in den Erwägungsgründen gemacht wird. Im verfügbaren Teil ist ein solcher Hinweis nicht erforderlich und könnte leicht Unklarheit im Zusammenhang mit dem Zweck der Verordnung hervorrufen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 48, Nein-Stimmen: 71, Stimmenthaltungen: 11.

Ziffer 3.10

Der Text ist durch folgenden Wortlaut zu ersetzen:

„3.10. Bei den materiellrechtlichen Fragen schlägt die Kommission vor, das Kriterium der ‚beherrschenden Stellung‘ beizubehalten. Der Ausschuss teilt die Auffassung, dass keine Umstellung auf den sog. SLC-Test erfolgen sollte⁽¹⁾ Zugleich wird in Artikel 2 Absatz 2 eine Definition eingeführt, die dem Begriff eine neue Bedeutung verleiht. Im Sinne der Definition des Vorschlags nimmt jedes Unternehmen, das spürbar und nachhaltig Einfluss auf die Wettbewerbsparameter nehmen kann, eine marktbeherrschende Stellung ein. Dies erscheint außerordentlich vage und dehnbar. Nach Auffassung des Ausschusses könnte dies nicht nur zu einer bedeutenden, sondern auch einer unberechtigten Ausweitung der Kontrolle führen. Ferner könnte große Unsicherheit mit dem damit einhergehenden Risiko negativer Auswirkungen auf den Strukturwandel entstehen. Kalkulierbarkeit ist hier ganz offensichtlich von entscheidender Bedeutung.

3.10.1. Unklarheit über die Wettbewerbsregeln kann ernsthafte und unerwünschte Abschreckungseffekte hervorrufen; es werden nicht nur die Erwerbsvorgänge, die wirklich schädlich für die Wirtschaft sind, beeinflusst, sondern auch vollkommen legitime, nützliche und notwendige strukturelle Vorgänge. Nach Auffassung des Ausschusses muss gerade dies vermieden werden. Daher sollte der Begriff der ‚beherrschenden Stellung‘ seine jetzige Bedeutung beibehalten, um eine ausreichende Abgrenzung und Stabilität des Systems zu gewährleisten. Wenn ausdrücklich ein Oligopol ohne Synergien anvisiert wird — was eigentlich unlogisch ist —, kann dies mit einem genauen Zusatz ermöglicht werden.“

Begründung

Der ursprüngliche Wortlaut des ersten Satzes unter 3.10 scheint in sich nicht stimmig zu sein; soweit bekannt, hat sich der EuGH nicht näher darüber ausgesprochen, was man sich unter einem derartigen Kriterium der Wettbewerbsbeeinträchtigung vorzustellen habe. Das Übrige ergibt sich aus dem Text.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 39, Nein-Stimmen: 86, Stimmenthaltungen: 9.

⁽¹⁾ Vgl. auch WSA-Stellungnahme vom 17. Juli 2002, Ziffer 3.2.13, ABl. C 241 vom 7.10.2002.

Ziffer 3.10.1

Ziffer streichen.

Begründung

Das Recht der Arbeitnehmer auf Information ist an anderer Stelle geregelt, und es muss der Kommission überlassen werden, zu entscheiden, auf welchem Wege sie ihre Informationen für eine Stellungnahme einholt. In den meisten Fällen dürften die Einschätzungen u. a. der Arbeitnehmerorganisationen in den Beschlussfassungsprozess einfließen. Dies in einer Verordnung zu regeln, erscheint überflüssig.

Die Auswirkungen auf die Beschäftigung dürfen an sich niemals der Grund dafür sein, eine geplante Fusion zu verhindern. Mit Hilfe dieser Verordnung sollten nur solche Fusionen verhindert werden, die zu einer offensichtlichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs führen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 45, Nein-Stimmen: 84, Stimmenthaltungen: 11.

Ziffer 4.3

Ziffer streichen.

Begründung

Die Auswirkungen auf die Beschäftigung dürfen an sich niemals der Grund dafür sein, eine geplante Fusion zu verhindern. Mit Hilfe dieser Verordnung sollten nur solche Fusionen verhindert werden, die zu einer offensichtlichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs führen. Dieser vorgeschlagene Zusatz zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b) könnte Verwirrung hervorrufen; Beschlüsse, die mit Hilfe dieser Verordnung gefasst werden, wären viel schwieriger vorzusehen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 53, Nein-Stimmen: 76, Stimmenthaltungen: 8

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Entwurf einer Mitteilung der Kommission über die Kontrolle horizontaler Zusammenschlüsse gemäß der Fusionskontrollverordnung“⁽¹⁾

(2004/C 10/11)

Die Europäische Kommission beschloss am 22. Januar 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Entwurf zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 3. September 2003 an. Berichterstatter war Herr Hernández Bataller.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September 2003 (Sitzung vom 24. September) mit 90 gegen 21 Stimmen bei 25 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Gemäß Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen⁽²⁾ ist die Kommission befugt, Zusammenschlüsse zu prüfen, die in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen.

1.2. Die vorgenannte Verordnung wurde bereits durch eine Reihe von Kommissionsmitteilungen ergänzt, und zwar über

- den Begriff des Vollfunktionsgemeinschaftsunternehmens⁽³⁾,
- den Begriff der beteiligten Unternehmen⁽³⁾,
- die Berechnung des Umsatzes⁽³⁾,
- Angleichung der Bearbeitungsverfahren bei Zusammenschlussvorhaben nach dem EGKS- und dem EG-Vertrag⁽³⁾,
- ein vereinfachtes Verfahren für bestimmte Zusammenschlüsse gemäß der Verordnung,
- zulässige Abhilfemaßnahmen⁽⁴⁾,
- Einschränkungen des Wettbewerbs, die mit der Durchführung von Unternehmenszusammenschlüssen unmittelbar verbunden und für diese notwendig sind⁽⁵⁾.

1.3. Zu diesem komplexen Rechtsrahmen gehören auch die Verordnung über das Mandat von Anhörungsbeauftragten⁽⁶⁾

und die Verordnung über Anmeldungen, Fristen und Anhörungen im Zusammenhang mit Unternehmenszusammenschlüssen⁽⁷⁾.

1.4. Aufgrund der Ergebnisse der Diskussion, die durch das einschlägige Grünbuch angeregt wurde [zu diesem Kommissionsdokument hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss bereits eine Stellungnahme abgegeben⁽⁸⁾], und aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes auf dem Gebiet der Fusionskontrolle⁽⁹⁾ hat die Kommission ihren Ansatz ändern müssen und einen neuen Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen⁽¹⁰⁾ sowie den zu prüfenden Mitteilungsentwurf über die Kontrolle horizontaler Zusammenschlüsse gemäß der Fusionskontrollverordnung vorgelegt.

2. Wesentlicher Inhalt des Mitteilungsentwurfs

2.1. Gegenstand des Mitteilungsentwurfs sind die Kriterien zur Bewertung der Folgen von „horizontalen Zusammenschlüssen“ für den Wettbewerb auf dem relevanten Markt⁽¹¹⁾.

⁽¹⁾ ABl. C 331 vom 31.12.2002.

⁽²⁾ ABl. L 395 vom 30.12.1989, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1310/97 des Rates vom 30. Juni 1997 (AbL. L 180 vom 9.7.1997).

⁽³⁾ ABl. C 66 vom 2.3.1998.

⁽⁴⁾ ABl. C 68 vom 2.3.2001.

⁽⁵⁾ ABl. C 188 vom 4.7.2001.

⁽⁶⁾ Beschluss der Kommission vom 23. Mai 2001 über das Mandat von Anhörungsbeauftragten in bestimmten Wettbewerbsverfahren (AbL. L 162 vom 19.6.2001).

⁽⁷⁾ Verordnung (EG) Nr. 447/98 der Kommission vom 1. März 1998 über die Anmeldungen, über die Fristen sowie über die Anhörung nach der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (AbL. L 61 vom 2.3.1998).

⁽⁸⁾ ABl. C 241 vom 7.10.2002.

⁽⁹⁾ Siehe u. a. die Urteile vom 22.10.2002 Schneider/Kommission (Rechtssache T-77/02) und vom 22.11.2002 Lagardère SCA, Canal + SA/Kommission (Rechtssache T-251).

⁽¹⁰⁾ Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (KOM(2002) 711 endg.), AbL. C 20 vom 28.1.2003.

⁽¹¹⁾ Definitionsgemäß handelt es sich um „horizontale Zusammenschlüsse“, wenn die fusionierenden Unternehmen auf dem gleichen relevanten Markt Waren bzw. Dienstleistungen verkaufen oder dort potenzielle Wettbewerber sind. Die Bedeutung dieser Unterscheidung findet sich in detaillierter Form in den Leitlinien der Kommission zur Anwendung von Artikel 81 EG betreffend Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit (AbL. C 3 vom 6.1.2001).

2.1.1. Die Kriterien können in zwei sich ergänzende Kategorien eingeteilt werden:

- i) Kriterien zur Festlegung des relevanten Produktmarktes und des relevanten geografischen Marktes, vor allem in Bezug auf Marktanteile, Konzentrationsniveaus und die Bedeutung der Innovation,
- ii) Kriterien zur Bewertung des Zusammenschlusses unter dem Wettbewerbsaspekt.

2.1.2. Somit geht es in dem Mitteilungsentwurf um folgende Punkte:

- a) die Wahrscheinlichkeit, dass eine Fusion den Wettbewerb auf den relevanten Märkten behindert, sofern keine anderen Faktoren entgegenwirken;
- b) die Wahrscheinlichkeit, dass die Nachfragemacht einen wirtschaftlichen Machtzuwachs infolge des Zusammenschlusses ausgleicht;
- c) die Wahrscheinlichkeit, dass der wirksame Wettbewerb auf den relevanten Märkten durch den Markteintritt neuer Anbieter gewahrt würde;
- d) die Wahrscheinlichkeit von Effizienzvorteilen aufgrund der Fusion;
- e) die Voraussetzungen für die Einstufung des Zusammenschlusses als Sanierungsfusion.

2.2. Diese Punkte haben jedoch nicht dieselbe Bedeutung für alle Fusionsfälle. In der Regel werden Effizienzvorteile und Sanierungsaspekte nur dann untersucht, wenn die anmeldenden Unternehmen nachweisen, dass die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

2.3. Nach Auffassung der Kommission können horizontale Zusammenschlüsse, die eine beherrschende Stellung begründen oder stärken, auf dreierlei Weise den wirksamen Wettbewerb einschränken:

- Eine Fusion kann eine überragende Marktstellung begründen oder stärken. Ein Unternehmen in einer solchen Stellung kann dann oftmals Preise über das normale Wettbewerbsniveau hinaus erhöhen, ohne dabei Einschränkungen aufgrund von Maßnahmen seiner Abnehmer oder seiner tatsächlichen oder potenziellen Wettbewerber befürchten zu müssen.
- Durch eine Fusion kann das Ausmaß des Wettbewerbs in einem oligopolistischen Markt verringert werden, wenn sie zur Beseitigung wichtiger Wettbewerbsschranken für einen oder mehrere Anbieter führt und diesen Preiserhöhungen ermöglicht.

- Eine Fusion kann die Wettbewerbsstruktur auf einem oligopolistischen Markt dahingehend verändern, dass Anbieter, die ihr Marktverhalten zuvor nicht abgestimmt hatten, nun zu einer Abstimmung und damit zu Preiserhöhungen in der Lage sind. Außerdem kann sie die Koordinierung des Marktverhaltens von Anbietern erleichtern, die sich bereits zuvor abgestimmt verhalten hatten.

2.4. In der Definition der Kommission erfüllen „Unternehmen in überragender Marktstellung“ mehrere Kriterien. Im Allgemeinen zeichnen sie sich durch sehr hohe Marktanteile (von über 50 %) aus, insbesondere wenn die Anteile der übrigen Konkurrenten viel kleiner sind. Die Kommission stellt aber auch fest, dass weitere Faktoren berücksichtigt werden können, um die Marktmacht des fusionierten Unternehmens zu ermessen, z. B.:

- Größen- und Verbundvorteile;
- privilegierter Zugang zu den Versorgungsquellen;
- hoch entwickeltes Vertriebs- und Verkaufnetz;
- Zugang zu wichtigen Anlagen oder führenden Technologien, der den fusionierenden Unternehmen einen strategischen Vorteil gegenüber den Konkurrenten verschaffen kann;
- privilegierter Zugang zu wichtigen Grundlagen wie Sach- und Geldkapital;
- andere strategische Vorteile wie der Besitz der wichtigsten Marken, ein etablierter Ruf oder eine genaue Kenntnis der Abnehmerbedürfnisse.

Der Wert von 50 % ist nicht absolut zu sehen; vielmehr handelt es sich um einen Indikator für eine vermutete marktbeherrschende Stellung. De facto wurden bereits Marktanteile von 70 % toleriert, die den Wettbewerb erlaubten und keine unüberwindlichen Hemmnisse für den Marktzugang anderer Wettbewerber darstellten: vgl. z. B. Rechtssache T-114/02 vom 3.4.2003. Umgekehrt könnten Anmeldungen von Vereinbarungen, bei denen der Wert von 50 % nicht erreicht würde, negativ beschieden werden, sollten sie ein großes Wettbewerbsrisiko darstellen.

2.5. Die Kommission ist der Auffassung, dass im Rahmen von „oligopolistischen Märkten“ bzw. „Oligopolen ohne abgestimmtes Marktverhalten“ eine Fusion unter bestimmten Umständen zu weniger Wettbewerb führen kann, da wettbewerbliche Zwänge für einen oder mehrere Anbieter beseitigt werden, für die anschließend eine Preiserhöhung oder Produktionsverringering rentabel ist. In diesen Fällen befürwortet sie die Verwendung bestimmter Indikatoren zur Messung des Konzentrationsgrads, wobei sie bei relativ homogenen Produktmärkten andere Maßstäbe zugrunde legen wird als auf Märkten mit einem differenzierten Produktangebot.

2.5.1. Bei Märkten, auf denen die Entscheidungen über Produktionsmenge und Kapazitäten zu den wichtigsten strategischen Entscheidungen oligopolistischer Unternehmen gehören, gilt das Hauptaugenmerk der Firmen der Frage, inwieweit ihre Produktions- und Kapazitätsentscheidungen die Marktpreise beeinflussen.

2.5.2. Allerdings gibt es bestimmte oligopolistische Märkte, auf denen den Preisentscheidungen der Anbieter die größte strategische Bedeutung zukommt. So können nachteilige Folgen für den Wettbewerb dann eintreten, wenn das neue Unternehmen es im Anschluss an die Fusion für rentabel hält, aufgrund des nicht mehr vorhandenen Wettbewerbs zwischen den fusionierenden Unternehmen die Preise zum Nachteil der Verbraucher zu erhöhen. Preiserhöhungsanreize hängen eng mit dem erwarteten Ausmaß zusammen, in dem die Absatzverluste des einen Unternehmens durch erhöhte Umsätze des Fusionspartners ausgeglichen werden.

2.6. Eine Fusion kann die Wettbewerbsvoraussetzungen auf einem oligopolistischen Markt so verändern, dass Anbieter, die ihr Verhalten zuvor nicht koordinieren, nachher zu einer solchen Koordinierung und damit zu einer Anhebung der Preise in der Lage sind, ohne zwangsläufig eine Vereinbarung oder Verhaltensabstimmung im Sinne von Artikel 81 EGV einzugehen.

2.6.1. Die Marktstruktur kann sich derart verändern, dass die Unternehmen es als möglich, wirtschaftlich vernünftig und damit erstrebenswert erachten könnten, sich langfristig auf dem Markt so zu verhalten, dass sie ihre Produkte zu Preisen oberhalb des Wettbewerbsniveaus verkaufen können.

2.7. Schließlich behandelt die Kommission in ihrem Mitteilungsentwurf bestimmte Sonderfälle im Zusammenhang mit Innovation, potenziellen Markteintritten, eine Nachfragemacht begründende oder stärkende Fusionen, Strukturveränderungen bei Unternehmen durch Zusammenschlüsse, die den Erfordernissen eines dynamischen Wettbewerbs entsprechen, oder Sanierungsfusionen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt es nachdrücklich, dass die Kommission die genannten Kriterien festgelegt hat, die eine eindeutigere Grundlage für die Untersuchung der Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf den Wettbewerb schaffen. Er hält den wirtschaftstheoretischen Ansatz des Mitteilungsentwurfs prinzipiell für angemessen und nahezu unstrittig. Allerdings könnten seiner Auffassung nach mehr Orientierungshilfen bezüglich der praktischen Umsetzung gegeben werden. Damit der Text den Unternehmen als Ratgeber in konkreten Fällen dienen kann, sollte er stärker auf in der Praxis typische Situationen und Fragen der empirischen Überprüfbarkeit und des Maßstabs für die Beweisführung abheben.

3.1.1. Das wird zum einen den Interessen der Verbraucher förderlich sein, da sie neue Garantien für ein ausgezeichnetes Qualitäts- und Preisniveau von Waren und Dienstleistungen bekommen; zum anderen sind die Unternehmen gehalten, Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftliche Effizienz anzustreben.

3.1.2. In der Mitteilung werden einige Aspekte der verwaltungstechnischen Bestimmungen erläutert, nach denen die Kommission bei Verfahren zur Anmeldung von Unternehmenszusammenschlüssen vorgeht. Aufgrund der Natur dieser Bestimmungen können andere im Rahmen von Fusionen ebenfalls wichtige Aspekte, wie die Beschäftigung und die Industriepolitik, dabei nicht berücksichtigt werden.

3.1.3. Insofern plädiert der Ausschuss für die Berücksichtigung dieser Aspekte in künftigen supranationalen Legislativvorschlägen zu dieser Frage. Ein Beispiel hierfür könnte die Einführung von Bestimmungen zur Informationspflicht der Unternehmer gegenüber den Arbeitnehmern sein.

3.1.4. In dem Mitteilungsentwurf werden die Begriffe „Marktbeherrschungstest“⁽¹⁾ und „wesentliche Verminderung des Wettbewerbs“, die bereits im Grünbuch über die Revision der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates⁽²⁾ festgelegt wurden, genauer ausgeführt (vor allem was die „Effizienzvorteile“ anbelangt). Diese im Mitteilungsentwurf enthaltene Klärung macht keine Änderung in der Verordnung des Rates erforderlich. Gleichwohl scheint es nunmehr so zu sein, dass Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung haben, wenn sie die Wettbewerbsparameter merklich und nachhaltig beeinflussen können. Der Ausschuss vertritt die Ansicht, dass dadurch der Geltungsbereich ausgeweitet und die Interventionsschwelle deutlich abgesenkt wird. Die vorgeschlagene Begriffsbestimmung erscheint zu weit gefasst und zu verschwommen. Nach Auffassung des Ausschusses führt der Mitteilungsentwurf zu keiner Verminderung des Problems; dazu wäre vor allem eine genauere Definition in der Verordnung erforderlich. Um klarzustellen, dass sich die Definition auf so genannte einseitige Effekte von Oligopolen ohne Verhaltensabstimmung bezieht, sollte sie entsprechend einfach, aber zugleich deutlich genug formuliert werden (vgl. das Konzept in Fußnote 7 des Mitteilungsentwurfs). In diesem Zusammenhang ist die Berechenbarkeit nach Auffassung des Ausschusses von entscheidender Bedeutung. Unklarheiten in Bezug auf den Geltungsbereich und den Inhalt der Fusionskontrollvorschriften haben eine deutliche abschreckende Wirkung, die nicht erwünscht sein kann. Sie erschweren nicht nur de facto schädliche Fusionen, sondern verhindern auch berechnete, nützliche und erforderliche Umstrukturierungen.

(1) Normalerweise wird davon ausgegangen, dass ein Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung hat, wenn seine wirtschaftliche Macht es ihm erlaubt, auf dem Markt vorgehen zu können, ohne auf die Reaktionen der Wettbewerber, der Zwischenabnehmer oder der Endverbraucher Rücksicht nehmen zu müssen.

(2) KOM(2001) 745 endg. — In diesem Zusammenhang ist auch auf die Mitteilung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes hinzuweisen (Abl. C 372 vom 9.12.1997).

3.1.5. Der Mitteilungsentwurf steht im Zusammenhang mit den Anstrengungen, die die Kommission zur Verbesserung der institutionellen Transparenz in anderen Bereichen ihrer Beziehungen zu Privatpersonen bereits entwickelt hat (wie z. B. die Festlegung von Verwaltungsvereinbarungen über die Behandlung von Beschwerden wegen mutmaßlicher Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht seitens der Mitgliedstaaten) ⁽¹⁾.

3.2. Zwecks größtmöglicher Genauigkeit der Untersuchung der Auswirkungen auf den Wettbewerb ist der Mitteilungsentwurf auf Situationen beschränkt, die ausschließlich durch horizontale Zusammenschlüsse entstehen, wobei vergleichbare Phänomene wie Gemeinschaftsunternehmen (joint-ventures) und Kooperationsvereinbarungen zwischen Unternehmen vom Anwendungsbereich ausgeschlossen werden ⁽²⁾.

3.3. Die im Mitteilungsentwurf festgelegten Kriterien werden ausführlichere Bewertungen zur Folge haben. In der Folge müssen die Unternehmen bei der Anmeldung eine Reihe präziser Angaben machen (insbesondere zu dem Handelssektor, auf den sie spezialisiert sind). Die Kommission sollte darauf achten, dass der Verwaltungsaufwand für die Unternehmen nicht übermäßig und unnötig ist.

3.3.1. Zum einen stärkt der Kommissionsvorschlag den Grundsatz der Rechtssicherheit; zum anderen dürfte er zur Vermeidung von Streitfällen beitragen, z. B. jenen, die vor kurzem vom Gericht erster Instanz beigelegt wurden ⁽³⁾ und die Angemessenheit der derzeit von der Kommission angewandten Bewertungskriterien fragwürdig erscheinen ließen ⁽⁴⁾.

3.3.2. Die Kommission sollte gleichwohl darüber nachdenken, ob es nicht sinnvoll wäre, einige der hier angeführten Konzepte, Kriterien, Parameter und Regeln in Rechtsvorschriften im Rahmen des Vorschlags für eine Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen ⁽⁵⁾ umzuwandeln, um dadurch mehr Rechtsklarheit und -sicherheit bei der Beurteilung von Unternehmenszusammenschlüssen zu gewährleisten.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Nach Auffassung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sollten bestimmte Begriffe, die im Mittei-

lungsentwurf verwandt und danach wiederaufgegriffen werden, bezüglich ihres Inhalts und Geltungsbereichs abgeklärt werden.

4.2. Unter Ziffer 11 a) und Ziffer 19 ist die Rede von einer „marktbeherrschenden Stellung“ (engl. paramount market position). Dieser neue Begriff kann nur schwer vom Begriff der „beherrschenden Marktstellung“ (engl. dominant position) abgegrenzt werden, der sich sowohl in den Texten der Kommission als auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ⁽⁶⁾ wiederfindet und der unter Ziffer 20 ausdrücklich genannt ist. Der Ausschuss schlägt vor, den rechtlich unscharfen Begriff der „marktbeherrschenden Stellung“ zu streichen. Dies würde zur Verbesserung der Transparenz und der Rechtssicherheit bei der Bewertung durch die Kommission beitragen.

4.3. Unter Ziffer 25 wird ein weiterer neuer Begriff, „Oligopolen ohne abgestimmtes Marktverhalten“, eingeführt. Dieser soll offenbar gewährleisten, dass jene Situation eine besondere rechtliche Behandlung erhält, die in den Texten der Kommission und der Rechtsprechung des EuGH üblicherweise als individuelle beherrschende Marktstellung bezeichnet wird ⁽⁷⁾. Bei der Festlegung der „Oligopole ohne abgestimmtes Marktverhalten“ sollten die von den Antitrust-Behörden der USA bereits etablierten Parameter herangezogen werden, auf die in jüngster Zeit in einer Reihe von Kommissionsbeschlüssen hingewiesen wird.

4.3.1. Offenkundig besteht die Besonderheit von „Oligopolen ohne abgestimmtes Marktverhalten“ darin, dass sie weder eine kollektive noch eine individuelle beherrschende Marktstellung begründen. Mit welchen Kriterien kann die Kommission aber den Nachweis ihrer Existenz führen?

4.4. Unter Ziffer 27 und in Fußnote 28 bezieht sich die Kommission auf „relativ homogene Produktmärkte (...) auf denen die Produkte der verschiedenen Hersteller in den Augen der Abnehmer relativ leicht untereinander austauschbar sind“. An dieser Stelle wäre eine konkretere Definition — möglichst mit realen Fallbeispielen — wünschenswert.

4.5. Auch sollten die Referenzwerte überprüft werden, deren sich die Kommission zur Bewertung bestimmter Fusionen bedient. So werden unter Ziffer 16 der Index der Marktkonzentration (HHI unter 1 000 Punkten) und unter Ziffer 29 die Höhe des Marktanteils (Grenzwert von 25 %) herangezogen, was zu Wettbewerbsproblemen im Falle homogener Produkte führen kann. Was geschieht nun, falls die Beteiligten einen Marktanteil unter 25 % und gleichzeitig einen HHI über 1 000 Punkten aufweisen? Im Übrigen erscheint

⁽¹⁾ KOM(2002) 141 endg. (ABL. C 244 vom 10.10.2002).

⁽²⁾ Siehe dazu die Verordnungen zu Gruppenfreistellung, FuE und Spezialisierung sowie die in Fußnote 2 genannten Leitlinien.

⁽³⁾ Vgl. Rechtssache T-342/99 Airtours/Kommission und Rechtssache T-310/01 Schneider/Kommission (beide Urteile wurden nicht in der Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes veröffentlicht).

⁽⁴⁾ Die Anwendung der neuen Kriterien wird keinen Einfluss auf die Akzeptanz der Kommission von horizontalen Zusammenschlüssen haben. Ziel ist es nicht, die Erteilung von Genehmigungen zu erschweren, sondern eine klarere Definition der Begriffe, auf denen jeder einschlägige Verwaltungsakt beruht, zu erreichen.

⁽⁵⁾ KOM(2002) 711 endg. vom 12.12.2002.

⁽⁶⁾ Rechtssache Michelin/Kommission vom 9.11.1983 (Slg.).

⁽⁷⁾ Rechtssache I-5641 DLG vom 15.12.1994 (Slg.).

ein HHI von 1 000 Punkten zu niedrig, da in anderen Kommissionsdokumenten und den Leitlinien für horizontale Vereinbarungen⁽¹⁾ ein Konzentrationsindex von 1 000 bis 1 800 als „moderat“ bezeichnet wird. Könnte der Referenzwert für den HHI nicht auf 1 300 oder 1 400 angehoben werden? In Ausnahmefällen könnten die Werte für den HHI über 1 000 und sogar 2 000 Punkten liegen. Insgesamt hält der Ausschuss den Mitteilungsentwurf hinsichtlich der faktischen Handhabung der Referenzwerte für unklar. Zudem dürfte in der Praxis keine derart klare Unterscheidung zwischen differenzierten und homogenen Märkten getroffen werden können, vielmehr bestehen Grauzonen. Es besteht deshalb Klärungsbedarf, um praxistaugliche safe havens zu definieren und die Referenzwerte allgemein gültiger zu gestalten (indem sie auf alle in Frage kommenden Fusionseffekte bezogen werden).

4.6. Ebenso dürfte folgende Formulierung unter Ziffer 41 Verwirrung stiften: „Die Genehmigung einer Fusion durch die Kommission ist unwahrscheinlich (...)“, wenn auf dem betreffenden oligopolistischen Markt die Anbieter ihr Verhalten bereits vor der Fusion koordinieren, es sei denn, die Fusion würde wahrscheinlich zum Ende dieser Koordinierung führen. Dies steht nicht in Einklang mit dem Test gemäß Artikel 2 Absatz 3 der Fusionsverordnung, der zufolge die Kommission einen Zusammenschluss nur dann untersagen kann, wenn dieser eine beherrschende Stellung begründet oder verstärkt, welche den Wettbewerb erheblich behindern würde.

4.7. Schließlich soll auf Abschnitt VI „Effizienzvorteile“ gesondert eingegangen werden. Im Wesentlichen können Effizienzvorteile entscheidend für die Genehmigung eines Zusammenschlusses sein, wenn die Wettbewerbsvorteile die Einschränkungen akzeptabel erscheinen lassen. Die Effizienzvorteile sollten anhand von Kriterien überprüft werden, die in einem Kommissionsdokument oder einer Rechtsvorschrift

(1) ABl. L 395 vom 30.12.1989, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1310/97 des Rates vom 30. Juni 1997 (Abl. L 180 vom 9.7.1997).

festgelegt sind. Die Unternehmen sollten ihrerseits die Vorteile für die Verbraucher herausstellen, die in Ausnahmefällen auf längere Sicht⁽²⁾ beurteilt werden könnten (z. B. im Bereich FuE). Allerdings muss die Berücksichtigung langfristiger Vorteile auf ganz konkrete Bereiche der Unternehmenstätigkeit beschränkt werden.

4.7.1. Allerdings wird unter Ziffer 21 festgestellt, dass aufgrund von Effizienzvorteilen die Wahrscheinlichkeit zunimmt, dass eine Fusion zu größerer „Marktmacht“ (ein nicht definierter Begriff) führt. Gelten nun Skalenerträge bewirkende Effizienzvorteile als positive Elemente oder als die marktbeherrschende Stellung verstärkende Elemente? Wie kann ein Gleichgewicht zwischen den positiven und den negativen Folgen der Effizienzvorteile hergestellt werden?

4.7.2. Um derartige Unklarheiten zu vermeiden, sollte die Kommission konkrete und einleuchtende Beispiele anführen. Es ist zu unterstreichen, dass die Untersuchung der Effizienzvorteile das wahrscheinlich innovativste Element des Mitteilungsentwurfs der Kommission ist. Die Effizienzvorteile haben bis jetzt keine besondere Rolle bei der Untersuchung von Fusionen gespielt, die der Kommission gemeldet wurden [vgl. Beschluss EG/Honeywell 2001⁽³⁾]. Im Interesse der Rechtssicherheit sollte die Kommission in ihrem Mitteilungsentwurf klarstellen, dass es so etwas wie ein „Effizienzvergehen“ nicht gibt.

(2) Das Kriterium der langfristigen Vorteile ist mit Bedacht einzuführen, wie dem EUGH selbst klar zu sein scheint, wenn er dessen Berücksichtigung in der Rechtsprechung im Fall Kramer mit dem Obiter dictum des Urteils vom 12. Dezember 2002 in der Rechtssache C-281/01 erläutert, in dem es u. a. heißt: „Zwar sollte das betreffende Programm aufgrund des tatsächlichen Verhaltens der Hersteller und der Verbraucher langfristig durch die Verringerung des Energieverbrauchs, das es herbeiführen soll, eine günstige Wirkung auf die Umwelt haben. Dabei handelt es sich jedoch nur um eine mittelbare und langfristige Wirkung im Gegensatz zu der Wirkung auf den Handel mit Bürogeräten, die unmittelbar ist und sofort eintritt.“

(3) Entscheidung der Kommission vom 3.7.2001 in der Sache COMP/M. 2220.

Brüssel, den 24. September 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

ANHANG

zur Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Der folgende Änderungsantrag, auf den mindestens ein Viertel der Stimmen entfiel, wurde vom Ausschuss im Verlauf der Beratungen abgelehnt:

Ziffer 3.1.3

Ziffer streichen.

Begründung

Das Recht der Arbeitnehmer auf Information ist an anderer Stelle geregelt, und es muss der Kommission überlassen werden, zu entscheiden, auf welchem Wege sie ihre Informationen für eine Stellungnahme einholt. In den meisten Fällen dürften die Einschätzungen u. a. der Arbeitnehmerorganisationen in den Beschlussfassungsprozess einfließen. Dies in einer Verordnung zu regeln, erscheint überflüssig.

Die Auswirkungen auf die Beschäftigung dürfen an sich niemals der Grund dafür sein, eine geplante Fusion zu verhindern. Mit Hilfe dieser Verordnung sollten nur solche Fusionen verhindert werden, die zu einer offensichtlichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs führen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 53, Nein-Stimmen: 78, Stimmenthaltungen: 10.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses für die „Regierungskonferenz 2003“

(2004/C 10/12)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss auf seiner Plenartagung am 21. Februar 2002, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Stellungnahme über die „Regierungskonferenz 2003“ zu erarbeiten, und setzte gemäß Artikel 19 Absatz 1 seiner Geschäftsordnung einen Unterausschuss zur Vorbereitung der Arbeiten ein.

Der Unterausschuss nahm den Entwurf seiner Stellungnahme am 15. September 2003 an. Berichterstatter war Herr Malosse.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September 2003 (Sitzung vom 24. September) mit 118 gegen 7 Stimmen bei 9 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Wesentliche Empfehlungen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses für die Regierungskonferenz

1.1. Der Entwurf eines Verfassungsvertrags ist das Ergebnis eines demokratischen, transparenten und offenen Prozesses von wegweisender Bedeutung. Im Text ist festgelegt, dass künftige Änderungen im Rahmen eines Konvents oder zumindest — bei weniger grundlegenden Änderungen — nach Anhörung des Europäischen Parlaments vorgenommen werden. Dieses Verfahren hat sich als effizient erwiesen: Der Entwurf bringt für die Bürger echte Verbesserungen in Bezug auf Verständlichkeit, Vereinfachung, Sichtbarkeit und Demokratisierung mit sich.

1.1.1. Die Herausforderung für die Zukunft besteht darin, als ständiges Instrumentarium — zugleich aber auch im Hinblick auf eine Revision des Verfassungsvertrages — Verfahren festzulegen, die eine stärkere Beteiligung der Bürger und einen strukturierteren Dialog mit den Organisationen der Zivilgesellschaft gewährleisten. Dies ist der einzige Weg, um die Legitimierung der Union zu stärken und den auf dem Grundsatz der partizipativen Demokratie beruhenden zivilen Dialog mit Leben zu erfüllen.

1.2. Der EWSA appelliert an die Regierungskonferenz, die im Konsensweg festgelegten Gleichgewichte und Grundprinzipien des Entwurfs eines Verfassungsvertrages, der dem Vorsitz der Union am 18. Juli 2003 überreicht wurde, nicht mehr in Frage zu stellen.

1.3. In Anbetracht der auf europäischer und nationaler Ebene zu erwartenden Debatten empfiehlt der EWSA den zur Regierungskonferenz entsandten Vertretern, die entsprechenden Ergänzungen, Präzisierungen und Klarstellungen vorzunehmen, um das Vertrauen und die Beteiligung der Bürger und der Organisationen der Zivilgesellschaft zu stärken:

— durch eine genauere Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Union und eine bessere wirtschaftspolitische Zusammenarbeit in der Euro-Zone;

— durch eine stärkere demokratische Legitimierung der Wirtschafts-, Sozial- und Geldpolitik der Union über eine verstärkte Einbindung des Europäischen Parlaments und des EWSA;

— durch eine Neudefinierung der Prioritäten und eine Vereinfachung der Instrumente der Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts;

— durch eine Demokratisierung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie durch eine Verbesserung ihrer Kohärenz und Effizienz;

— durch eine genauere Festlegung des Anwendungsbereichs und der Anwendungsmodalitäten für den Grundsatz der partizipativen Demokratie, damit der zivile Dialog und die Aufgaben des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses in diesem Bereich konkreter gestaltet werden können;

— durch eine Ausweitung der obligatorischen Befassung des EWSA auf die Bereiche gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik, Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung und Kultur;

— durch die Anerkennung der Rolle der organisierten Zivilgesellschaft bei der Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie durch das Einräumen eines Klagerechts vor dem Europäischen Gerichtshof für den EWSA.

2. Globale Bewertung des Entwurfs eines Verfassungsvertrags

2.1. Allgemeine Bemerkungen

2.1.1. Der Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, der am 18. Juli 2003 der Präsidentschaft des Europäischen Rates übergeben wurde, ist ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg der europäischen Einigung. Er ist das Ergebnis eines demokratischen, transparenten und offenen Prozesses und wurde durch die positiven Erfahrungen mit einem ersten Konvent inspiriert, der die Charta der Grundrechte der EU formulierte.

2.1.2. Der Europäische Konvent, der den Entwurf eines Verfassungsvertrags erarbeitete, war ein legitimes Organ, das sich ganz überwiegend (zu beinahe zwei Dritteln) aus Parlamentsabgeordneten (des Europäischen Parlaments sowie der Parlamente der Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten) zusammensetzte. Daneben war die Teilnahme von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission als Hüterin der Verträge ebenfalls völlig legitim angesichts des besonderen Charakters der EU als einer Union der Staaten und einer Union der Völker. Die Tatsache, dass Vertreter der Sozialpartner, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, der Regionen durch den Ausschuss der Regionen und der Bürgerbeauftragte als Beobachter anwesend waren, hat den repräsentativen Charakter des Konvents unterstrichen, auch wenn er durch ihre Teilnahme als Vollmitglieder noch an Legitimität gewonnen hätte.

2.1.3. Der Konvent stand generell im Zeichen der Transparenz, und alle interessierten Bürger hatten, so weit wie möglich, Zugang zu seinen Arbeiten und Dokumenten, wenn auch die Arbeitsweise des Konvents noch verbesserungsfähig ist. Der Konvent begann seine Arbeit mit einer Phase des „Zuhörens“, in der Vertreter der Zivilgesellschaft und der Jugend ihre Standpunkte vortragen konnten. Die Art und Weise, in der diese Konsultationen organisiert waren, hat nicht wirklich alle zu Wort kommen lassen und auch keine tiefer gehenden Debatten erlaubt, aber dieser Ansatz eines Dialogs könnte das Vorbild für eine wirklich partizipative Demokratie abgeben, in der „das europäische Projekt und die europäischen Organe dem Bürger näher gebracht“ werden, wie in der Erklärung von Laeken angestrebt wurde. Die Phase des Zuhörens und das Bemühen um Transparenz wurden vom EWSA abgerundet und durch eigene Initiativen weiter mit Inhalt gefüllt, insbesondere durch gemeinsam mit dem Präsidium des Konvents veranstaltete regelmäßige Informations- und Dialogtreffen mit den europäischen Organisationen und Netzen der Zivilgesellschaft, seine gemeinsam mit den nationalen Wirtschafts- und Sozialräten und vergleichbaren Einrichtungen durchgeführten Arbeiten und auch durch Schritte zur Einbindung der Organisationen der Zivilgesellschaft der Beitrittsländer.

2.1.4. Der Konvent war auch deshalb ein Erfolg, weil es ihm nach dem Konsensprinzip arbeitend gelang, fristgerecht einen vollständigen, ausgewogenen Entwurf abzuliefern, der den Anforderungen, die der Europäische Rat von Laeken am 14. und 15. Dezember 2001 gestellt hatte, gerecht wird. Er hat seine eigene Dynamik geschaffen, was ihm ebenfalls eine weite Auslegung der in der Erklärung von Laeken verwendeten Begriffe ermöglicht hat.

2.1.5. Der Konvent hat auch als Integrator gegenüber den einzelstaatlichen Parlamenten gewirkt, die bisher im Vorfeld der großen europäischen Debatten weitgehend ausgeschlossen waren. Er hat auch der Einbindung der Beitrittsländer gedient, die sich durchaus gleichberechtigt mit den Mitgliedstaaten an den Arbeiten beteiligt haben; nur über ein Stimmrecht verfügten sie nicht, das im Konvent ohnehin nie ausgeübt wurde.

2.1.6. Die Regierungskonferenz kann sich auf einen legitimen, glaubwürdigen Entwurf eines Verfassungsvertrags stützen, der derzeit öffentlich zugänglich und den Bürgern bekannt gemacht wird. Diese Situation, in der der demokratische Prozess der diplomatischen Arbeit vorangeht, ist einmalig. Dabei ist die Regierungskonferenz nur ein Schritt vor der letzten, doch grundlegenden Phase der Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa per Referendum oder durch Parlamentsentscheid in jedem Mitgliedstaat. Dabei handelt es sich erstmals um einen Verfassungstext, durch den die Bürger der EU wirklich die Möglichkeit zur Mitgestaltung einer gemeinsamen Zukunft erhalten haben.

2.1.7. Eines der Ziele des Entwurfs eines Verfassungsvertrags ist eine besser verständliche Vision der Rolle und der Ziele der Union, der sich die Völker Europas anschließen können. Das kann jedoch nur erreicht werden, wenn es den Institutionen der Union, einschließlich des EWSA, gelingt, das Vertrauen der Menschen zu gewinnen und zu erhalten.

2.1.8. Der EWSA begrüßt den vom Konvent erarbeiteten Entwurf eines Verfassungsvertrags. Er hatte dem Konvent seine Prioritäten in einer Entschließung vom September 2002 ⁽¹⁾ mitgeteilt und durch seine drei Beobachter Roger Briesch, Göke Frerichs und Anne-Marie Sigmund ⁽²⁾ aktiv mitgearbeitet. Nach Ansicht des Ausschusses sollte es die Regierungskonferenz im Namen der Effizienz und der Demokratie unterlassen, die allgemeine Ausgewogenheit des Entwurfs anzutasten. Der EWSA fordert ferner, dass die Regierungskonferenz durch die Errichtung eines Systems zur Konsultation und Information der organisierten Zivilgesellschaft auf europäischer und nationaler Ebene Transparenz walten lässt.

2.1.9. Der EWSA hält es gleichwohl für legitim, in Bezug auf den Entwurf des Verfassungsvertrags noch zwei Kernfragen aufzuwerfen:

- Wird der Verfassungsentwurf den Erwartungen der Bürger gerecht, wie sie in der Erklärung von Laeken formuliert wurden und wie sie der EWSA mit der Sachkenntnis seiner Mitglieder (die die wichtigsten einzelstaatlichen Organisationen der Zivilgesellschaft vertreten) und anlässlich zahlreicher von ihm organisierter Konferenzen, Anhörungen und Zusammenkünfte ermitteln konnte?
- Kann der Entwurf eines Verfassungsvertrags noch weiter verbessert werden, ohne die allgemeine Ausgewogenheit des Entwurfs anzutasten?

⁽¹⁾ Entschließung des EWSA vom 19. September 2002 an die Adresse des Europäischen Konvents, verabschiedet auf der Plenartagung am 18. und 19. September 2002, ABl. C 61 vom 14.3.2003.

⁽²⁾ Stellvertreter: Jan Olsson, Giacomo Regaloto (für John M. Little ab September 2002) und Mario Sepi (für Gianni Vimay ab September 2002).

2.2. Mehrwert des neuen Verfassungsvertrags für die Bürger

Eigentliche Verfassungsbestimmungen und Charta der Grundrechte (Teil I und II des Entwurfs)

2.2.1. Mit dem Vertragsentwurf hat sich Europa zum ersten Mal klar zu der Zielsetzung bekannt, „im Namen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas“ eine politische Union zu schaffen. Besonders wichtig und begrüßenswert ist, dass Teil I (Artikel 2, 3 und 4) eine klare Definition der Ziele und Werte der Union enthält. Der EWSA, der mit Änderungsanträgen einen Beitrag geleistet hat, hält die Formulierung dieser Artikel für ausgewogen. Bei dem in Artikel I-3 aufgeführten Ziel des sozialen Schutzes sollte allerdings die ursprüngliche Formulierung „ein hohes Maß an sozialem Schutz“ beibehalten werden. Die Aufnahme der Europäischen Charta der Grundrechte in Teil II ist als unbestreitbarer Erfolg der Zivilgesellschaft zu werten. Auf sie können sich die Bürger der EU vor jedem einzelstaatlichen Gericht in Fragen der Umsetzung der Gemeinschaftspolitik berufen.

2.2.2. Der Verfassungsentwurf hat nicht nur den Charakter einer Verfassung, die das kollektive Bewusstsein prägen muss, sondern er ist auch verständlicher, lesbarer und einfacher als die bestehenden Verträge. Die Verschmelzung der drei früheren Säulen und die Einheitlichkeit der Bezeichnung, auch wenn der Wegfall des einigenden Begriffs der Gemeinschaft bedauert werden kann, werden es den Bürgern sicher einfacher machen, sich mit der Union zu identifizieren. Die Bürger können aus dem Vertragsentwurf die ausschließlichen und geteilten Zuständigkeiten und Koordinierungsaufgaben der Union erkennen und somit feststellen, welche Zuständigkeiten auch weiterhin von der nationalen, regionalen oder lokalen Ebene ausgeübt werden. Der neue Vertrag ist, insbesondere in Teil I und II, leicht lesbar. Der EU-Jargon ist zwar immer noch spürbar, aber an vielen Stellen durch Ausdrücke ersetzt worden, die für die Bürger besser verständlich sind, z. B. Europäische Gesetze statt Verordnungen oder Europäische Rahmengesetze statt Richtlinien. Deutlichere oder neue Bestimmungen über die Aussetzung der mit der Zugehörigkeit zur Union verbundenen Rechte, die Möglichkeit eines freiwilligen Austritts aus der Union oder die Klausel betreffend die politische Solidarität sind ein deutlicher Ausdruck des von allen mitgetragenen und akzeptierten Engagements, gemeinsam auf dem Weg in die Zukunft voranzuschreiten.

2.2.3. Der Vertragsentwurf verbessert den Auftritt der Union nach außen. Der Grundsatz einer festen Präsidentschaft im Rat, ohne das institutionelle Gleichgewicht zu gefährden, und die Schaffung des Postens eines Außenministers der Union können dazu beitragen, der Politik der Union ein Gesicht zu geben. Die Einführung eines speziellen Artikels betreffend die Symbole der Union in Teil IV des Vertragsentwurfs entspricht ebenfalls dem Wunsch, dem Bürger die Identifizierung mit der Union und ihren Werten zu erleichtern. Die Errichtung einer

unabhängigen Behörde, die den Schutz personenbezogener Daten kontrollieren soll (Teil I, Artikel 50), entspringt ferner dem Bemühen um eine stärkere Transparenz gegenüber den Bürgern.

2.2.4. Für die Stärkung der demokratischen Legitimierung der Union und die Effizienz des Beschlussfassungsprozesses bringt der Vertragsentwurf erhebliche Fortschritte. Die den einzelstaatlichen Parlamenten zugewiesenen Zuständigkeiten („Frühwarnung“, Klagerecht) können sowohl als Ausdruck des Bemühens begriffen werden, stärker auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu achten, als auch als Mittel zur Einbeziehung der nationalen Parlamente in den europäischen Prozess. Die Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission durch das Europäische Parlament und die Stärkung seiner Befugnisse in der Runde des Kollegiums werden die Legitimierung dieses Organs erhöhen, das ein Motor der Integration und die Hüterin der Gemeinschaftsmethode ist. Der Kompetenzzuwachs des Europäischen Parlaments wird dazu beitragen, dass die Bürgerinnen und Bürger seine Bedeutung stärker wahrnehmen. Die Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, und parallel dazu die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens, dürfte dazu beitragen, den Beschlüssen und Maßnahmen der Union Legitimität zu geben und sie effizienter zu gestalten.

2.2.5. Der künftige Vertrag enthält einen vollkommen neuen Titel (Teil I, Titel VI) über das demokratische Leben der Union. Darin sind die Grundsätze der repräsentativen und der partizipativen Demokratie, die Rolle der Sozialpartner und des autonomen sozialen Dialogs, die Aufgaben des Europäischen Bürgerbeauftragten und das Prinzip der Transparenz festgelegt. Dieser Titel sieht auch die Einführung eines Petitionsrechtes mit einer Mindestschwelle von einer Million Bürgerinnen und Bürgern vor, was als bemerkenswerter Fortschritt für die Zivilgesellschaft angesehen werden kann, sofern die Umsetzungsbestimmungen eine effektive Ausübung dieses Rechtes ermöglichen (Artikel 46 Absatz 4). Der mit Kirchen, weltanschaulichen und nichtreligiösen Gemeinschaften zu führende Dialog ist ein Beleg dafür, dass sich die Union stärker den Anliegen der Gesellschaft öffnen will (Artikel 51).

2.2.5.1. Der EWSA begrüßt vor allem, dass im Verfassungsentwurf das Bestehen der partizipativen Demokratie als wesentlicher Bestandteil des europäischen Gesellschaftsmodells anerkannt wird. Um die Union stärker demokratisch zu legitimieren, genügt es nämlich nicht, die Befugnisse und Zuständigkeiten der Organe genau festzulegen — auch die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft muss rundum sichergestellt werden. Die Mitwirkung der aktiven und engagierten Bürger ebenso wie der Organisationen, die ihnen Stimme und Handlungsraum geben, ist nämlich unverzichtbar für die Verwirklichung des ehrgeizigen Ziels, Europa zu einem Raum der Freiheit, der Demokratie, der Sicherheit und des Rechts zu machen.

Politikbereiche und Arbeitsweise der Union (Teil III des Entwurfs)

2.2.6. In Teil III, in dem es um die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union geht, bringt der Vertrag wesentliche Fortschritte im Hinblick auf die Demokratisierung (Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, Einbindung des Europäischen Parlaments und des Gerichtshofes) des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

2.2.6.1. Demgegenüber ist zu bedauern, dass trotz der Verschmelzung der drei Säulen besondere Bestimmungen für die Durchführung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beibehalten werden, trotz einiger Fortschritte und der Perspektive eines gemeinsamen diplomatischen Dienstes. Die Einstimmigkeit bleibt die allgemeine Regel, und für die Beteiligung der Bürger und der Akteure der Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene ist kein Platz. Die Bestimmungen zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sollten daher eine Bestimmung für die Konsultation der Vertreter der Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene umfassen. Dies ist umso wichtiger, als sich dadurch die Wirksamkeit und Legitimität des Handelns der EU in diesen Bereichen gewährleisten lässt. Der EWSA regt an, diese Frage eingehend zu untersuchen und im Rahmen der Regierungskonferenz zu überprüfen, ohne dass die grundlegenden Gleichgewichte des Entwurfs in Frage gestellt werden.

2.2.7. Der EWSA freut sich über das klare Bekenntnis zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, an dem ihm sehr gelegen ist, und unterstützt die Grundsätze, auf denen die Politik der Union in diesem Bereich aufbaut. Er betont, dass diese Politik in erster Linie darauf gerichtet sein muss, den am stärksten benachteiligten Ländern und Regionen bei der Entwicklung ihrer Human-, Kultur- und Naturressourcen zu helfen, um Chancengleichheit herzustellen. Im Hinblick auf die Erweiterung und die Schaffung einer wissensbasierten Wirtschaft sind eine Neufestlegung der Prioritäten und eine Vereinfachung der Umsetzungsmodalitäten geboten. Dazu hat der Ausschuss den Vorschlag eines einheitlichen Interventionsfonds für den territorialen Zusammenhalt gemacht⁽¹⁾. In diesem Sinne kann er die in Teil III Artikel 119 vorgesehene mögliche Neuordnung der für Strukturmaßnahmen bestehenden Fonds folglich nur begrüßen.

2.2.8. Er begrüßt darüber hinaus die Einführung einer neuen Bestimmung betreffend die Bedeutung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für die Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union. Die Förderung eines hohen Niveaus für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse hätte indes auch Gegenstand der Zielbestimmungen in Artikel I-3 sein müssen.

2.2.9. In einigen Abschnitten des Verfassungsentwurfs hätte auch ein größerer Schritt voran getan werden können. So sind in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Beschäftigung und

nachhaltige Entwicklung nur bescheidene Fortschritte zu verzeichnen. Der Ausschuss ist jedoch erfreut, dass die Vollbeschäftigung und eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft ausdrücklich als Ziele der Union genannt werden, weist jedoch darauf hin, dass dies auch in den entsprechenden Artikeln in Teil III deutlich formuliert werden müsste; außerdem müsste seines Erachtens in den einschlägigen Artikeln des Vertragsentwurfs klarer ausgeführt werden, dass die Wirtschafts- und Geldpolitik zur Verwirklichung des Ziels des Wachstums und der Vollbeschäftigung beitragen muss.

2.2.10. Im Bereich der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik bringen die vorliegenden Vorschläge im Vergleich zu den gegenwärtigen Bestimmungen und zur gegenwärtigen Praxis nur wenig Neues, insbesondere in Bezug auf die wirtschaftspolitische Zusammenarbeit in der Eurozone. Die Hoffnungen der Bürger richten sich aber zum großen Teil auf das Konzept eines umfassenden Entwurfs einer Gesellschaft, die dauerhaft Wachstum und Beschäftigung erzeugt. Diese hohe Erwartungshaltung, die den ehrgeizigen Zielen entspricht, die sich die Union auf dem Gipfeltreffen von Lissabon im März 2000 gesetzt hat, ist in großem Maße auch in den Zivilgesellschaften der Kandidatenländer anzutreffen, wie der EWSA in Umfragen und Zusammenkünften, die er organisiert hat, feststellen konnte. Der EWSA hat selbst konkrete Vorschläge für Entscheidungsstrukturen im Wirtschafts- und Sozialbereich gemacht⁽²⁾.

2.2.11. Das Vorhandensein eklatanter Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt beeinträchtigt seinen Zusammenhalt und schwächt seine Dynamik zur Erreichung der Ziele von Lissabon. Die Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit würde daher eine wirkliche Aussicht auf Konvergenz in einem erweiterten Europa eröffnen. Was die Fragen der Steuerpolitik betrifft, könnte bezüglich des Problems der Einstimmigkeit auf das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit zurückgegriffen werden, das es einer Gruppe von Mitgliedstaaten erlauben würde, Pionierarbeit gemäß den Gemeinschaftsregeln zu leisten, ohne dass daraus Wettbewerbsverzerrungen entstehen könnten.

3. Verbesserung des Entwurfs eines Verfassungsvertrags so, dass er von den Unionsbürgern stärker mitgetragen wird: Vorschläge des EWSA

3.1. *Genauere Festlegung des Anwendungsbereichs und der Anwendungsmodalitäten für den Grundsatz der partizipativen Demokratie (Teil I Artikel I-46)*

3.1.1. Der Grundsatz der partizipativen Demokratie ist angesichts der Forderung des Europäischen Rates von Laeken, dem Bürger das europäische Projekt und die europäischen

(1) Siehe Sondierungsstellungnahme des EWSA vom 25. September 2003 zum Thema „Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt: Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, Governance und Zusammenarbeit“ (Sondierungsstellungnahme) — CESE 1178/2003.

(2) Siehe Initiativstellungnahme des EWSA vom 12. Dezember 2002 „Wirtschaftliches Regieren in der EU“.

Organe näher zu bringen, von besonderer Wichtigkeit. In Treffen, Konferenzen und Anhörungen, die der Ausschuss parallel zu den Arbeiten des Konvents veranstaltet hat, konnte er feststellen, dass sowohl in den Mitgliedstaaten und Beitrittsländern als auch in den großen europaweiten Netzwerken der Zivilgesellschaft sehr große Erwartungen in den Verfassungsentwurf gesetzt worden waren und sich nun eine gewisse Enttäuschung darüber breit macht, dass er hierzu abgesehen von Grundsatzserklärungen so wenig enthält.

3.1.2. Artikel I-46 des Entwurfs eines Verfassungsvertrags ist zwar ein ganz wesentlicher Fortschritt, wird aber doch den Erwartungen und Forderungen des EWSA und der Organisationen der Zivilgesellschaft nicht gerecht. Der Grundsatz der partizipativen Demokratie impliziert nämlich nicht nur die Anhörung, sondern auch die aktive Beteiligung sämtlicher repräsentativer Akteure der organisierten Zivilgesellschaft: und zwar einerseits in einem frühen Stadium der Politikbildung und der Beschlussfassungsvorbereitung und andererseits an der Umsetzung und Überwachung der Maßnahmen.

3.1.3. Der Ausschuss bedauert in diesem Zusammenhang das Fehlen geeigneter Bestimmungen, um diesen Grundsatz umzusetzen und das Vertrauen der europäischen Zivilgesellschaft in eine wirklich partizipative Arbeitsweise der Union zu stärken. Der zivile Dialog ist dadurch, dass er die Partizipation der unmittelbar Betroffenen ermöglicht, ein Schlüsselement für die Erhöhung der demokratischen Legitimität der Europäischen Union. Damit dieser zivile Dialog auch tatsächlich wirkungsvoll sein kann, muss jedoch auch genau festgelegt werden, in welchem Rahmen und wo er stattfinden soll. Der EWSA kann aufgrund seiner Zusammensetzung und seines Aufgabenbereichs als Moderator und institutionelles Forum für den zivilen Dialog wirken. Daher ersucht der Ausschuss um eine Änderung, die keine tieferen Einschnitte in den Entwurf des Verfassungsvertrags erfordern würde:

- Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, der künftig vorzugsweise die Bezeichnung „Europäischer Wirtschafts- und Sozialrat“ tragen sollte, sollte in die Auflistung der Organe der Union aufgenommen werden, die den „institutionellen Rahmen“ der Union bilden (Teil I Artikel I-18 Absatz 2).

Aufgrund seiner spezifischen Merkmale und der Aufgaben, die ihm im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft zugewiesen sind, trägt der EWSA umfassend zur Verwirklichung der Ziele der Union und zu ihrer stärkeren demokratischen Legitimierung im allgemeinen Interesse der Union und der Mitgliedstaaten bei.

Hierdurch würde auch Artikel 46 Absatz 2 besser entsprochen, der besagt: „Die Organe der Union pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.“

Dieser Dialog- und Konsultationsprozess im Rahmen der Gestaltung der europäischen Politik muss jedoch auf alle territorialen Ebenen ausgedehnt werden.

- Es sollte ein Artikel III-297 folgenden Wortlauts aufgenommen werden, um den Auftrag des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses klar zu definieren:

„Im Rahmen seiner beratenden Funktion, die ihm durch Artikel I-31 der Verfassung übertragen wird, nimmt der Europäische Wirtschafts- und Sozialrat folgende Aufgaben wahr:

- er unterstützt die gesetzgebenden und ausführenden Organe der Union bei der Ausgestaltung der Politik und der Beschlüsse sowie bei deren Umsetzung;
- er unterstützt die Europäische Union auf das gemeinsame Ersuchen der Sozialpartner hin und unter Achtung ihrer Autonomie bei der Organisation des sozialen Dialogs;
- er erleichtert gemäß den in Artikel I-46 (Absatz 1 und 2) aufgestellten Grundsätzen den Dialog zwischen der Union und den repräsentativen Verbänden der Zivilgesellschaft;
- er begleitet das außenpolitische Handeln der Union, indem er einen Dialog mit den Organisationen der Zivilgesellschaft von Drittländern und außereuropäischen Staatengruppen unterhält.“

3.1.4. Darüber hinaus ist die effektive Berücksichtigung der Stellungnahmen des EWSA (der beratenden Stellungnahmen, Sondierungsstellungnahmen und Initiativstellungnahmen) von grundlegender Bedeutung, um im Rahmen einer wirklich partizipativen Demokratie Effizienz zu gewährleisten. Der EWSA schlägt daher vor, Artikel III-298 wie folgt zu ergänzen:

„Die Organe übermitteln dem Ausschuss regelmäßige Berichte über die Berücksichtigung seiner Stellungnahmen.“

3.2. *Ausweitung der Bereiche der repräsentativen und partizipativen Demokratie*

3.2.1. Der EWSA bedauert, dass in einem für das tägliche Leben der Bürger so wichtigen Bereich wie der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik keine Bestimmungen für die Beteiligung und Konsultation der Bürger — über das Europäische Parlament und die Organisationen der Zivilgesellschaft — über den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — vorgesehen wurden. Dieses Versäumnis sollte auf der Regierungskonferenz behoben werden, indem die Konsultation des Europäischen Parlaments und des EWSA zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten vorgesehen wird (Artikel III-71).

3.2.2. Die Anwendung der „Methode der offenen Koordination“ wurde auf neue Bereiche ausgeweitet: Sozialpolitik, Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, Forschung und Gesundheitswesen. Es ist jedoch zu bemängeln, dass geeignete Bestimmungen zur Gewährleistung einer wirksamen Beteiligung des Europäischen Parlaments und der einzelstaatlichen Parlamente, des EWSA, der Sozialpartner und anderer Akteure der Zivilgesellschaft in den sie jeweils betreffenden Bereichen fehlen.

3.2.3. Die obligatorische Befassung des EWSA sollte in Anbetracht seiner Zusammensetzung und des Sachwissens seiner Mitglieder auf folgende Bereiche ausgeweitet werden:

- Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung (Artikel III-7)
- Gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik (Artikel III-167 und III-168)
- Kultur (Artikel III-181) ⁽¹⁾.

Hierdurch könnte dem Wunsch der Union nach einer Stärkung der demokratischen Legitimierung der Gemeinschaftspolitik in den Bereichen, die für die Unionsbürger und die Organisationen der Zivilgesellschaft von besonderer Bedeutung sind, konkret Rechnung getragen werden.

3.3. Die organisierte Zivilgesellschaft und das Subsidiaritätsprinzip

3.3.1. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ist eine der im Konvent am heftigsten debattierten Fragen. Sie war eine der Forderungen des Europäischen Rates von Laeken. Im Entwurf eines Verfassungsvertrags wird den nationalen Parlamenten zu Recht eine Rolle bei der Überwachung der Subsidiarität eingeräumt. Auch der Ausschuss der Regionen wird daran beteiligt, der in Bezug auf Gesetzgebungsakte, für deren Annahme seine Anhörung nach der Verfassung vorgeschrieben ist, Klage erheben kann, ohne jedoch den Status eines Organs zu besitzen.

⁽¹⁾ Der Ausschuss hebt hervor, dass sich der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel I-31 des Entwurfs eines Verfassungsvertrags aus Vertretern der Organisationen der Zivilgesellschaft gerade auch aus dem kulturellen Bereich zusammensetzt. Daher sollte konsequenterweise die Anhörung des Ausschusses in diesem Bereich vorgesehen werden.

3.3.2. Im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ist festgelegt, dass umfangreiche Anhörungen durchgeführt werden müssen, bevor ein Gesetzgebungsakt vorgeschlagen wird. In diesem Protokoll, das den nationalen Parlamenten das Recht auf Auslösung eines Frühwarnsystems und den Mitgliedstaaten ein Klagerecht (gegebenenfalls im Namen ihrer nationalen Parlamente) einräumt, wird jedoch die Rolle der insbesondere vom EWSA vertretenen Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ungeachtet des Artikels I-46 über die partizipative Demokratie völlig übergangen.

3.3.3. Ebenso wie regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften steht es auch den Akteuren der Zivilgesellschaft an, bestimmte Vorschläge für Rechts- oder Verwaltungsvorschriften als Eingriff in ihren Zuständigkeitsbereich aufzufassen; dies gilt sowohl für die Sozialpartner im Rahmen ihrer vertraglichen Beziehungen als auch für alle anderen Akteure der Zivilgesellschaft im Rahmen alternativer Regelungsformen (Koregulierung, Selbstregulierung, Verhaltenskodizes usw.), die die Rechtsetzung ergänzen oder auch ersetzen können. Die Europäische Kommission hat in ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ ⁽²⁾ selbst darauf hingewiesen, dass diese neuen Organisationsformen der Gesellschaft, die nicht nur Bestandteil einer funktionalen Subsidiarität sind, sondern außerdem eine bessere Berücksichtigung der Anliegen und Erwartungen der Bürger und ein effizienteres Handeln der Union gewährleisten, in Zukunft sehr an Bedeutung gewinnen werden.

3.3.4. Der EWSA schlägt daher vor:

- zum einen das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entsprechend zu ergänzen und
- zum andern — zwecks Gleichbehandlung mit dem Ausschuss der Regionen — dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss ein Klagerecht vor dem Gerichtshof in Bezug auf Gesetzgebungsakte einzuräumen, für deren Annahme seine Anhörung nach der Verfassung vorgeschrieben ist, und hierzu Artikel III-270 Absatz 3 des Entwurfs eines Verfassungsvertrags entsprechend zu ändern.

Würde der Ausschuss zu den Organen der Union zählen, so würde er dieses Klagerecht automatisch besitzen.

⁽²⁾ KOM(2001) 428 endg. vom 25.7.2001.

Brüssel, den 24. September 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Streben nach einer gesamteuropäischen Regelung der Binnenschifffahrt“

(2004/C 10/13)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 23. Januar 2003, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Stellungnahme zum vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 4. September 2003 an. Berichterstatter war Herr Simons.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September 2003 (Sitzung vom 24. September) mit 29 Stimmen bei 1 Gegenstimme folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Binnenschifffahrt spielt im europäischen Gütertransport eine nicht unerhebliche Rolle. Beim heutigen *modal split* entfallen auf diesen Verkehrsträger europaweit zwar nur noch 4,1 % des gesamten Güterverkehrsaufkommens⁽¹⁾, aber in einigen Mitgliedstaaten ist der Güterverkehrsanteil der Binnenschifffahrt weitaus größer (z. B. in den Niederlanden: 42,7 %, in Deutschland und Belgien: 13,1 %). Die Binnenschifffahrt verfügt indes über ausreichende Kapazitäten, um einen deutlich höheren Anteil des gesamten Gütertransportvolumens in Europa zu übernehmen und wird deswegen als Verkehrsträger mit großem Wachstumspotential angesehen. Jüngsten Untersuchungen⁽²⁾ und amtlichen Prognosen zufolge wird der Binnenschifftransport in den kommenden Jahren deutlich zunehmen, verfügt aber hierfür auch über hinreichende Kapazität auf den bestehenden Binnenwasserstraßen. Über die grenzüberschreitenden Wasserstraßen, aber auch über die zahlreichen inländischen Wasserwege in Europa kann die Binnenschifffahrt einen Großteil des europäischen Hoheitsgebiets verkehrsmäßig bedienen. Der Binnenschifffahrtssektor wird durch Innovation auf verschiedenen Gebieten gekennzeichnet. Dank einer größeren Bekanntheit als Alternative zum Straßentransport ist es der Binnenschifffahrt bereits gelungen, neue Märkte zu erobern.

1.2. Mit der Erweiterung der Europäischen Union wird die Binnenschifffahrt auf dem Binnenmarkt an Bedeutung gewinnen. Viele Beitrittsstaaten besitzen schiffbare Wasserstraßen, auf denen Gütertransport stattfindet. Bei der Eingliederung der neuen Mitgliedstaaten und ihrer wirtschaftlichen Entfaltung kann die Binnenschifffahrt angesichts der von der Europäischen Kommission angekündigten Politik einen maßgeblichen Beitrag leisten.

1.3. Die Binnenschifffahrt gilt als die sauberste und umweltfreundlichste aller Verkehrsarten. Trotz der Investitionen in sauberere Motoren bei Güterkraftfahrzeugen ist die Binnenschifffahrt in Bezug auf Emissionen und Umweltbelastung nach wie vor die mit deutlichem Abstand sauberste Verkehrs-

form⁽³⁾. Dadurch trägt der Binnenschifffahrtssektor zur Verringerung der Umweltfolgen des Verkehrs bei und versucht, durch Investitionen in eine bessere Umwelt und Sicherheitsleistung seine Position weiter zu verbessern.

1.4. Was die Bewältigung des Abfallproblems (Ladung, Schiffsabfälle und Hausmüll) angeht, hat die Binnenschifffahrt bereits im Vorgriff auf eine einschlägige Regelung im Wege der Selbstregulierung Maßnahmen ergriffen.

2. Probleme

2.1. Im Rahmen der neuen Politik der Europäischen Kommission wird ein neues Gleichgewicht im Verkehrsbereich angestrebt. In diesem Zusammenhang wird die Binnenschifffahrt als Instrument zur Herbeiführung eines ausgewogeneren Verkehrsmarktes genannt. Um die Möglichkeiten dieses Verkehrsträgers voll nutzen zu können, müssen allerdings einige Hindernisse beseitigt werden, die bislang einer echten Entfaltung dieses Sektors im Wege stehen.

2.2. Hindernisse werden im wesentlichen im Infrastrukturbereich, bei der Entwicklung und dem Ausbau der transeuropäischen Netze und auch hinsichtlich der fehlenden rechtlichen Harmonisierung und Vereinheitlichung der Binnenschifffahrt beobachtet.

2.3. Im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Leitlinien für die transeuropäischen Netze und der Aufstellung der dazugehörigen Prioritätenliste durch die Europäische Kommission hat der Binnenschifffahrtssektor eine Bestandsaufnahme der Engpässe vorgenommen und um Aufnahme einiger Engpässe in die Prioritätenliste gebeten⁽⁴⁾. Diesbezüglich wird auf die einschlägige Initiativstellungnahme des EWSA verwiesen⁽⁵⁾.

⁽³⁾ a.a.O., S. 44 ff.

⁽⁴⁾ Broschüre des Europäischen Binnenschifffahrtsverband (EBU) und Stellungnahme der Europäischen Binnenschifffahrtsunion (EBU) bezüglich der Überarbeitung der TEN-Leitlinien.

⁽⁵⁾ TEN/134 — Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Überarbeitung der Liste der TEN-Projekte bis 2004“, Endfassung wird noch erstellt.

⁽¹⁾ EU Energy and Transport in figures, Statistical pocketbook 2002, ISSN 1225-1095.

⁽²⁾ Waardevol transport, feiten en cijfers van het goederenvervoer en de binnenvaart 2002-2003, Bureau Voorlichting Binnenvaart, Rotterdam.

2.4. Was die öffentlich und privatrechtliche Situation angeht, ist in der Binnenschifffahrt im Gegensatz zu den mit ihr konkurrierenden Verkehrsträgern in der heutigen Gemeinschaft das diesbezügliche Regelwerk sehr stark fragmentiert. Diese Situation wird durch die Erweiterung der EU noch eine zusätzliche Dimension erhalten. Wie aus den gemeinsamen Schlussfolgerungen des Gemischten Beratenden Ausschusses EU/Rumänien hervorgeht, wird die Donauschifffahrt durch rechtliche Probleme erschwert⁽¹⁾. Die öffentlich-rechtlichen Aspekte der Binnenschifffahrt auf der Donau, dem Rhein und den einzelstaatlichen Wasserstraßen sind aufgrund über- und zwischenstaatlicher Regelwerke und bilateraler Abkommen unterschiedlich geregelt⁽²⁾. Materialrechtlich gesehen ist in Bezug auf den Rhein, die EU-Binnenwasserstraßen und die Donau bereits eine leichte, aber alles andere als hinreichende Harmonisierung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften im Wege einer gegenseitigen Anerkennung im Gange, die sich an der Rheinschifffahrtsakte orientiert.

2.5. Privatrechtlich gesehen gibt es bezüglich der Verkehrsabkommen und der Haftung in den Mitgliedstaaten und in den Drittländern noch immer voneinander abweichende Regelungen. Einschlägige Initiativen aus jüngster Zeit haben zu internationalen Übereinkommen geführt, die aber noch ratifiziert und in einzelstaatliches Recht umgesetzt werden müssen.

2.6. Das Fehlen eines einheitlichen Regelwerks öffentlich- und privatrechtlicher Bestimmungen schafft bei den betroffenen Seiten (Verkehrsunternehmen, Verladern, Versicherern) Rechtsunklarheit und Rechtsunsicherheit in einem überwiegend international operierenden Wirtschaftszweig. Um die im Rahmen der neuen Verkehrspolitik angestrebte Verkehrsverlagerung herbeiführen zu können, muss auch diesen Problemen Aufmerksamkeit geschenkt werden.

2.7. Aufbauend auf früheren Stellungnahmen des Ausschusses zur Binnenschifffahrt allgemein, ihrer Infrastruktur und zur Donau-Schifffahrt⁽³⁾ — soll nunmehr mit dieser Initiativstellungnahme auf die genannten Probleme eingegangen werden. Dabei geht es vor allem um die Harmonisierung und Vereinheitlichung der Rechtsvorschriften zur Binnenschifffahrt, durch die einer gesamteuropäischen Regelung der Binnenschifffahrt der Weg gebnet werden soll.

(1) Gemeinsame Schlussfolgerungen des Gemischten Beratenden Ausschusses EU/Rumänien (in der 5. Sitzung des Gemischten Beratenden Ausschusses am 23. und 24. Mai 2002 angenommen) zum Thema Optimierung der Donau als transeuropäischer Verkehrskorridor.

(2) Diese werden mit der EU-Erweiterung, soweit sie Gemeinschaftskompetenzen betreffen, ungültig.

(3) Das sind: die in der 5. Sitzung des Gemischten Beratenden Ausschusses EU/Rumänien am 23. und 24. Mai 2002 in Bukarest angenommenen gemeinsamen Schlussfolgerungen zum Thema „Optimierung der Donau als transeuropäischer Verkehrskorridor“, die Stellungnahme zu der „Umsetzung des strukturierten sozialen Dialogs in den gesamteuropäischen Verkehrskorridoren“, sowie die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die Zukunft des transeuropäischen Binnenwasserstraßennetzes“, ABl. C 80 vom 3.3.2002.

3. Harmonisierung/Vereinheitlichung der Rechtsvorschriften

3.1. Öffentlich-rechtliche Aspekte

3.1.1. Die europäische Binnenschifffahrt wird von drei unterschiedliche Regelwerken erfasst, die sich geographisch teilweise überlappen, und zwar:

- dem Anwendungsbereich der Mannheimer Akte von 1868⁽⁴⁾;
- dem Geltungsbereich der EU-Verträge und dem gemeinsamen Besitzstand der EU;
- dem Geltungsbereich des Belgrader Übereinkommens von 1948⁽⁵⁾.

3.1.1.1. Die Mannheimer Akte ist das älteste immer noch gültige europäische Übereinkommen, das im Jahr 1868 zwischen den Rheinanrainerstaaten geschlossen wurde⁽⁶⁾. Mit der Mannheimer Akte haben die EU-Mitgliedstaaten, die auch Vertragsstaaten der Mannheimer Akte sind, der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR) Zuständigkeiten auf den von der Akte erfassten Gebieten übertragen. Diese Akte garantiert vom Grundsatz her die freie Schifffahrt auf dem Rhein. Zur Umsetzung der Grundsätze dieses Vertragswerks hat die ZKR mehrere Verordnungen und Beschlüsse angenommen. Darin geht es unter anderem um technische Normen, die Schiffsbesatzung, die Sicherheit und Freiheit der Schifffahrt. Die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt hat Entscheidungsbefugnis in Streitigkeiten in den von der Akte erfassten Bereichen. Die Beschlüsse der ZKR sind für Vertragsstaaten bindend und müssen in nationales Recht umgesetzt werden. Für den Rhein gilt eine einheitliche Regelung, die in allen Vertragsstaaten vereinbarungsgemäß umgesetzt wurde. Hierzu ist anzumerken, dass die Schweiz der einzige Vertragsstaat ist, der nicht Mitgliedstaat der EU ist.

3.1.1.2. Mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft⁽⁷⁾ und den damit zusammenhängenden Änderungen, Ergänzungen und abgeleiteten Rechtsvorschriften haben die Mitgliedstaaten Befugnisse zur Verwirklichung eines gemeinsamen Binnenmarktes an die Europäische Kommission abgetreten. Unter anderem wurden der Europäischen Kommission Zuständigkeiten im Güterverkehrsbereich übertragen, und so hat die Kommission seitdem auf diesem Gebiet sekundäres europäisches Recht mittels Verordnungen und Richtlinien entwickelt. Diese europäischen Rechtsvorschriften, die in den

(4) Die derzeitigen Mitglieder der Mannheimer Akte sind die Schweiz, Frankreich, Deutschland, Belgien und die Niederlande.

(5) Die derzeitigen Mitglieder des Belgrader Übereinkommens sind Bulgarien, Deutschland, Kroatien, Moldau, Österreich, Rumänien, Russland, Serbien, Montenegro, Slowakei, Ukraine und Ungarn.

(6) Revidierte Rheinschifffahrtsakte (Mannheimer Akte) vom 17. Oktober 1868 in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. März 1969 (BGBl. II S. 597) mit Zusatzprotokollen.

(7) Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften vom 25. März 1957, Nederlands Tractatenblad 1957, 74 und 91.

EU-Mitgliedstaaten gelten, erstrecken sich ebenfalls auf technische Normen, Schiffsbesatzungen und Sicherheit, die inhaltlich auf den einschlägigen Beschlüssen der ZKR basieren, die in der Gemeinschaft angewandt werden.

3.1.1.3. Im Jahre 1948 schlossen die Donauanrainerstaaten das Belgrader Übereinkommen⁽¹⁾. Mit diesem Regelwerk wurde die Donaukommission ins Leben gerufen, die die Donauschiffahrtsregelung aufgrund des Belgrader Übereinkommens überwacht und weiterentwickelt. Mit dem Belgrader Übereinkommen soll vor allem der zwischenstaatliche Schiffsverkehr auf der Donau geregelt werden. Unter der Aufsicht der Donaukommission wurden für die Umsetzung dieses Grundsatzes einige Empfehlungen für die Vertragsstaaten ausgearbeitet, die unter anderem technische Normen, die Sicherheit und Bestimmungen über Schiffsbesatzungen betreffen. Die Beschlüsse der Donaukommission gemäß dem Belgrader Übereinkommen sind Empfehlungen für die Mitgliedstaaten, die diese dann in einzelstaatliches Recht umsetzen sollen. Wegen der Rechtscharakteristik der Beschlüsse der Donaukommission gibt es für die Schifffahrt auf der Donau keine einheitliche Regelung, so dass die Beschlüsse nicht automatisch und uneingeschränkt in den Vertragsstaaten angewandt werden. Nach der bevorstehenden Osterweiterung und dem eventuellen späteren Beitritt weiterer Balkanländer zur EU bleiben noch einige Vertragsstaaten übrig, die kein EU-Mitgliedstaat sein werden, wie etwa Russland, die Ukraine und Moldau.

3.1.2. Da es für die europäische Binnenschifffahrt derzeitige mehrere Regelungen gibt, die unterschiedliche Rechtsinstrumente und inhaltlich voneinander abweichende Bestimmungen nach sich ziehen, manifestieren sich de jure und de facto Hindernisse u. a. in Form von:

- Beschränkungen des Marktzugangs;
- Beschränkungen bei den Verkehrsrechten „fremder Schiffe“;
- Abweichungen bei den technischen Normen und Schiffsattesten.

Diese Unterschiede wurden im Nachgang zu der Gesamteuropäischen Ministerkonferenz 2001 in Rotterdam in einer Untersuchung der betreffenden internationalen Organisationen (VN/ECE „Group of Volunteers“) festgehalten und näher erläutert⁽²⁾.

(1) Übereinkommen vom 18. August 1948 über die Regelung der Schifffahrt auf der Donau (Belgrader Donaukonvention). Einige Länder sind übrigens der Auffassung, dass de jure auch die internationale Donauakte von 1856 und die Europäische Donauakte von 1921 nach wie vor gültig sind.

(2) VN/ECE Group of Volunteers „Rechtliche Hindernisse“: „Bestandsaufnahme der ‚rechtlichen Hindernisse, die das Entstehen eines harmonisierten, wettbewerbsorientierten gesamteuropäischen Transportmarktes auf Binnenwasserstraßen behindern“ (Erklärung von Rotterdam, Punkt 13).

Die Arbeitsgruppe hat in einem Dokument die rechtlichen Hindernisse definiert und kommentiert. Dabei wurden den Beschränkungen bezüglich der Verkehrsrechte „fremder Schiffe“, dem freien Zugang zur Schifffahrt auf den verschiedenen Wasserstraßen, Unterschieden bei den technischen Vorschriften, Schifferpatenten und Besatzungsvorschriften sowie der unzureichenden Harmonisierung des zivilrechtlichen Rahmens Augenmerk gewidmet. Angesichts der angestrebten Annäherung zwischen der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt und der Donaukommission sowie der Initiativen zur gegenseitigen Anerkennung verschiedener Beschlüsse und der EU-Erweiterung und der Aufhebung der bilateralen Abkommen, soweit sie Zuständigkeiten der Gemeinschaft betreffen, ist in absehbarer Zeit mit einer Harmonisierung auf bestimmten Gebieten zu rechnen.

Auch der EWSA hat sich bereits mit diesen Hindernissen beschäftigt, und zwar im Bericht des Gemischten Beratenden Ausschusses EU/Rumänien über die Optimierung der Donau als gesamteuropäischer Verkehrskorridor.

3.1.3. Die Fertigstellung der Verkehrsverbindung zwischen Rhein und Donau im Jahre 1992 hat der Wirtschaftstätigkeit und dem Verkehr zwischen Ost und West einen neuen Impuls gegeben. Nachdem die osteuropäischen Länder ihre Märkte öffnen und von einer Planwirtschaft zu Marktwirtschaft übergehen, ist mit dem Beitritt eines Großteils dieser Staaten zur EU eine neue Ära angebrochen, die ein entschlossenes Eintreten für eine gesamteuropäische Regelung für die Binnenschifffahrt verlangt. In der Schlusserklärung der besagten Konferenz wird hierzu aufgerufen.

3.2. *Privatrechtliche Aspekte*

3.2.1. Im Gegensatz zum See-, Straßen- und Schienenverkehr gelten für den Gütertransport auf Binnenwasserstraßen unterschiedliche nationale Regelungen.

3.2.2. Jüngste Anstrengungen haben zu Übereinkommen geführt, die Harmonisierung und Rechtsvereinheitlichung bewirken sollen.

3.2.3. In den vergangenen Jahren wurden auch auf Initiative der Wirtschaft (Binnenschifffahrt und Vertreter des Versicherungswesens) internationale Übereinkommen konzipiert, die auf eine einheitliche Regelung für den Güterverkehr in Europa abheben, um so Rechtssicherheit und Versicherbarkeit zu bieten. Die nachgenannten Vertragswerke bezwecken die Einführung einer einheitlichen privatrechtlichen Regelung für die Binnenschifffahrt, die sich im Lichte der Wesensmerkmale des Sektors an vergleichbaren internationalen Verträgen betreffend den See- und den Straßenverkehr orientiert.

3.2.3.1. Straßburger Übereinkommen über die Beschränkung der Haftung in der Binnenschifffahrt (CLNI)

Das CLNI-Übereinkommen führt eine Beschränkung der Haftung gegenüber Dritten bei Verletzung nichtvertraglicher Rechte ein. Das Vertragswerk wurde ursprünglich von den Rheinrainerstaaten ausgearbeitet und unterzeichnet. Seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1997 steht das Übereinkommen auch den osteuropäischen Staat zum Beitritt und zur Ratifizierung offen ⁽¹⁾.

3.2.3.2. Budapester Übereinkommen über den Vertrag über die Güterbeförderung in der Binnenschifffahrt (CMNI)

Das CMNI-Übereinkommen sieht eine einheitliche Regelung für Frachtverträge betreffend die Beförderung von Gütern in der Binnenschifffahrt vor, in Analogie zu den entsprechenden Regelungen bei anderen Verkehrsträgern [den de Haag-Visby-Regeln und den Hamburger Regeln für den Seeverkehr bzw. das Übereinkommen über den Beförderungsvertrag im internationalen Straßgüterverkehr (CMR)]. Für den Frachtvertrag gelten bislang einzelstaatliche voneinander abweichende Regelungen in den derzeitigen Mitgliedstaaten der EU. In den künftigen Mitgliedstaaten und den anderen Donaustaaten befindet sich das Privatrecht in einem Umbruch und kann durch die Einführung eines internationalen Vertragswerks Zersplitterung des Rechts vermieden werden. Das Übereinkommen wurde im Jahre 2001 von allen europäischen Binnenschifffahrtsnationen unterzeichnet und muss jetzt noch von den betreffenden Ländern ratifiziert und in einzelstaatliches Recht umgesetzt werden.

3.2.3.3. Entwurf für ein Europäisches Übereinkommen über die Haftung und Entschädigung für Schäden bei der Beförderung schädlicher und gefährlicher Stoffe auf Binnenwasserstraßen (CRDNI)

In dem Wissen um ihre gesellschaftliche Verantwortung strebt die Binnenschifffahrt einheitliche Vorschriften über die Haftung für Schäden bei der Beförderung gefährlicher Stoffe auf Binnenwasserstraßen an, die zur Zeit noch von Staat zu Staat unterschiedlich sind und ein unterschiedliches Schutzniveau für die geschädigte Partei beinhalten. Mit diesem Übereinkommen wird eine einheitliche Haftungsregelung für den — immer weiter zunehmenden — Transport von Gefahrgut in der Binnenschifffahrt eingeführt. Basierend auf dem Grundsatz eines größtmöglichen Schutzes des Opfers soll mit diesem Vertragswerk ein System eingeführt werden, das weitgehend mit den Seerechtsvorschriften und den folgenden Grundprinzipien auf einer Linie liegt:

- Kanalisierung der Haftung;
- verschuldensunabhängige Haftung;
- Versicherungspflicht.

⁽¹⁾ Das Übereinkommen trat am 1.9.1997 in Kraft, nachdem es von Deutschland, Luxemburg, den Niederlanden und der Schweiz ratifiziert worden war.

3.2.4. Von den genannten Übereinkommen ist bislang nur eines in fünf Binnenschifffahrtsnationen in Kraft getreten [Straßburger Übereinkommen über die Beschränkung der Haftung in der Binnenschifffahrt (CLNI)]; bei den anderen Übereinkommen stehen die Ratifizierung und das Inkrafttreten (Budapester Übereinkommen über den Vertrag über die Güterbeförderung in der Binnenschifffahrt (CMNI) bzw. ihr Abschluss [Entwurf für ein Europäisches Übereinkommen über die Haftung und Entschädigung für Schäden bei der Beförderung schädlicher und gefährlicher Stoffe auf Binnenwasserstraßen (CRDNI)] immer noch aus.

4. Umwelt und Sicherheit

4.1. Zu den Umweltfolgen ist zu sagen, dass der Energieverbrauch pro Tonnenkilometer beim Binnenschiffsgütertransport lediglich 1/5 des Verbrauchs beim Straßentransport ⁽²⁾ und nur 3/5 des Verbrauchs beim Transport auf der Schiene ausmacht. Innovationen tragen dazu bei, dass bei neuen Schiffen eine bessere Motorentchnik zum Einsatz kommt und damit auch die Emission geringer ist, während ältere Schiffe vielfach motormäßig an den Stand der Technik angepasst werden.

4.2. Zum Bereich der Behandlung von Abfällen hat die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt das „Übereinkommen über die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen in der Rhein- und Binnenschifffahrt“ erreicht. In dem Bewusstsein, dass die Abfallvermeidung sowie die Sammlung, Abgabe und Annahme von Abfällen für die anschließende Verwertung und Entsorgung im Interesse des Umweltschutzes, sowie der Gesundheit des Schiffspersonals und der Verkehrsteilnehmer für die Binnenschifffahrt und die damit zusammenhängenden Wirtschaftszweige eine Notwendigkeit ist, haben sich die Mitgliedstaaten auf ein Abfallabgabe- und -sammlungssystem geeinigt.

4.3. In Anwendung des Verursacherprinzips sieht das Übereinkommen die Sammlung von sowohl Schiffsabfällen — einschließlich öl- und fetthaltiger Schiffsbetriebsabfälle — als auch von Ladungsabfällen vor.

4.4. Solange dieses Vertragswerk noch nicht in Kraft getreten ist, gibt es für die Annahme von Schiffsabfällen voneinander abweichende einzelstaatliche Vorschriften, Verfahren und Fazilitäten.

4.5. Bezüglich der Sicherheit der Schifffahrt gelten strenge Anforderungen hinsichtlich der technischen Ausrüstung von Schiffen im allgemeinen und besondere Anforderungen für den Transport gefährlicher Ladung im spezifischen.

⁽²⁾ Aus der Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die Zukunft des transeuropäischen Binnenwasserstraßennetzes“, ABl. C 80 vom 3.3.2002. In Ziffer 3 und 4 dieser Stellungnahme sind zahlreiche weitere Kennziffern zur Binnenschifffahrt enthalten.

4.6. Die Beförderung gefährlicher Güter auf dem Rhein regelt die ADNR-Verordnung⁽¹⁾. Diese Verordnung legt fest, unter welchen Voraussetzungen gefährliche Güter auf dem Rhein befördert werden dürfen.

4.6.1. In Deutschland, den Niederlanden, in Belgien und in Frankreich wird die ADNR-Verordnung nicht nur auf den Rhein, sondern auch auf die anderen Binnenwasserstraßen angewandt. Für die Donauschifffahrt gilt die ADN-D als Empfehlung. Dieses Regelwerk basiert auf der ADN-Empfehlung der Europäischen Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen. Im Jahre 2000 kam unter der Federführung der VN/ECE in Zusammenarbeit mit der ZKR das ADN-Übereinkommen zustande. Dieses Vertragswerk gilt vom Grundsatz her in ganz Europa und tritt in Kraft, sobald sieben Unterzeichnerstaaten es ratifiziert haben; mit dem Inkrafttreten werden Anlagen zu diesem Übereinkommen auf die dann geltenden Anlagen zur ADNR-Verordnung übertragen, um die Kontinuität der geltenden Regeln zu gewährleisten. In einem Richtlinienvorschlag⁽²⁾ hat die Europäische Kommission vorgeschlagen, die ADNR-Bestimmungen in den EU-Mitgliedstaaten zu übernehmen.

4.7. Augenmerk muss allerdings der Kontrolle der Einhaltung all dieser Vorschriften gewidmet werden, die mitunter zu wünschen übrig lässt.

5. Soziale Aspekte und Arbeitsmarktsituation

5.1. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Arbeitsmarktlage im Allgemeinen

5.1.1. Die sozialen Aspekte innerhalb der Europäischen Union stehen im engen Zusammenhang mit der Einrichtung und Funktionsweise des gemeinsamen Marktes. Die im EG-Vertrag verankerten Kompetenzen bezüglich sozialer Maßnahmen nehmen unter anderem Bezug auf die Grundsätze der Freizügigkeit von Arbeitnehmern und der damit zusammenhängenden Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Art. 39 EGV und Art. 136 EGV).

5.1.2. In den EU-Mitgliedstaaten ist die Arbeitsmarktlage in Bezug auf den Binnenschifffahrtssektor gekennzeichnet durch einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften. Dem steht ein Potential an qualifizierten Arbeitskräften in den künftigen EU-Mitgliedstaaten gegenüber.

5.2. Schiffsbesatzungsvorschriften

5.2.1. Unterschiede bei den Qualifikationen und Befähigungsnachweisen bezüglich der Berufe und Anforderungen in

der Binnenschifffahrt in den derzeitigen und den neuen Mitgliedstaaten können zu Schwierigkeiten bei der Einstellung von Arbeitskräften und der Freizügigkeit der Arbeitnehmer führen.

5.2.2. Im Rahmen der Mannheimer Akte haben die Mitgliedstaaten der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt einheitliche Rechtsvorschriften über Schifferpatente und die Zusammensetzung der Schiffsbesatzung eingeführt, die in den betreffenden Ländern gelten⁽³⁾. Diese Regeln, die für die Rheinschifffahrt gelten, sind zugleich auch Ausgangspunkt für die Regelung der Schifffahrt auf den nationalen Wasserstraßen der Mitgliedstaaten der ZKR.

5.2.3. Deswegen sind die Binnenschifffahrtsregeln betreffend die Fahrzeiten, Zusammensetzung der Besatzung, Ruhezeiten, Qualifikationen und Ausbildung Gegenstand unterschiedlicher öffentlich-rechtlicher Regelwerke. Dies ist nicht nur sehr unübersichtlich, sondern führt auch zu Unterschieden bei der Kontrolle der Einhaltung dieser Bestimmungen.

5.2.4. Im Belgrader Übereinkommen gibt es für die Donauschifffahrt lediglich eine Regelung über das Schifferpatent. Auch wenn aufgrund des Empfehlungscharakters der Bestimmungen des Belgrader Übereinkommens nicht bekannt ist, inwieweit diese Patentregelung von den Mitgliedstaaten umgesetzt wurden, gibt es zwischen den Mitgliedstaaten der Donaukommission eine gegenseitige Anerkennung von Schifferpatenten.

5.2.5. Auf Gemeinschaftsebene gibt es bereits eine einheitliche Schifferpatentregelung und Bestrebungen für Schiffsbesatzungsvorschriften. Gedacht wird dabei an eine Regelung mit einer breiten Grundlage an einheitlichen Bestimmungen und gewissen regionalen bzw. lokalen Erleichterungen.

5.2.6. Die bestehenden Schiffsbesatzungsvorschriften für Binnenschiffe beinhalten eine Koppelung an die jeweiligen Ausrüstungsanforderungen an Schiffe im Sinne einer Mindestbemanningstärke. Diese Anforderungen stehen in engem Zusammenhang mit den nautisch-technischen Normen für Binnenschiffe.

5.3. Sozialer Dialog

Ein sozialer Dialog hat sich, wenn überhaupt, nur in geringem Maße entwickelt. Was die Mitgliedstaaten der ZKR angeht, ist in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass die Besatzungsvorschriften gleichermaßen für alle Besatzungsmitglieder gelten und keine spezifischen Bestimmungen betreffend die Arbeitnehmer enthalten. Auf der anderen Seite tragen die Arbeitnehmerschutzvorschriften, etwa bezüglich der Arbeitszeiten und der Arbeitsbedingungen, den besonderen Gegebenheiten im Binnenschifffahrtssektor und den geltenden Besatzungsvorschriften nicht Rechnung. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Binnenschifffahrtssektor weitgehend aus Selbständigen besteht.

⁽¹⁾ Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf dem Rhein.

⁽²⁾ KOM(97) 367 endg.

⁽³⁾ Rheinschifffahrtuntersuchungsordnung, Kapitel 23.

5.4. Harmonisierung

5.4.1. Harmonisierte europäische Rechtsvorschriften über die Qualifikationen von Schiffsbesatzungen und klare Verhältnisse bezüglich der gegenseitigen Anerkennung von Befähigungsnachweisen sind der sozialen Integration und der Sicherheit in Europa zuträglich, dergestalt dass im Interesse der Betroffenen für Bedingungs-gleichheit gesorgt wird.

5.4.2. Jüngste Besprechungen zwischen der ZKR und der Donaukommission beabsichtigen unter anderem die gegenseitige Anerkennung von Schifferpatenten durch die Mitgliedstaaten der beiden Organisationen.

5.4.3. Die Europäische Kommission hat die gegenseitige Anerkennung von Schifferpatenten in den Richtlinien 91/672/EWG und 96/50/EG festgeschrieben.

5.4.4. Bezüglich der Qualifikationen der anderen Besatzungsmitglieder ist eine Harmonisierung auf europäischer Ebene und Klarheit über die gegenseitige Anerkennung der entsprechenden Befähigungszeugnisse erforderlich. Einheitliche Ausbildungsgänge können maßgeblich zur Verwirklichung der angestrebten Harmonisierung der Schiffsbesatzungsvorschriften auf europäischer Ebene beitragen.

5.5. Kommunikation

5.5.1. Ein wichtiger Aspekt ist die Kommunikation im internationalen Binnenschiffsverkehr. In den europäischen Binnenschiffahrtsländern werden verschiedene Sprachen angewandt, was wegen der Mobilität der Arbeitnehmer sowohl bei den Besatzungsmitgliedern untereinander als auch zwischen den Binnenschiffsverkehrsteilnehmern bereits zu Verständigungsschwierigkeiten geführt hat und auch in der Zukunft Kommunikationsprobleme auslösen kann.

5.5.2. Zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit ist die gegenseitige Verständigungsmöglichkeit sehr wichtig und muss denn auch entsprechendes Augenmerk erfahren. In diesem Zusammenhang ist das „Handbuch Binnenschiffahrt“ zu erwähnen. Dieses Handbuch enthält Anweisungen für den Sprachgebrauch bei der Kommunikation zwischen Schiffen untereinander bzw. zwischen Schiff und Landseite.

6. Der derzeitige politische Rahmen auf europäischer Ebene

6.1. Standpunkt des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses bezüglich der Zukunft der Binnenschiffahrt

6.1.1. In einer Stellungnahme aus jüngerer Zeit zum Thema „Die Zukunft des transeuropäischen Binnenwasserstraßennetzes“⁽¹⁾ wertet der EWSA die Binnenschiffahrt als eine echte Alternative, deren Möglichkeiten unterschätzt wird.

(1) EWSA-Stellungnahme zum Thema „Die Zukunft des transeuropäischen Binnenwasserstraßennetzes“, ABl. C 80 vom 3.4.2002.

6.1.2. Die Binnenschiffahrt kann wegen ihres Wachstumspotentials bei der Verkehrsverlagerung auf andere Verkehrsträger (modal shift) sowie für die Intermodalität eine wichtige Rolle spielen.

6.1.3. Wie aus den gemeinsamen Schlussfolgerungen des Gemischten Beratenden Ausschusses EU/Rumänien⁽²⁾ hervorgeht, ist die Politik zur Optimierung der Donau als gesamteuropäischer Verkehrskorridor in erster Linie darauf ausgerichtet, eine Verbindung zwischen dem Korridor VII⁽³⁾ und dem übrigen gesamteuropäischen Verkehrssystem zu schaffen. Das Streben nach einer Verknüpfung der verschiedenen Teile des gesamteuropäischen Verkehrsnetzes hat unlängst in einem größeren Rahmen einen starken Impuls bekommen.

6.1.4. Der EWSA hat bereits in der Vergangenheit für einen ständigen und strukturierten Dialog in den gesamteuropäischen Korridoren plädiert, um die Kontakte zwischen den sozioökonomischen Partnern aus den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) zu verbessern, und möchte an dieser Stelle seine Sichtweise noch einmal bekräftigen⁽⁴⁾.

6.2. Das Weißbuch der Kommission „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“⁽⁵⁾

6.2.1. Die Kommission hat sich entschlossen, den im Verkehrssektor festgestellten Problemen die Stirn zu bieten, und zeigt hierfür politische Lösungen auf, die vor allem eine Verlagerung zwischen den Verkehrsträgern beinhalten.

6.2.2. Im Rahmen der Verkehrspolitik wurden eine Reihe von Kernzielen abgesteckt. In diesem Zusammenhang weist die Kommission in ihrem Weißbuch daraufhin, dass die Möglichkeiten der Binnenschiffahrt zur Entlastung der an der Kapazitätsgrenze angelangten Straßenverkehrsinfrastruktur bislang unzureichend genutzt wurden.

6.2.3. Um die Position der Binnenschiffahrt zu stärken und dem Sektor neuen Elan zu verleihen, strebt die Kommission eine stärkere Harmonisierung der Vorschriften über die technischen Anforderungen an Binnenschiffe, die Schifferpatente und die Auflagen bezüglich der Schiffsbesatzung an.

(2) EU Energy and Transport in figures, Statistical pocketbook 2002, ISSN 1225-1095.

(3) Österreich, Kroatien, Deutschland, Moldau, Ukraine, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Slowakei.

(4) vgl. EWSA-Stellungnahme CESE 1351/2002 zu der „Umsetzung des strukturierten sozialen Dialogs in den gesamteuropäischen Verkehrskorridoren“.

(5) KOM(2001) 370 endg. vom 12.9.2001.

6.2.4. Im Rahmen der neuen Verkehrspolitik beabsichtigt die Kommission eine Stärkung der Position der Gemeinschaft in internationalen Organisationen, wie etwa der ZKR und der Donaukommission⁽¹⁾.

6.3. *Der Kommentar des Europäischen Parlaments zum Weißbuch der Kommission „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“*

6.3.1. In seinem Bericht über das Weißbuch der Kommission⁽²⁾ hält das Parlament Binnenschifffahrt für ein nützliches Instrument im Dienste der Verkehrspolitik, da sie einen innovativen, umweltfreundlichen und relativ billigen Verkehrsträger darstellt, und hält ihre Modernisierung, ihre Aufwertung und ihren Ausbau mittels ausreichender Investitionen für notwendig.

6.4. *Die Europäische Kommission und die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR)*

6.4.1. Am 3. März 2003 haben die Europäische Kommission und die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR) ein Kooperationsabkommen geschlossen. Die Europäische Kommission und die ZKR streben gemeinsame Ziele im Bereich der Weiterentwicklung der Binnenschifffahrt an. Deswegen sind auch beide Organisationen entschlossen, die Einigung des Binnenschifffahrtsmarktes entsprechend dem Grundsatz der freien Schifffahrt zu fördern. Mit diesem Schritt bringen die Europäische Kommission und die ZKR zum Ausdruck, dass eine effiziente Zusammenarbeit erforderlich ist, um die geeigneten Voraussetzungen für eine Entwicklung und völlige Entfaltung des Potentials der europäischen Binnenschifffahrt zu schaffen.

6.4.2. Die ZKR-Mitgliedstaaten haben am 28.11.2002 das Zusatzprotokoll Nr. 7 zur Revidierten Mannheimer Akte unterzeichnet, das die Anerkennung nichtrheinischer Schiffsatteste und Patente, die nach Bedingungen, die gleichwertig mit denen der Rheinschifffahrtsverordnungen sind, erteilt worden sind, ermöglicht. Mit dieser Maßnahme, die sich insbesondere auf Gemeinschaftsurkunden beziehen kann, wird bezweckt, eine Harmonisierung der verschiedenen Regelungen zu ermöglichen und die verwaltungsmäßigen Verpflichtungen der Binnenschifffahrtstreibenden zu vereinfachen.

6.5. *Die Donaukommission*

Die Donaukommission erwägt inzwischen eine Modernisierung und eventuelle Überarbeitung des Belgrader Übereinkom-

mens. Dies hängt unter anderem zusammen mit der Zusammenarbeit, die seit Jahren zwischen der Donaukommission und den ZKR in Form gemeinsamer Ausschüsse besteht. Die Verhandlungen über eine eventuelle Revision betreffen im wesentlichen:

- die grundsätzliche Frage bezüglich der Definition der freien Schifffahrt auf der Donau (lediglich freie Schifffahrt oder aber freie Schifffahrt und freier Güterverkehr);
- den Rechtscharakter der Beschlüsse der Donaukommission (Empfehlungs- oder Verbindlichkeitscharakter).

6.6. *Politische Bestrebungen auf gesamteuropäischer Ebene*

Bei den jüngsten politischen Entscheidungen wird die Bedeutung der Binnenschifffahrt anerkannt und ein positiver Beitrag zur Verwirklichung einer besseren Position dieses Verkehrsträgers geleistet:

- auf der Gesamteuropäischen Binnenschifffahrtskonferenz in Rotterdam am 5. und 6. September 2001⁽³⁾ erkannten die Vertreter der Regierungen der europäischen Länder und internationaler Organisationen sowie die Beobachter anderer Länder, für die der Binnenschiffstransport von Interesse ist, den Impuls an, dass die Anstöße der Ministerkonferenz zu aktuellen Fragen der europäischen Binnenschifffahrt (in Budapest, September 1991) Anlass zu Diskussionen und Maßnahmen gegeben haben, die auf die Förderung des Transports auf den Binnenwasserstraßen und die Beseitigung von Hindernissen für diese Transportart abzielen, und erklärten u. a., die Schaffung eines transparenten und integrierten gesamteuropäischen Marktes für den Transport auf den Binnenwasserstraßen anzustreben, der auf den Prinzipien der Gegenseitigkeit, der freien Schifffahrt, des fairen Wettbewerbs und der Gleichbehandlung der Benutzer von Binnenwasserstraßen beruht.
- Auf dem von der I V R gemeinsam mit dem Büro für den Informationsaustausch über technische Hilfe der Europäischen Kommission veranstalteten 4. Kolloquium unter dem Thema „Europäische Binnenschifffahrt: Perspektiven und Herausforderungen“ am 21. und 22. März 2002 nahmen die anwesenden Vertreter internationaler Organisationen, Ministerien, der Binnenschifffahrt, des Versicherungssektors, der verladenden Wirtschaft und Vertreter der anderen Sektoren zum Schluss dieser Konferenz eine Resolution zur Förderung einer einheitlichen Binnenschifffahrt an.

(1) In der Fachgruppensitzung teilte der Vertreter der Kommission mit, dass am 1. August 2003 beschlossen wurde, Verhandlungen einzuleiten.

(2) Bericht über das Weißbuch der Kommission [(KOM(2001) 370 endg. — C5-0658/2001 — 2001/2281(COS)] — 9.12.2002.

(3) Gemeinsame Erklärung der Rotterdamer Ministerkonferenz vom 6. September 2001.

7. Empfehlungen

7.1. Anwendungsbereich und Rechtsinstrumente

7.1.1. Um integrierte Regelungen und einheitliche Rechtsvorschriften in Bezug auf die Binnenschifffahrt verwirklichen zu können, müssen die bestehenden Regelwerke, Übereinkommen und bilateralen Abkommen, die für nationale und internationale Wasserstraßen gelten, harmonisiert werden.

7.1.2. Diese Harmonisierung muss sich auf die derzeitigen und künftigen Mitgliedstaaten der EU sowie auf Drittländer erstrecken, die zu diesen eine schiffbare Wasserstraßenverbindung unterhalten.

7.1.3. Die Rechtsinstrumente, mit deren Hilfe die angestrebte Harmonisierung und Vereinheitlichung ins Werk gesetzt werden kann, sind die Integration der bestehenden Regelwerke bzw. eine gegenseitige Anerkennung der einschlägigen Rechtsvorschriften in Bezug auf öffentlich-rechtliche Aspekte sowie die Konzipierung und Ratifizierung internationaler Übereinkommen im Bereich der privatrechtlichen Aspekte.

7.2. Öffentlich-rechtliche Aspekte

7.2.1. Für die europäische Binnenschifffahrt gelten bislang mehrere Regelungen, die zu unterschiedlichen Rechtsinstrumenten und inhaltlich voneinander abweichenden Rechtsvorschriften führen. So gibt es Länder, die unter die Rheinschiffahrtsregelung der ZKR fallen, die Mitgliedstaaten, für die das Regelwerk der EU gilt, sowie Länder, die vom Regelwerk der Donaukommission erfasst werden. Während die Regelungen der ZKR und der Europäischen Union rechtsverbindlich sind und die Mitgliedstaaten zum Teil unter beide Regelungen fallen, hat das Regelwerk der Donaukommission lediglich Empfehlungscharakter.

7.2.2. Integrierte Rechtssysteme

- Die Binnenschiffahrtsregelungen der EU und der ZKR sind inhaltlich teilweise aufeinander abgestimmt oder werden dies in absehbarer Zeit sein. Der Schutz der Binnenschifffahrt in Bezug auf Sicherheit und den technischen Zustand der Schiffe entsprechend anspruchsvollster Normen steht dabei im Vordergrund. Eine weitere Integration der Vorschriften auf Gegenseitigkeitsbasis ebenfalls im Sinne der anspruchsvollsten und bereits eingeführten Normen erscheint ratsam.
- Die Bestimmungen der Europäischen Union und der Donaukommission werden sich, was die künftigen Mitgliedstaaten der beiden Organisationen angeht, weniger kompliziert zueinander verhalten, wenn die neuen Länder

einmal beigetreten sind. Wegen des Empfehlungscharakters der geltenden Bestimmungen der Donaukommission müssen die neuen Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt ihres Beitritts den gemeinsamen Besitzstand des europäischen Rechts in ihr nationales Recht übernommen haben. Angesichts der Position und koordinierenden Funktion der Donaukommission zwischen Ost und West kann die Donaukommission in einem erweiterten Europa eine wichtige Rolle als Bindeglied zwischen der Europäischen Union (und ihren Mitgliedstaaten) und den übrigen Mitgliedstaaten der Donaukommission übernehmen. Ein neuer Donauvertrag, wie er auch im Bericht des Gemischten Beratenden Ausschusses EU/Rumänien über die Optimierung der Donau als gesamteuropäischer Verkehrskorridor empfohlen wird und der sich an den Bestimmungen der ZKR und der EU orientiert, könnte hierfür hilfreich sein.

- Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit werden die Balkanländer größtenteils der Europäischen Union beitreten (der Beitritt Bulgariens und Rumäniens ist bereits für 2007 vorgesehen, Kroatien ist kürzlich Beitrittskandidat geworden, und diesem Beispiel werden später sicherlich auch Serbien und Montenegro folgen). Für die Donauländer gilt aufgrund des gemeinsamen Besitzstands dann das europäische Binnenschiffahrtsrecht. Bei einem Beitritt der Gemeinschaft zur Zentralkommission für die Rheinschiffahrt, wie im Weißbuch der Kommission vorgesehen, erkennt die Europäische Union die Rechtsverbindlichkeit der Mannheimer Akte als Grundlage für eine gesamteuropäische Binnenschiffahrtsregelung an.

7.3. Privatrechtliche Aspekte

Da es bei allen Verkehrsträgern bereits seit Jahrzehnten einheitliche internationale Regelungen bezüglich der privatrechtlichen Aspekte gibt, ist nicht zu verkennen, dass für die Binnenschifffahrt als grenzüberschreitender Verkehrsträger par excellence die Herbeiführung harmonisierter und einheitlicher Rechtsvorschriften von großer Bedeutung ist. Ein umgehendes Inkrafttreten internationaler Vereinbarungen ist aus der Sicht der Binnenschifffahrt unbedingt geboten, um

- die politischen Zielsetzungen auf europäischer Ebene verwirklichen zu können;
- die Schaffung zwischenzeitlicher neuer Rechtsvorschriften zur Binnenschifffahrt in den künftigen EU-Mitgliedstaaten und sonstigen Donaurainerstaaten zu verhindern und eine weitere Zersplitterung des Binnenschiffahrtsrechts zu vermeiden;
- das fehlende Bindeglied in der internationalen Transportkette schaffen zu können.

7.4. *Konzipierung und Ratifizierung internationaler Übereinkommen*

Deswegen werden die (derzeitigen und künftigen) Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgerufen:

- die bereits geschlossenen internationalen Übereinkommen [Budapester Übereinkommen über den Vertrag über die Güterbeförderung in der Binnenschifffahrt (CMNI), Straßburger Übereinkommen über die Beschränkung der Haftung in der Binnenschifffahrt (CLNI)] zu ratifizieren und umzusetzen.
- ein solides und rechtlich ausgewogenes internationales Übereinkommen über die Haftung für Schäden und/oder Ladungsverlust beim Transport schädlicher Stoffe auf Binnenwasserstraßen auf der Grundlage des auf Initiative der Wirtschaft ausgearbeiteten für ein Europäisches Übereinkommen über die Haftung und Entschädigung für Schäden bei der Beförderung schädlicher und gefährlicher Stoffe auf Binnenwasserstraßen (CRDNI) zu entwickeln;
- alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um auf verschiedenen Gebieten eine Zersplitterung der Rechts-

vorschriften zu vermeiden und Rechtsvereinheitlichung in gewissen Bereichen der Binnenschifffahrt herbeizuführen.

7.5. *Sozialpolitik*

Es muss eine gemeinschaftliche Grundlage für die Schiffsbesatzungsvorschriften in der EU geschaffen werden, um Bedingungsähnlichkeit für die Binnenschifffahrt herbeiführen zu können. Ein sozialer Dialog zwischen den Organisationen der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Selbständigen kann hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten und außerdem einer besseren Abstimmung von Schiffsbesatzungsvorschriften und Arbeitnehmerschutzbestimmungen zuträglich sein.

7.6. *Anschlussmaßnahmen*

Der EWSA möchte alle beteiligten Seiten ersuchen, in dieser Richtung weiterzuarbeiten. Der Ausschuss selbst wird auch weiterhin Impulse geben, um eine baldmöglichste Schaffung einheitlicher Regeln für sämtliche europäischen Binnenwasserstraßen zu erreichen.

Brüssel, den 24. September 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Grünbuch „Unternehmergeist in Europa“

(KOM(2003) 27 endg.)

(2004/C 10/14)

Die Europäische Kommission beschloss am 21. Januar 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Grünbuch zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 3. September 2003 an. Berichtersteller war Herr Butters.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September 2003 (Sitzung vom 24. September) mit 38 gegen 3 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

ZUSAMMENFASSUNG DER STELLUNGNAHME

In der Einleitung werden die Reichweite, die Ziele und der Kontext der Stellungnahme erläutert; insbesondere wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, innerhalb der vom Grünbuch vorgegebenen Parameter zu arbeiten, um so konstruktiv wie möglich zur Schaffung eines Rahmens für eine langfristige europäische Politik zur Förderung unternehmerischer Initiative beizutragen.

- Abschnitt 2 enthält zunächst kurze allgemeine Bemerkungen zu dem Grünbuch zum Unternehmergeist und wendet sich dann zwei für diesen Bereich zentralen Themen zu: der Förderung von Unternehmergeist und der Schaffung eines unternehmensfreundlichen Klimas, auf die in den Abschnitten 3 und 4 näher eingegangen wird.
- Abschnitt 5 behandelt einige wesentliche Aspekte des Grünbuchs zum Unternehmergeist:
 - Muss zwischen unterschiedlichen Arten unternehmerischer Initiative unterschieden werden?
 - Kann bzw. muss jeder Mensch Unternehmergeist haben?
 - Beitrag unternehmerischer Initiative für die Gesellschaft
 - Motivationsfaktoren für Unternehmer
 - Sind die USA das richtige Beispiel für unternehmerische Initiative in Europa?
 - Gesellschaftliche Auswirkungen unternehmerischen Handelns
- Abschnitt 6 der Stellungnahme stellt einige politische Prioritäten für die Förderung unternehmerischen Handelns heraus und gibt einige konkrete Empfehlungen für mögliche Maßnahmen und Vorschläge für Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch.
- Abschnitt 7 gibt kurze Antworten des Ausschusses auf die zehn von der Kommission im Grünbuch zum Unternehmergeist gestellten Fragen, Abschnitt 8 enthält die Schlussfolgerungen.

1. Einleitung

1.1. Mit dieser Stellungnahme soll ein Beitrag zu dem laufenden Prozess des Verstehens und der Förderung von Unternehmergeist geleistet werden. In der Lissabonner Agenda und anschließend in der Europäischen Charta für Kleinunternehmen wurde die Bedeutung unternehmerischen Handelns für eine nachhaltige Entwicklung in Europa sowie die Notwendigkeit betont, ein politisches Klima zu schaffen, das Anreize für Unternehmer bietet.

1.2. Unternehmergeist ist ein allumfassendes kulturelles Konzept, das sich in einer gemeinsamen Denkweise äußert und sich auf vielerlei Art zeigt. Diese Stellungnahme legt den Schwerpunkt auf die Art, wie sich Unternehmergeist auf der wirtschaftlichen Ebene äußert, in der Führung eines Unternehmens, sowie auf die Faktoren, die das menschliche Handeln in diesem Bereich beeinflussen.

1.3. Die Stellungnahme des Ausschusses wird sich an die vom Grünbuch vorgegebenen Parameter, seinen Rahmen und seine Agenda halten. Sie wird die hierin angesprochenen Themen erörtern und liefert Beiträge und Empfehlungen für den von den Staats- und Regierungschefs auf dem EU-Frühjahrgipfel von 2003 angeforderten Aktionsplan.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt das Grünbuch zum Unternehmergeist und beglückwünscht die Europäische Kommission zu dieser hervorragenden Arbeit. Seiner Auffassung nach liefert dieses Grünbuch eine äußerst nützliche Übersicht über die größten Herausforderungen für künftige und schon jetzt in unterschiedlichen Inhaberstrukturen tätige Groß- und Kleinunternehmer in Europa sowie einen wertvollen Überblick über die Gründe für die relativ geringe unternehmerische Tätigkeit in Europa.

2.2. Das Grünbuch der Kommission zum Unternehmergeist stellt an sich schon eine eigene Initiative dar, da es eine Debatte in den Unternehmen und in der Politik anregt. Es wird jedoch nur dann einen bleibenden Eindruck hinterlassen, wenn die Kommission ihm nun Taten folgen lässt und einen ehrgeizigen und visionären Aktionsplan aufstellt und die Umsetzung dieses Aktionsplans bei den politischen Entscheidungsträgern und den Beteiligten auf der lokalen, regionalen, einzelstaatlichen und europäischen Ebene sicherstellt.

2.2.1. Darüber hinaus macht der Ausschuss auf die wesentliche Bedeutung einer Politik aufmerksam, die sich an den Bedürfnissen der Unternehmer orientiert. Dies erfordert die Einbeziehung der gesamten KMU, über eine weitest mögliche Einbindung repräsentativer Unternehmensverbände auf allen politischen Entscheidungsebenen und von der Frühphase des Beschlussfassungsprozesses an.

2.2.2. Nach Auffassung des Ausschusses sollte unterschieden werden zwischen einer Politik zur Förderung des Unternehmergeistes, die die Unternehmenskultur allgemeinverständlich macht, und einer Politik zur Unterstützung von Unternehmen, die eine Reihe von legislativen und operativen Maßnahmen zum Abbau von Hindernissen und zur Entwicklungsförderung umfasst. Der Ausschuss empfiehlt eine Aufteilung des Aktionsplans in zwei unterschiedliche Bereiche:

- Förderung des Unternehmergeistes: Hier sollte die Entwicklung einer Unternehmerkultur, die „Restaurierung“ und Verbesserung des Ansehens von Unternehmern bei potenziellen Unternehmensgründern und „Nachfolgern“, im Schul-, Universitäts- und Familienumfeld, im öffentlichen und im privaten Sektor, vor allem bei Finanzinstituten und in den europäischen Verwaltungen, sowie in den Mitgliedstaaten im Mittelpunkt stehen;
- Schaffung eines unternehmensfreundlichen Klimas: In diesem Zusammenhang sollte ein Programm für operative Maßnahmen aufgestellt werden, um unternehmerische Tätigkeit als Antwort auf die zehn Fragen des Grünbuchs zu fördern.

3. Förderung von unternehmerischer Initiative

3.1. Wie das Grünbuch feststellt, ist Unternehmergeist eine Denkweise. Diese Denkweise kann nicht gelehrt, aber sie kann gefördert werden. Eine Mischung aus einer umfassenden Bildung und der Kontakt mit unternehmerischem Denken und Handeln von früher Jugend an kann dazu beitragen, dass Kinder und junge Erwachsene stärker unternehmerisch denken und handeln und sich bei ihrer Berufswahl schließlich möglicherweise für die Führung eines Unternehmens entscheiden.

3.2. Im Aktionsplan muss sorgfältig darauf geachtet werden, das Konzept des Unternehmergeists Jungen und Mädchen schon in der Schule zu vermitteln, da die Schulzeit eine wichtige Möglichkeit für die Heranbildung möglicher Eigentümer-Manager von morgen bietet. Die Aufnahme einer

Geschäftstätigkeit galt lange Zeit als Beschäftigungsmöglichkeit und Möglichkeit für gesellschaftliche Mobilität für diejenigen, denen der Arbeitsmarkt ansonsten nur beschränkte Möglichkeiten bot, wie z. B. Schulabgänger mit schlechten Abschlusszeugnissen und Wirtschaftsmigranten. Die Gesellschaft und der Arbeitsmarkt zeigen indes allmählich, dass ein Geschäftsbetrieb Möglichkeiten für alle bieten kann. Der Aktionsplan sollte untersuchen, wie ein positives Bild von unternehmerischer Initiative für alle Menschen mit allen möglichen Fähigkeiten und nicht nur als Reaktion auf eingeschränkte Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt vermittelt werden kann.

3.3. Die Aufwertung unternehmerischer Initiative ist ein wichtiges Element für die Imageverbesserung von Unternehmen in der europäischen Öffentlichkeit. Es kostet jedoch viel Zeit und Mühe, kulturelle Verhaltens- und Sichtweisen zu ändern. Der Rückgriff auf Rollenmodelle und die Hervorhebung unternehmerischer Tugenden können helfen, doch wird eine praktische Politik zur Schaffung eines unternehmensfreundlichen Klimas langfristig erfolgreicher sein und sollte daher im Zentrum der politischen Bemühungen stehen.

3.3.1. Der Ausschuss stellt fest, dass sich die Lehrpläne öffentlicher und privater Universitäten und Hochschulen zumeist auf Großunternehmen konzentrieren und Kleinunternehmen außer Acht lassen. Gegenwärtig wird der Begriff „Unternehmen“ im Wesentlichen in Bezug auf seine Marktkapitalisierung und seinen Börsenwert betrachtet. Ein klareres Verständnis von Klein- und Kleinstunternehmen setzt jedoch eine Anerkennung der besonderen gesellschaftlichen Aspekte der Unternehmenskultur sowie konventionelle finanzielle Erwägungen voraus.

Der Ausschuss fordert, dass wirtschaftliche und wissenschaftliche Untersuchungen der den Kleinunternehmen eigenen Modelle angestellt werden. So könnten die im Rahmen des Aktionsplans geplanten Werbekampagnen auch die Wirklichkeit von Unternehmen menschlicher Größe widerspiegeln und die Unternehmer, die sie leiten, aufwerten; das Kleinstunternehmen muss von der Öffentlichkeit als wichtig erachtet werden, und es muss ebenfalls als ein Symbol des beruflichen Erfolges angesehen werden, sowohl für seine Manager als auch seine Beschäftigten.

3.4. Vor der Herausstellung unternehmerischer Initiative muss der Aktionsplan anerkennen, was ein Unternehmen ausmacht und was zum Geschäftsbetrieb gehört. Ein Geschäftsbetrieb umfasst die Verwaltung und den Einsatz von Ressourcen (Human- und Finanzressourcen, Gebäude und Ausrüstung), um Waren und Dienstleistungen zu produzieren und einen Marktbedarf zu decken. Geschäftsinhaber müssen Beziehungen zu Lieferanten, Mitarbeitern, Kunden und externen Beteiligten, u. a. Verbänden und Behörden, unterhalten und pflegen. Dabei müssen Betriebsinhaber ihre eigene Motivation sowie die Motivation ihrer Mitarbeiter erhalten. Nur über die Anerkennung und Wertschätzung dieser Rollen und Vorgänge kann die Grundlage für die Wertschätzung unternehmerischer Initiative geschaffen werden.

3.5. An der Förderung der Unternehmerkultur können Verbände des öffentlichen und privaten Sektors beteiligt werden. Bei öffentlichen Einrichtungen ist es wichtig, die Wertschätzung von Unternehmergeist in die Tätigkeiten und Politik aller Organe, wie z. B. der Europäischen Kommission sowie einzelstaatlicher, regionaler und lokaler Verwaltungen einfließen zu lassen. Die hier Beschäftigten müssen den Unternehmergeist und das Unternehmertum besser verstehen und vermittelt bekommen — ebenso wie Politiker und die unzähligen weiteren öffentlichen und privaten Einrichtungen, die eine Politik anregen, beaufsichtigen oder umsetzen, die sich auf künftige und schon jetzt tätige Unternehmen auswirkt.

3.6. Auch Mittler spielen eine wesentliche Rolle bei der erfolgreichen Förderung einer Unternehmerkultur. Viele Unternehmensverbände möchten enger mit den politischen Entscheidungsträgern zusammenarbeiten und sind sehr viel besser als staatliche Behörden geeignet, ihre Mitglieder über Kampagnen und Initiativen zu erreichen.

3.7. Die Medien spielen eine maßgebliche Rolle bei der Vermittlung des Unternehmergeistes und des Verständnisses für das Unternehmen und seine Funktionsweise. Im Allgemeinen konzentrieren sie sich jedoch sehr stark auf Großunternehmen und multinationale Konzerne. Im Aktionsplan sollten Strategien festgelegt werden, die es ermöglichen, die Rolle des Unternehmers herauszustellen und auch das Bild der Klein- und Kleinstunternehmen zu vermitteln sowie die Rolle des Handwerks und der traditionellen, manuellen Berufe aufzuwerten.

4. Schaffung eines unternehmensfreundlichen Klimas

4.1. Im KMU-Sektor ist eine gewisse Desillusionierung im Hinblick auf eine EU-Politik zur Förderung von Unternehmern zu spüren. Es herrscht die allgemeine Auffassung, dass das Beste, was die EU für KMU tun kann, darin besteht, in einigen Bereichen einfach weniger zu tun. Für die KMU stellt die EU die Quelle einer Vielzahl beschwerender Vorschriften dar; auf der anderen Seite ist es für sie schwer, die Unternehmensfördermaßnahmen der EU zu verstehen und zu nutzen.

4.2. Im Bereich der Förderung von unternehmerischer Initiative und des Unternehmertums ist eindeutig noch viel zu tun. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass mehr als in der Vergangenheit nach dem von unten nach oben gerichteten Ansatz verfahren wird und der Schatz an Erfahrung und Praxis in Zusammenarbeit mit Unternehmen und den an ihnen Beteiligten genutzt wird — im Gegensatz zu von oben auferlegten Initiativen, Politiken und Gesetzen.

4.3. Angesichts der ausufernden Zahl von Unternehmensinitiativen auf EU-Ebene und der Desillusionierung des KMU-Sektors ist es notwendig, dass der Aktionsplan im Einklang

mit früheren und laufenden Aktivitäten und den Zielen der Lissabonner Agenda steht. Kontinuität ist vor allem bei der Europäischen Charta für Kleinunternehmen aus dem Jahr 2000 erforderlich, und es muss versucht werden, die Empfehlungen zum Erreichen der zehn Aktionslinien der Charta zu ergänzen und zu integrieren ⁽¹⁾.

5. Wesentliche Punkte des Grünbuchs zum Unternehmergeist

5.1. Die Diskussionen über die Definition von Unternehmergeist werden nie aufhören, denn es gibt keine richtige oder falsche Antwort. In der Definition von Unternehmergeist in Abschnitt II A iii (S. 6) und dem allgemeinen Tenor des Grünbuchs ist es nicht gelungen, das Substrat eines „Standard-Unternehmers“ zu erfassen. Nicht bei allen Unternehmern paaren sich Risikobereitschaft, Kreativität und/oder Innovation mit einem soliden Management, wie die Definition von Unternehmergeist im Grünbuch vermuten lassen könnte. Der Ausschuss gibt zu bedenken, dass jede Definition von Unternehmergeist auch das Konzept der Belohnung bzw. des Ertrags enthalten muss sowie die vielen verschiedenen Arten von Belohnung, die Unternehmer motivieren.

5.2. Es gibt sehr viel mehr Beispiele von Unternehmern, die um Stabilität und das Überleben bemüht sind, als die im Grünbuch beschriebene Art von Unternehmern. KMU werden von Menschen betrieben, die sehr unterschiedliche Erwartungen an ihr Unternehmen, unterschiedliche Talente und Managementfähigkeiten haben; KMU liegen an günstigen und weniger günstigen Standorten und sind in unterschiedlichen Branchen tätig — in traditionellen, aber auch in hochinnovativen Branchen. Die Folgemaßnahmen zum Grünbuch zum Unternehmergeist sollten bei der Definition von Unternehmergeist nicht präskriptiv vorgehen, sondern versuchen, alle Arten von Unternehmern zu umfassen, die alle möglichen Arten von Unternehmen führen, die an und in den verschiedenartigsten Standorten und Branchen tätig sind.

5.3. Hervorgehoben werden sollte, dass Unternehmergeist nicht die Lösung für alle gesellschaftlichen Probleme darstellt und dass nicht jeder Mensch ein potenziell erfolgreicher Unternehmer ist. Dies muss bei den Folgemaßnahmen zu diesem Grünbuch berücksichtigt werden. Der Aktionsplan sollte sich daher darauf konzentrieren, die Menschen auszumachen, zu ermutigen und zu unterstützen, die den Willen haben, erfolgreiche Unternehmer zu werden; es sollte nicht versucht werden, Menschen gegen ihre Überzeugung zu überreden, zu Unternehmern zu werden oder abhängig Beschäftigte und Arbeitslose zu zwingen, sich selbstständig zu machen.

⁽¹⁾ In seiner Initiativstellungnahme zur Europäischen Charta für Kleinunternehmen rief der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss die Kommission dazu auf, „einen wirklichen operationellen Mehrjahresplan für Aktionen und Maßnahmen auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene aufzustellen, um eine tatsächliche und wirksame Umsetzung der Charta zu erreichen“, Abl. C 48 vom 21.2.2002.

5.4. Die von der Kommission herangezogenen Statistiken weisen zwar darauf hin, dass die Arbeitszufriedenheit unter Unternehmern höher ist als unter abhängig Beschäftigten, doch führt eine wachsende Anzahl von Selbstständigen zu neuen Problemen für die europäische Gesellschaft. Auch für den Einzelnen kann eine selbstständige Tätigkeit Probleme mit sich bringen, und wie das Unternehmertum ist auch die Selbstständigkeit nicht für jeden die richtige Wahl. All dies muss im Aktionsplan berücksichtigt werden.

5.5. In Abschnitt B iii des Grünbuchs wird zu Recht hervorgehoben, dass Menschen aus den unterschiedlichsten Beweggründen zu Unternehmern werden und dass der finanzielle Anreiz nicht immer im Vordergrund steht. Zu anderen Motivationsfaktoren zählen Unabhängigkeit, Arbeitszufriedenheit, Einsatzmöglichkeiten für persönliche Fähigkeiten und Talente sowie die Möglichkeit, sein eigener Herr zu sein. Somit kann zwar durch eine Steuersenkung der finanzielle Ertrag von Unternehmern erhöht werden, doch muss auch die Bedeutung der Selbstverwirklichung bei der Bewertung des Verhältnisses zwischen Risiko und Ertrag zentral beachtet werden.

5.6. Wenn von einem einzigen „Unternehmergeist-Modell“ ausgegangen wird, führt dies dazu, dass die politischen Entscheidungsträger auf die Entwicklung eines rollenhaften, homogenen Unternehmerbilds in Europa hinarbeiten. Dies würde sehr wahrscheinlich die unter den KMU weit verbreitete Ansicht bestärken, dass die politischen Entscheidungsträger nur eine sehr vage Vorstellung von der Realität des Unternehmertums und seiner vielfältigen Praxis haben.

5.7. Abschnitt C des Grünbuchs beschäftigt sich mit den Defiziten und dem Potenzial des Unternehmergeists in der EU und wirft indirekt, durch die Auswahl der Daten, eine grundlegende Frage auf: Sollte sich die EU die USA als Vorbild für die Förderung unternehmerischer Initiative nehmen? Die angeführten Daten lassen darauf schließen, dass im Vergleich zu den USA weniger Europäer neue Unternehmen gründen und sehr viel mehr Menschen eine abhängige Beschäftigung der Selbstständigkeit vorziehen. Viele Beobachter vertreten die Auffassung, dass das europäische Gesellschaftsmodell einer der Hauptgründe für das Vorziehen einer abhängigen Beschäftigung ist. Bei den Folgemaßnahmen zum Grünbuch muss Folgendes berücksichtigt werden: a) ob diese Daten für einen Vergleich zwischen der EU und den Mitgliedstaaten bzw. für einen internationalen Vergleich ausreichen, b) die Auswirkungen dieses Vorziehens der abhängigen Beschäftigung vor der Selbstständigkeit, c) ob dieses in direktem Zusammenhang mit dem Mangel an unternehmerischer Dynamik in Europa steht und d) ob die Lösungen für die europäische Gesellschaft akzeptabel sind.

5.7.1. Der Ausschuss ruft dazu auf, systematischer europäische Benchmarking-Daten zu entwickeln, zu sammeln und auf kleine Unternehmen anzuwenden und dabei gemeinsame Definitionen zu verwenden⁽¹⁾. Hierdurch wird die Messung

von unternehmerischer Tätigkeit erleichtert — in Europa, zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen und in bestimmten Zeitabschnitten — und eine solide Grundlage für die Politik geschaffen.

5.8. Der Ausschuss gibt zu bedenken, dass eine größere unternehmerische Dynamik eher über die Qualität als über die Quantität von Unternehmern angestrebt werden sollte. Mehr Menschen zu Selbstständigkeit oder zur Gründung eines eigenen Unternehmens zu ermuntern wird nicht notwendigerweise zu mehr erfolgreicher und dauerhafter unternehmerischer Tätigkeit führen. Der Verdrängungseffekt auf bestehende Unternehmen durch eine zu energisch betriebene Unternehmensgründungspolitik darf nicht übersehen werden, und der Aktionsplan sollte mehr Möglichkeiten für bestehende Unternehmen vorsehen.

5.9. Jedes Unternehmen wirkt sich auf die Gesellschaft aus — positiv oder negativ, geplant oder unbeabsichtigt. Aufgrund der im Jahr 2000 von den europäischen Staats- und Regierungschefs in Lissabon aufgestellten Vision für die Entwicklung der europäischen Wirtschaft und der zentralen Rolle der KMU für diesen Prozess müssen die Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch eine umfassendere Sichtweise des gesellschaftlichen Beitrags der Unternehmer bieten (B iv). Viele KMU können ein „verantwortliches Unternehmertum“ praktizieren, ebenso viele jedoch auch nicht. Für die Förderung eines verantwortlichen Unternehmertums muss ein geeigneter nicht-gesetzgeberischer Ansatz gefunden werden.

6. Unternehmergeist und politische Handlungsoptionen

6.1. Die Auswirkungen der Politik auf die unternehmerische Initiative sind komplex und nur schwer genau messbar. Die Aussage „Die Politik kann zur Steigerung des Unternehmergeistes beitragen“ gilt jedoch zweifellos und ist auf die Politik auf allen Ebenen anwendbar.

6.1.1. Der Ausschuss ist sich bewusst, dass die Ansichten zu den politischen Handlungsoptionen für die Förderung von Unternehmergeist von der jeweiligen Perspektive der unterschiedlichen Beteiligten abhängen wird. In der europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) der Kommission wird betont, dass der wichtige Beitrag unternehmerischer Tätigkeit zu Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und der Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen von einem ausgewogenen Policy-Mix abhängt, der viele der auch für den Ausschuss wichtige Bereiche umfasst. Dieser Mix würde einen besseren gesetzlichen und administrativen Rahmen, den Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften, die Imageverbesserung von unternehmerischer Initiative und Managementfähigkeiten, günstige finanzielle Rahmenbedingungen, gut funktionierende Waren- und Arbeitsmärkte sowie günstige Bedingungen für Forschung und Innovation beinhalten⁽²⁾. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, sich bei der Aufstellung des Aktionsplans eng an der EBS zu orientieren.

⁽¹⁾ Auf der Grundlage der im Mai 2003 überarbeiteten Definition der Kommission für Kleinstunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen, die ab 1. Januar 2005 gilt [C(2003) 1422].

⁽²⁾ KOM(2003) 176 endg.

6.1.2. Darüber hinaus betont der Ausschuss die Bedeutung makroökonomischer Stabilität für die Förderung unternehmerischer Tätigkeit.

6.1.3. Der Ausschuss hebt ferner hervor, dass der Aktionsplan bei der Aufstellung einer Politik für die Förderung von unternehmerischer Initiative ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den häufig widerstreitenden Forderungen der Beteiligten anstreben muss.

6.2. Eine bessere Politik

6.2.1. Wie der obige Verweis auf die EBS deutlich zeigt, dürfen die politischen Handlungsoptionen zur Unterstützung kleiner Unternehmen nicht unter der Überschrift „Unternehmenspolitik“ abgelegt werden. Sie sollten vielmehr horizontal in alle relevanten Politikbereiche (Beschäftigung, Steuern, Umwelt, allgemeine und berufliche Bildung usw.) und vertikal auf allen Ebenen des politischen Gestaltungsprozesses eingearbeitet werden. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass die Bedürfnisse der jetzigen und künftigen Unternehmer von sehr viel mehr Beamten und Politikern als derzeit auf den meisten Ebenen der Verwaltung und der Politik in Europa berücksichtigt werden.

6.2.2. Die Regionalpolitik ist beispielsweise ein wichtiges Instrument für die Umsetzung der Unternehmenspolitik. Daher ersucht der Ausschuss die Kommission, die Empfehlungen der Charta für Kleinunternehmen im Rahmen der operativen Prioritäten der künftigen Strukturfonds und der Kohäsionspolitik zu verankern.

6.2.3. Nach Ansicht des Ausschusses muss eine wirksame, zweckdienliche und durchführbare Unternehmenspolitik alle geeigneten öffentlichen und privaten Einrichtungen und Organe einschließen. Die Beteiligung einzelstaatlicher, regionaler und lokaler Stellen ist eine Voraussetzung für die wirksame Gestaltung und Umsetzung der Politik. Änderungen des Steuersystems können beispielsweise nicht auf europäischer Ebene durchgeführt werden und erfordern die Einbindung der Mitgliedstaaten.

6.2.4. Für eine wirkungsvolle Umsetzung der Politik fordert der Ausschuss, dass im Aktionsplan eindeutig angegeben wird, auf welcher Ebene die Politik entwickelt, umgesetzt, überwacht und bewertet wird. So kann die Förderung unternehmerischer Initiative in Schulen z. B. auf europäischer Ebene vorgegeben werden, doch kann die praktische Umsetzung nur in Zusammenarbeit mit lokalen Einrichtungen, einschließlich der Schulbehörden, geschehen. Durch diesen integrierten Ansatz können die Umsetzung der Politik sichergestellt und nicht durchführbare Initiativen vermieden werden.

6.2.5. Die Abkehr von einer streng abgeschotteten Unternehmenspolitik auf EU-Ebene heißt nicht, dass die Rolle der Generaldirektion Unternehmen der Europäischen Kommission geschmälert würde. Im Gegenteil: Die GD Unternehmen sollte

eine größere Rolle zugewiesen bekommen, indem sie auf der Einsetzung eines KMU-Beauftragten aufbaut und ihren Einfluss auf die Kommissionsdienststellen ausbaut. Der Aktionsplan sollte anführen, wie die Rolle der GD Unternehmen ausgeweitet werden soll, damit sie einen stärkeren Einfluss im Rahmen der Kommission erhält. Wie wird die GD Unternehmen repräsentative KMU-Verbände systematisch und früh genug in die Gestaltung der Politik einbinden, damit diese einen konstruktiven Beitrag zu diesem Prozess leisten können?

6.2.6. Zwischen Unternehmensinhabern/-leitern und Politikern besteht manchmal eine erhebliche Kluft. Diese Kluft kann durch die Einbeziehung von Mittlerorganisationen und repräsentativen Verbänden bei allen einschlägigen politischen Initiativen in den verschiedenen Phasen der Politikgestaltung überbrückt werden. Die KMU erhielten so die Möglichkeit, sich an der Gestaltung der Politik zu beteiligen, das Ergebnis zu beeinflussen und die Bemühungen der Politiker höher zu schätzen.

6.2.7. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat im Bereich der besseren Rechtsetzung und Vereinfachung in der Vergangenheit schon wertvolle Arbeit geleistet, zuletzt in Form einer Stellungnahme zum Thema Vereinfachung⁽¹⁾. In diesem Bereich besteht noch Verbesserungsbedarf, wenn die Politik unternehmensfreundlicher werden und gleichzeitig die Interessen und Perspektiven anderer Beteiligter berücksichtigen soll. Es sollte stärker versucht werden, Unternehmer direkt und viel früher in die Beschlussfassung einzubeziehen. Folgenabschätzungen müssen sorgfältig durchgeführt werden und auf umfassenden Konsultationen aufbauen, wobei alternative Lösungen systematisch berücksichtigt und bei Vorschlägen für Verordnungen begründet werden sollte, warum keine andere Lösung gewählt wurde.

Neben den oben angegebenen Politikfeldern gibt es natürlich unzählige weitere Möglichkeiten, wie die staatliche Politik Unternehmer unterstützen kann. Auf einige dieser Möglichkeiten wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

6.3. Der Weg zu mehr Unternehmern

6.3.1. Der Ausschuss wiederholt, dass es notwendig ist, das Konzept des Unternehmergeists durch positive Beispiele schon von Kindheit an zu vermitteln. Darüber hinaus müssen die Entwicklung unternehmerischer Fähigkeiten in vielen verschiedenen Schul- und Studienfächern gefördert und Schüler, Studenten und Auszubildende mit Unternehmern in Kontakt gebracht werden.

6.3.2. Bei der Ausbildung potenzieller Unternehmer sollte auch beachtet werden, dass auch ältere Menschen Unternehmer werden können; daher sollten nicht ausschließlich junge Menschen im Fokus stehen.

⁽¹⁾ ABl. C 133 vom 6.6.2003.

6.4. Gründung eines neuen Unternehmens

6.4.1. Das Grünbuch geht auf den Zeitaufwand für die Gründung eines neuen Unternehmens ein. Die politischen Entscheidungsträger in Europa haben sich in letzter Zeit sehr bemüht, diesen Prozess zu beschleunigen. Die größten Hürden für Unternehmer liegen jedoch vor und nach der eigentlichen Gründung, daher ist die einseitige Konzentration auf die Unternehmensregistrierung nicht angebracht. Tatsächlich könnte diese Konzentration auf eine schnelle und preisgünstige Registrierung unbeabsichtigt zu einer schnellen Unternehmensgründung und -wiederauflösung führen und somit die Phase von Forschung, Planung, Kapazitätsaufbau und globaler Betrachtung des Unternehmers vor seiner Entscheidung, ein Unternehmen zu gründen, verkürzen.

6.5. Unterstützungsdienste für Unternehmen

6.5.1. Gute Unterstützung kann sicherlich zum besseren Erfolg eines Unternehmens beitragen. Wird eine solche Unterstützung jedoch als staatliche Unterstützung wahrgenommen, kann sie mit einem Makel behaftet sein, da manche Unternehmer den öffentlichen Sektor schlicht und einfach nicht als natürliche Quelle für eine Beratung ansehen. Unternehmer, die Unterstützung brauchen, wenden sich zunächst an ihre vertrauten Berater. Dieses Netzwerk von Beratern besteht zunächst aus anderen Unternehmern, dann aus ihren üblichen Beratern (Buchhaltern, Banken, Anwälten usw.), Branchen- und Berufsverbänden — und erst danach wenden sie sich an andere Quellen. Dies unterstreicht die wichtige Rolle, die Mentoren bei der Unterstützung von Unternehmern spielen können; die Politik sollte daher auf den gewohnten Helfern aufbauen.

6.5.2. Ferner ist wichtig, dass die EU-Politik zur Unterstützung von Unternehmen eng mit den Organen und der Politik der Mitgliedstaaten verknüpft ist, um die Politik erfolgreich und effizient umzusetzen und ihr Hilfestellung beim Erreichen der angestrebten Ziele zu sichern.

6.5.3. Der Aktionsplan sollte Maßnahmen und Möglichkeiten erkunden, wie Unternehmer dazu ermuntert werden können, Unterstützung für ihr Unternehmen zu suchen und zu nutzen.

6.5.4. Der Aktionsplan sollte Maßnahmen vorsehen, um die Bereitstellung von Unterstützung und Beratung während des Prozesses der Unternehmensgründung — vor, während und nach der Gründung — zu sichern, was die Überlebenschancen und Wachstumschancen eines Unternehmens stark erhöhen würde.

6.6. Förderung von Fähigkeiten und Kompetenzen

6.6.1. Die Förderung von Fähigkeiten und Kompetenzen ist von wesentlicher Bedeutung für mehr unternehmerische

Dynamik in Europa. Die persönlichen Eigenschaften des Unternehmensinhabers/-leiters sind eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg eines Unternehmens. Unternehmerische Dynamik besteht jedoch genauso sehr aus der alltäglichen Leitung wie aus dem Erfindungsgeist und der Vision des Unternehmers.

6.6.2. Der Erfolg eines Unternehmens ist wahrscheinlicher, wenn die Inhaber/Leiter von Mentoren und anderen Personen unterstützt werden, die ihre Fähigkeiten ergänzen.

6.6.3. Die Förderung der Ausbildung, der alternierenden Ausbildung und der transnationalen Mobilität der Auszubildenden sind wichtige Mittel zur Vermittlung von Unternehmergeist. Der Ausschuss ruft dazu auf, im Aktionsplan die Einführung EU-finanzierter Austauschprogramme für Auszubildende und Unternehmer zu erwägen.

6.7. Informelle Weiterbildung

6.7.1. Verbreitet ist die Auffassung, dass kleinere Unternehmen ihre Arbeitskräfte nicht adäquat aus- bzw. weiterbilden und dass die Inhaber selbst teilweise nicht über die zur Ausübung ihrer Pflichten erforderlichen Fähigkeiten verfügen. Erwiesenermaßen findet die Aus- und Weiterbildung in kleineren Unternehmen sowohl für die Inhaber als auch für die Angestellten aus der jeweiligen Situation heraus, informell und auf die spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Person in dieser Arbeitssituation ausgerichtet statt. Ein Großteil dieser Tätigkeiten wird vom Staat und den öffentlichen Aus- und Weiterbildungseinrichtungen bei der Bewertung der Art und des Umfangs der Aus- und Weiterbildung in kleinen Unternehmen nicht berücksichtigt⁽¹⁾. Andererseits sind staatliche Aus- und Weiterbildungsprogramme für kleine Unternehmen meist auf einen Abschluss ausgerichtet, sie erfordern die Abwesenheit aus dem Unternehmen und sind strukturiert aufgebaut. Daher werden Aus- und Weiterbildungsangebote von den Unternehmensinhabern und ihren Angestellten häufig weniger genutzt als erwartet.

6.7.2. Bei der Entwicklung einer zweckmäßigeren Aus- und Weiterbildungspolitik für kleine Unternehmen muss der Aktionsplan dieses derzeitige Missverhältnis zwischen dem Aus- und Weiterbildungsangebot und den Bedürfnissen der Unternehmen, insbesondere in Bezug auf die Inhalte und den strukturellen Aufbau der Angebote, berücksichtigen. Dieses Missverhältnis könnte ausgeglichen werden, indem in der Politik versucht würde, sich mehr der Art der Aus- und Weiterbildung der Unternehmer und ihrer Arbeitnehmer anzupassen und eine flexiblere Gestaltung der Angebote angestrebt würde. Auch müssten die Unternehmensinhaber von den Vorteilen einer Aus- bzw. Weiterbildung ihrer Mitarbeiter für ihr Unternehmen und seine Leistungsfähigkeit überzeugt werden.

(1) Vgl. z. B. Kitching J. und Blackburn R. (2003): „Measuring Training in Small Firms“, Small Business Council, London, März.

6.8. Unternehmensübergang und Nachfolgeplanung

6.8.1. Für eine gute und dauerhafte Unternehmensführung sind eine sorgfältige Planung der Nachfolge und des Rückzugs des bisherigen Inhabers/Leiters aus dem Unternehmen von grundlegender Bedeutung. Daher muss darüber nachgedacht werden, wie und mit welchen Maßnahmen die „Nachfolgekrise“ überwunden werden kann, in der viele Unternehmen zum Verkauf stehen, aber nicht genügend Interessenten vorhanden sind.

6.8.2. Eine Möglichkeit wäre eine Marktstärkung, um den Unternehmensübergang transparenter zu gestalten. Eine andere Möglichkeit wäre, die Rechts- und Steuersysteme in Bezug auf die Unternehmensübergabe zu überprüfen und dabei die bereits auf EU-Ebene bestehenden Arbeitnehmerrechte zu berücksichtigen⁽¹⁾.

6.9. Zugang zu Finanzmitteln

6.9.1. Untersuchungen haben ergeben, dass kleine Unternehmen ihre Gründung und ihren Aufbau meist mit eigenen Mitteln finanzieren. Finanzielle Unterstützung suchen sie — wenn — zumeist bei Banken. Die Aufnahme von Beteiligungskapital, einschließlich formellem und informellem Risikokapital, hat sich nicht so stark verbreitet wie ursprünglich geplant; Marktängel und der Unwille der Unternehmer, das Eigenkapital zu verwässern, könnten eine Ursache hierfür sein. Insgesamt haben die derzeit niedrigen Zinssätze in Europa die Unternehmer mit relativ günstigen Kreditmöglichkeiten ausgestattet.

6.9.2. Die Bedeutung der Finanzmittel als Hindernis für Unternehmen wird in verschiedenen Untersuchungen unterschiedlich bewertet. Gegenwärtig scheint der Zugang zu Finanzmitteln für die Gründung, den Aufbau und das Wachstum eines Unternehmens ein großes Problem in bestimmten Branchen, für Unternehmen an bestimmten Standorten und für Unternehmer mit bestimmten Charakteristika darzustellen. Vor allem für die Eigenkapitallücke in Höhe von bis zu 1,5 Mio. EUR muss eine Lösung gefunden werden.

6.9.3. Das Interesse an Kleinstkrediten als Anreiz für Unternehmensgründungen ist gestiegen. Im Gesamtkontext der KMU-Finanzierung spielt diese Finanzierungsform eine eher unbedeutende Rolle. Doch weisen aktuelle Daten darauf hin, dass diese Kredite für bestimmte Unternehmer und Unternehmen in benachteiligten Regionen sehr wichtig sein können. Mit Hilfe von Mikrokrediten könnten beispielsweise die Tätigkeiten von Kleinstunternehmen in den neuen Mitgliedstaaten finanziert werden. Der Ausschuss empfiehlt, dass der Aktionsplan die Bedeutung von Mikrokrediten, die Umstände, unter denen sie wirkungsvoll zu Unternehmensgründungen beitragen können und wie am besten auf sie aufmerksam gemacht werden kann, berücksichtigt.

6.9.4. Ferner sollten die Unternehmen mit Finanzierungsproblemen im Aktionsplan berücksichtigt werden. Der heutige Finanzierungsmarkt ist komplex und überlaufen. Es sollte versucht werden, bestehende Finanzierungskanäle auszubauen; Finanzierungsinitiativen für Unternehmer sollten eher auf den bestehenden Mittlerstrukturen aufbauen und keine neuen Strukturen schaffen.

6.9.5. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die im Grünbuch vorgeschlagenen Lösungen wie Kleinstkredite und Risikokapital oder die Business-Angel-Finanzierungen die Bedürfnisse der Kleinunternehmen nur teilweise erfüllen. Die Kommission sollte die Entwicklung professioneller und gegenseitiger Garantiefonds erwägen, die den Zugang zu Krediten für die Unternehmensfinanzierung erleichtern. Der Ausschuss fordert zu diesem Zweck eine Stärkung der Finanzinstrumente in Bezug auf Sicherheiten für KMU im Rahmen des Europäischen Investitionsfonds, indem diese geeigneter auf die Bedürfnisse der Klein- und Kleinstunternehmen sowie der Handwerksbetriebe abgestimmt werden, insbesondere im Bereich der Investitionen im Zusammenhang mit der Normung, der Umwelt und der Aneignung neuer Produktions- und Kommunikationstechnologien.

6.10. Öffentliches Auftragswesen

6.10.1. Zu den offensichtlichsten, effizientesten und direktesten Maßnahmen, die von staatlicher Seite zur Unterstützung von Unternehmen ergriffen werden können, gehört die verstärkte Vergabe öffentlicher Aufträge an kleine Unternehmen. Doch auf ähnliche Art, wie kleine Unternehmen sich eher an andere kleine Unternehmen wenden⁽²⁾, scheint sich die öffentliche Verwaltung bei der Vergabe von Aufträgen eher von ähnlich geführten Großunternehmen angezogen zu fühlen. Dieses bedeutende kulturelle Hindernis, das sowohl durch die Einstellung der öffentlichen Verwaltung als auch der KMU verursacht wird, muss überwunden werden, wenn öffentliche Aufträge von kleinen Unternehmen übernommen werden sollen.

6.10.2. Die Notwendigkeit, das öffentliche Auftragswesen für kleinere Unternehmen zu öffnen, könnte zu einigen Problemen führen. Die Kriterien für die Auftragsvergabe im öffentlichen Sektor bereiten kleinen Unternehmen aufgrund des Umfangs der Aufträge, der Bündelung verschiedener Dienstleistungen in den Aufträgen und der bürokratischen Ausschreibungsverfahren Probleme. Die Versuche der jüngsten Zeit, öffentliche Ausschreibungen mit Umweltschutzanforderungen an den Auftragnehmer zu verbinden, könnten einer Öffnung des öffentlichen Vergabewesens für kleine Unternehmen ebenfalls entgegenwirken. Der Aktionsplan muss diese Punkte im Einzelnen beachten.

⁽¹⁾ Europäische Kommission (2002): Final Report of the Expert Group on the Transfer of Small and Medium-sized Enterprises, Mai.

⁽²⁾ Der Ausschuss meldet Zweifel an der Aussage in Abschnitt III B vi des Grünbuchs an, dass es „nur natürlich ist, dass Unternehmen aller Größenordnungen zum gegenseitigen Nutzen zusammenarbeiten“.

6.11. Steuerlasten

6.11.1. Anreize für informelle Investitionen in Unternehmen könnten über eine angemessenere Steuerregelung geschaffen werden. Diese Regelung könnte auf Steueranreizen für die Reinvestition von Gewinnen durch Unternehmen aufbauen. Dies böte den Vorteil einer effizienten Umsetzung und käme den Investitionspräferenzen der Inhaber/Leiter von Unternehmen entgegen. Ferner würde es die mit einer externen Finanzierung verbundene Verwässerung des Eigenkapitals verhindern und einen großen Anreiz für einen Ausbau des Unternehmens darstellen.

6.11.2. Unternehmensinhaber/-leiter werden immer niedrigere Steuern fordern, sie würden jedoch auch einen geringeren bürokratischen Aufwand für die Steuern begrüßen. Der Aktionsplan sollte eine Analyse der unterschiedlichen Ansätze zur Unterstützung von Inhabern/Leitern beim Zahlen der unterschiedlichen Steuern empfehlen⁽¹⁾.

6.11.3. Dieser Bereich ist ein weiteres Beispiel für die Notwendigkeit, die Unternehmenspolitik in andere Politikbereiche auf europäischer, einzelstaatlicher und regionaler Ebene einzubetten.

6.12. Sozialer Schutz für Selbstständige

6.12.1. Über den sozialen Schutz für Selbstständige muss sorgfältig nachgedacht und das richtige Verhältnis zwischen Risiko und Schutz gefunden werden. Zwischen der Forderung nach niedrigeren Steuern und der gleichzeitigen Forderung nach mehr Sozialschutz besteht kein offensichtlicher Widerspruch. Dennoch besteht Handlungsbedarf, um sicherzustellen, dass Selbstständige und Unternehmensinhaber/-leiter beim Sozialschutz nicht diskriminiert werden.

6.13. Unternehmergeist und soziale Ausgrenzung

6.13.1. Unternehmergeist bezieht sich auf alle Bereiche der Gesellschaft; der Ausschuss betont die Bedeutung der Anerkennung dieser Vielfalt im Aktionsplan. Insbesondere Unternehmen der Sozialwirtschaft, einschließlich Genossenschaften, Vereinigungen auf Gegenseitigkeit, Stiftungen, Selbsthilfeeinrichtungen und Vereinen mit wirtschaftlicher Tätigkeit verkörpern unternehmerische Tätigkeiten, jedoch mit sozialen Zielen.

6.13.2. Ein eigenes Unternehmen kann auch sozial ausgegrenzten Gruppen Zugang zum Arbeitsmarkt verschaffen. Der Ausschuss ist sich jedoch bewusst, dass noch eingehender untersucht werden muss, wie durch ein eigenes Unternehmen der sozialen Ausgrenzung entgegengewirkt werden kann.

6.13.3. Im Aktionsplan muss die Vielfalt von Unternehmen und die Erfahrungen der Unternehmen mit sozialen Zielen berücksichtigt werden. Ferner muss er Unterstützungsdienste für ihre Bedürfnisse anregen.

6.14. Spin-Off-Unternehmen

6.14.1. Der Aktionsplan sollte die Abtrennung von Spin-Off-Unternehmen von Universitäten und Hochschuleinrichtungen ermutigen. Es gibt Indizien dafür, dass es in der EU zwar Beispiele für bewährte Verfahren gibt, doch scheint das Potenzial für Spin-Off-Unternehmen noch nicht vollständig ausgenutzt zu sein. Das Potenzial dieser Unternehmensform, die mit ihr verbundenen Verfahren und ggf. politische Handlungsoptionen müssen beachtet werden.

6.15. Makel des Scheiterns

6.15.1. Der Ausschuss begrüßt, dass im Grünbuch anerkannt wird, dass etwas gegen die Stigmatisierung gescheiterter Unternehmer in Europa getan werden muss. Vor allem potenzielle Investoren und Finanzinstitute sollten eine positive Haltung gegenüber einer solchen Geschäftserfahrung einnehmen, die als wertvolle Phase des unternehmerischen Lernprozesses betrachtet werden könnte und häufig zu erfolgreicherem unternehmerischen Neuversuchen führt.

6.16. Der Binnenmarkt

6.16.1. Der europäische Binnenmarkt ist für viele KMU auch weiterhin eine etwas nebulöse Erscheinung; ein Großteil von ihnen wird niemals versuchen, Geschäftsmöglichkeiten außerhalb ihres lokalen oder nationalen Markts zu suchen. Dennoch sind andere kleine Unternehmen gut geeignet, ihre Waren und Dienstleistungen grenzüberschreitend und in anderen Mitgliedstaaten anzubieten. Sie könnten hierbei insbesondere durch den Aufbau einer Infrastruktur unterstützt werden, die den freien Verkehr von Waren, Personen und Informationen sowie die verstärkte gegenseitige Anerkennung von beruflichen Qualifikationen fördert.

6.17. Erweiterung

6.17.1. Wie der Ausschuss in der Vergangenheit feststellte, sind KMU „eine tragende Säule des Transformationsprozesses und leisten einen hohen Beitrag zum BIP und zur Beschäftigung“ in den neuen Mitgliedstaaten. KMU in diesen Ländern haben mit besonders großen Schwierigkeiten in einigen Bereichen zu kämpfen, insbesondere beim Zugang zu Finanzmitteln, der Aus- und Weiterbildung, der Unterstützung und Beratung⁽²⁾.

⁽¹⁾ Ein Beispiel ist der belgische Ansatz des Einsatzes intermediärer Organisationen zur Verwaltung der Einkommensteuer und Sozialabgaben der Arbeitnehmer.

⁽²⁾ ABl. C 193 vom 10.7.2001, Stellungnahme zum Thema „Beschäftigung und soziale Lage in den Beitrittsländern Mittel- und Osteuropas“.

6.17.2. Im Aktionsplan müssen die Auswirkungen der Erweiterung auf KMU in der EU-15 und in den neuen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Ferner muss der Aktionsplan untersuchen, wie die Vielfalt der Bedürfnisse kleiner Unternehmen in einer erweiterten EU in die bestehende Politik integriert werden kann.

6.17.3. Wie bereits angesprochen, ist der Zugang zu geeigneten Finanzierungsformen und -möglichkeiten in diesen Ländern besonders problematisch und erfordert spezielle Lösungen.

7. Kurze Antworten auf die 10 Fragen des Grünbuchs

7.1. Im Anschluss an die obige ausführliche Stellungnahme des Ausschusses zu dem Grünbuch soll nun kurz auf die zehn im Grünbuch angesprochenen Fragen eingegangen werden. Abschließend werden die wichtigsten Botschaften dieser Stellungnahme zusammengefasst und Vorschläge für Schwerpunktmaßnahmen unterbreitet.

- 1) *Welche Kernziele sollte eine Entrepreneurship-Agenda in der Europäischen Union enthalten und in welcher Beziehung sollten diese zu anderen politischen Bestrebungen stehen? Wie können wir in einem erweiterten Europa ein Modell für unternehmerische Initiative schaffen?*

Ein europäischer Ansatz zur Förderung unternehmerischer Initiative muss sich darauf konzentrieren, wie über ein günstigeres Verhältnis zwischen Risiko und Ertrag die besten Bedingungen für bestehende KMU geschaffen werden können. Auf diese Weise würden auch viele der größten Nachteile verringert, die von der Gründung neuer Unternehmen abschrecken.

Bei diesem Ansatz muss die große Bandbreite der grundlegenden Ziele beachtet werden, insbesondere: eine stabile Wirtschaft, ein besserer Rechts- und Verwaltungsrahmen, Imageverbesserung von Unternehmern und Managementfähigkeiten, günstige finanzielle Rahmenbedingungen, gut funktionierende Arbeitsmärkte und Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften sowie günstige Bedingungen für Forschung und Innovation.

So wie Unternehmen Auswirkungen auf viele Bereiche der Gesellschaft haben, umfassen und betreffen diese Ziele viele große Bereiche der EU-Politik und ihrer politischen Ambitionen. Daher ist es von grundlegender Bedeutung, die Ansichten möglichst vieler unterschiedlicher Beteiligter bei der Gestaltung eines europäischen Ansatzes zur Förderung von mehr unternehmerischer Initiative zu berücksichtigen.

- 2) *Wie können wir die Verfügbarkeit von Finanzmitteln verbessern (steuerpolitische Maßnahmen, öffentlich-private Partnerschaften, stärkere Eigenkapitalbasis, Sicherheiten) und welche Alternativen zu Bankkrediten sollten gefördert werden (Business-Angel-Finanzierung, Leasing, Factoring und Kleinstkredite von nichtinstitutionellen Kreditgebern)? Wie können Unternehmer bei der Beschaffung externer Finanzmittel unterstützt werden?*

Im Lichte der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzlage zeigen Untersuchungen, dass kleinen Unternehmen im Allge-

meinen ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stehen. Dies sollte jedoch nicht von den langfristigen strukturellen Finanzproblemen kleiner Unternehmen ablenken. Bei Verbesserungen sollten vier Elemente im Mittelpunkt stehen: Kontinuität des Finanzflusses (in allen Phasen des Unternehmensaufbaus), verschiedenartige Finanzierungsoptionen, transparente Kriterien für Unternehmen, die finanzielle Unterstützung beantragen, sowie steuerliche Maßnahmen zur Förderung von Unternehmensgründungen und -investitionen.

Eines der größten Probleme besteht darin, dass die meisten Unternehmer nur sehr widerstehend bereit sind, das Eigenkapital durch die Aufnahme von Beteiligungskapital, Risikokapital oder andere externe Finanzierungsquellen zu verwässern. Informelle Investitionen in Unternehmen könnten über ein günstigeres Steuersystem gefördert werden, was zugleich effizient wäre und den Präferenzen der Unternehmensinhaber/-leiter entgegenkäme. Wichtig ist, dass die Investitionsbereitschaft bei denjenigen, die externe Finanzierungsmöglichkeiten suchen, gefördert wird.

Die Lösungen müssen an die unterschiedlichen lokalen und regionalen Erfordernisse angepasst sein, wobei vor allem Unternehmen in mehreren neuen EU-Mitgliedstaaten mit speziellen Problemen konfrontiert sind.

Staatliche Behörden sollten erfolgreiche bestehende informelle oder formelle Lösungen ausfindig machen und überlegen, wie diese möglicherweise ausgebaut und nachgeahmt werden könnten.

- 3) *Welche Faktoren behindern das Wachstum am stärksten: ((fehlende) gegenseitige Anerkennung und EU-Vorschriften oder ihre (Nicht-)Umsetzung auf nationaler Ebene, nationale Steuervorschriften oder die Situation auf den Arbeitsmärkten)? Welche Aktionen sind am besten dazu geeignet, Wachstum und Internationalisierung zu unterstützen (Handelsmissionen, Marktanalysen, Bildung von Clustern und Netzen, Informations- und Beratungsdienste)?*

Für den Ausschuss liegen die größten Wachstumshindernisse in einer makroökonomischen Instabilität, einer negativen Einstellung gegenüber unternehmerischer Initiative, schlecht funktionierenden Arbeitsmärkten und der Belastung durch ein Übermaß an ausufernden und schwer verständlichen Rechtsvorschriften.

Staatliche Stellen auf lokaler, regionaler, einzelstaatlicher und europäischer Ebene könnten sehr direkt zum Wachstum vieler junger, kleiner Unternehmen beitragen, indem sie ihnen verstärkt Zugang zu öffentlichen Aufträgen verschafften. Nach Auffassung des Ausschusses sind die Qualifizierung der Arbeitskräfte und Lösungen für den Einstellungsbedarf der Kleinunternehmen vorrangige europäische Anliegen und erfordern es, dass im Aktionsplan die notwendigen wirtschaftlichen und politischen Maßnahmen vorgeschlagen werden.

4) Welche Schulungs- und Unterstützungsmaßnahmen sollten Unternehmensgründern zur Gewährleistung hochwertiger Unternehmen (Basisschulung — obligatorisch oder freiwillig, Gründerzentren, Mentoring) und für den Ausbau von Unternehmen (Netze, Kurse, Mentoring, Fernlernen, beispielsweise E-Learning) bereitgestellt werden? Sollte es Dienstleistungen geben, die auf die Bedürfnisse spezifischer Gruppen (Frauen, ethnische Minderheiten, Arbeitslose oder sozial benachteiligte Personen) oder Unternehmen (wissensbasierte Tätigkeiten) zugeschnitten sind? Sollte die Qualität bei der Erbringung der Unterstützungsleistungen verbessert werden (Verwendung von IKT, Berufsstandards)?

Für die Vielfalt der Bedürfnisse von Unternehmern und ihren Unternehmen ist Unterstützung erforderlich. Bei dieser Unterstützung muss differenziert werden — z. B. nach Branchen, der Phase des Lebenszyklus des Unternehmens und ihrem Standort. Der Ausschuss ist sich bewusst, dass es problematisch ist, etablierte Unternehmen zur Annahme von Unterstützung zu motivieren, gibt jedoch zu bedenken, dass dieses Problem dadurch behoben werden könnte, indem die Dienste stärker auf die Bedürfnisse dieser Unternehmen zugeschnitten und sie flexibel gestaltet würden.

Spezielle Unterstützung für Unternehmensneugründungen muss so früh wie möglich in der Planungsphase angeboten und in der Vorbereitungs-, Gründungs- und frühen Wachstumsphase beibehalten werden.

Unterstützungsinitiativen der EU müssen besser mit den Initiativen auf einzelstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene verknüpft werden.

5) Sind die Hindernisse und die Anreize für den Ausbau und das Wachstum von Unternehmen in der Europäischen Union mit den Bedingungen für Unternehmer in den Beitrittsländern vergleichbar? Macht die anstehende Erweiterung spezifische Maßnahmen in den Beitrittsländern erforderlich?

Potenzielle und tätige Unternehmensinhaber/-leiter in den neuen EU-Mitgliedstaaten sind zweifellos mit speziellen Problemen konfrontiert. Eine systematischere Entwicklung europäischer Benchmarking-Daten zu kleinen Unternehmen würde eine vergleichende Analyse der Leistungsfähigkeit und der Erfahrungen von KMU in der EU erleichtern und somit dazu beitragen, die Politikfelder für die Entwicklung, Umsetzung und Bewertung auszumachen.

Der Ausschuss empfiehlt den politischen Entscheidungsträgern, die Erfahrungen von Unternehmern in den neuen Mitgliedstaaten stärker ins Blickfeld zu nehmen. Da diese Unternehmer ihre Unternehmen in einer sich so rasch verändernden politischen und wirtschaftlichen Umgebung aufgebaut und geführt haben, sind sie hervorragend geeignet, einen nützlichen Beitrag zur Gestaltung eines unternehmerfreundlicheren Klimas in Europa zu leisten.

6) Was können die Mitgliedstaaten der EU tun, damit Risiken und Erträge einander besser aufwiegen, um so die unternehmerische Initiative voranzutreiben (Abmilderung der negativen Auswirkungen eines Konkurses, bessere Sozialleistungen für Unternehmer, Senkung der Steuerlast entweder in puncto administrativer Aufwand oder Steuersätze)?

Unternehmerische Tätigkeit ist immer mit einem Risiko verbunden. Vielen Europäern erscheint dieses Risiko im Vergleich zum potenziellen Ertrag jedoch als unverhältnismäßig hoch.

Im Sinne des europäischen Gesellschaftsmodells fordert der Ausschuss Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Unternehmensinhaber/-leiter in Bezug auf den sozialen Schutz nicht diskriminiert werden. Dies hätte den zusätzlichen Vorteil, dass der Übergang vom Angestelltenverhältnis in die Selbstständigkeit bzw. zum Arbeitgeber weniger gewagt erschiene, was derzeit eines der größten Hindernisse für unternehmerische Tätigkeit darstellt.

Eine Senkung der Körperschaftsteuer würde den finanziellen Ertrag für Unternehmer erhöhen und mehr Menschen dazu motivieren, Unternehmer zu werden. Im Aktionsplan muss jedoch auch die große Vielfalt der von Unternehmern angestrebten Belohnung berücksichtigt und bedacht werden, dass der finanzielle Ertrag sicherlich auch weiterhin einen bedeutenden Motivationsfaktor darstellt, dass es aber auch zahlreiche weitere Motivationsfaktoren gibt, aufgrund derer Menschen zu Unternehmern werden.

7) Wie können mehr angehende Unternehmer dazu gebracht werden, die Übernahme eines Unternehmens statt einer Neugründung zu erwägen (Käufer- und Verkäuferdatenbanken oder -marktplätze, besondere Ausbildung für Familienbetriebe, Betriebsübernahme durch das Management oder die Belegschaft)?

Die Unternehmensübertragung muss transparenter und bei potenziellen Unternehmern als wirkungsvolle und effiziente Form des Einstiegs in ein Unternehmen besser bekannt gemacht werden.

Die Kommission hat bei der Feststellung bewährter Verfahren für die Unterstützung von Unternehmensübernahmen bereits wertvolle Arbeit geleistet. Der Ausschuss erwartet, dass der Aktionsplan hierauf aufbaut und dass die Mitgliedstaaten für spürbare Verbesserungen sorgen, insbesondere im Hinblick auf die rechtlichen und steuerlichen Aspekte von Unternehmensübertragungen.

Der Ausschuss fordert besondere Aufmerksamkeit für ein besseres Verständnis von Unternehmensschließungen und der Reaktion der Gesellschaft auf gescheiterte Unternehmer. Hierzu gehören eine Sensibilisierung für die Gründe von Schließungen, die Einstellung der Beteiligten gegenüber gescheiterten Unternehmern sowie die Behandlung dieser Unternehmer

durch Finanzierer, das Rechtssystem und andere Unterstützungseinrichtungen. Mit dem Aktionsplan sollte versucht werden, ein besseres Verständnis der an einer Unternehmensschließung Beteiligten in Gesellschaft, Staat und Unterstützungseinrichtungen zu fördern.

- 8) *Wie können Spin-Off-Unternehmen attraktiver werden (Betriebsübernahme durch das Management, Featuring, Fachberatung, steuerrechtliche oder anderweitige Bestimmungen für Beschäftigte und ihre Arbeitgeber in der Startphase)?*

Der Ausschuss ruft zu einer Überarbeitung der bestehenden Ansätze für Spin-Off-Unternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten auf; ferner sollte darüber nachgedacht werden, wie das Potenzial dieses Verfahrens stärker genutzt werden kann.

- 9) *Wie kann die Bildung die Entwicklung des für eine unternehmerische Denkweise erforderlichen Bewusstseins und der nötigen Fähigkeiten unterstützen (Unternehmertraining als Teil des Lehrplans in Schulen, Unternehmer kommen in den Unterricht, Praktika für Studenten in Form einer Zusammenarbeit mit erfahrenen Unternehmern, mehr Unternehmerausbildung an Hochschulen, mehr MBA-Programme, Zusammenführen von Unternehmerausbildung und öffentlichen Forschungsprogrammen)?*

Wie bereits im Hauptteil dieser Stellungnahme ausgeführt wurde, kann eine unternehmerische Denkweise zwar nicht gelehrt, aber gefördert werden. Derzeit ziehen zu wenig junge Menschen die Gründung und Führung ihres eigenen Unternehmens als realistische und attraktive Berufswahl in Betracht.

Mehr junge Menschen müssen von früher Jugend an mit dem Konzept des Unternehmergeists vertraut gemacht werden. Ferner muss unternehmerische Initiative später stärker im Lehrplan beachtet werden — und zwar fächerübergreifend und nicht nur auf die Wirtschaftswissenschaften beschränkt.

Außerdem sollte das Potenzial von Menschen, die in einem höheren Alter zu Unternehmern werden, gefördert werden.

- 10) *Was könnten Unternehmensverbände, die Medien und die Behörden tun, um den Unternehmergeist zu fördern (Rollenmodelle, Medienkampagnen, Tage der offenen Tür in Unternehmen, Verleihung von Unternehmerpreisen) und auf welcher Ebene (europäisch, national, regional oder lokal)?*

Unternehmerische Initiative kann am wirksamsten durch ein günstigeres Verhältnis zwischen Risiko und Ertrag für die Unternehmer gefördert werden, daher sollte die Politik praktische Maßnahmen zum Erreichen dieses Ziels anstreben. Dies erfordert ein besseres Verständnis von Unternehmen unter den politisch Verantwortlichen, eine stärkere Einbeziehung repräsentativer intermediärer Organisationen durch eine frühzeitige und systematische Konsultation sowie auf allen Ebenen einen globaleren Ansatz in Bezug auf die Unternehmenspolitik.

Der Einsatz von Rollenmodellen, Medienkampagnen und eine Imageverbesserung von Unternehmern sind sicherlich hilfreich, doch gibt der Ausschuss zu bedenken, dass repräsentative Verbände und andere intermediäre Organisationen zu diesem Zwecke besser geeignet sind als staatliche Behörden.

Ferner hebt der Ausschuss hervor, dass nicht jeder zum Unternehmer geboren ist und Förderkampagnen daher eher auf eine Imageverbesserung ausgerichtet sein sollten und nicht darauf, möglichst viele Menschen zu Unternehmern zu machen.

8. Schlussfolgerungen

8.1. Der Ausschuss begrüßt das Grünbuch der Kommission und die erhöhte Dringlichkeit, die es den Überlegungen zur europäischen Unternehmenspolitik bei Beamten, Politikern und den Beteiligten gibt. Um diesem Prozess nachhaltige Wirkung zu verleihen ist nun ein ehrgeiziger, aber zugleich zielgerichteter und effizienter Aktionsplan erforderlich.

8.2. Ein günstigeres Verhältnis zwischen Risiko und Ertrag für die Unternehmer ist sicherlich von zentraler Bedeutung für mehr unternehmerische Tätigkeit und muss sich als roter Faden durch den Aktionsplan ziehen.

8.3. Der Ausschuss betont, dass auch die staatliche Politik zielgerichtet sein muss und versuchen sollte, die dringendsten Probleme zuerst anzugehen, um letztlich alle Ziele zu verwirklichen. Im Rahmen der großen Bandbreite der in dem Grünbuch abgedeckten Politikfelder ist es daher dringend erforderlich, dass der Aktionsplan bestimmte politische Prioritäten festlegt.

8.4. Der Ausschuss hebt einige Schwerpunktbereiche für Maßnahmen hervor, die im Aktionsplan Priorität erhalten sollten:

- Verbesserung des Zugangs zu öffentlichen Aufträgen für KMU
- Überarbeitung der Steuervorschriften für KMU in Europa, Bewertung der Steuersätze, des bürokratischen Aufwands und der Steuereinzahlung
- Ein besseres Verständnis von Unternehmensschließungen und der gesellschaftlichen Reaktion auf gescheiterte Unternehmer
- Fördermaßnahmen für mehr unternehmerische Initiative und Ermunterung aller unternehmerisch denkenden Menschen in jedem Alter und mit den unterschiedlichsten Voraussetzungen Unternehmer zu werden
- Aufbau systematischerer Benchmarking-Daten zu KMU, um die Messbarkeit und Information zu verbessern und geeignete Maßnahmen zu entwickeln

8.5. Eine bessere Unternehmenspolitik wird sich nur dann positiv auswirken können, wenn sie wirksam umgesetzt wird. Der Ausschuss fordert daher eine Umsetzungsstrategie, die im Einklang mit den im Aktionsplan aufgestellten Prioritäten steht. Jede Strategie sollte politische Ziele aufstellen und einen Zeitplan vorgeben. Besonders wichtig ist es, dass bei den Prioritäten angegeben wird, welche Ebene — EU, einzelstaatlich, regional oder lokal — für die Umsetzung verantwortlich ist.

8.6. Der Ausschuss hat oft hervorgehoben, dass die Konzentrierung mit den repräsentativen Unternehmensverbänden auf verschiedenen Ebenen — insbesondere mit jenen, die Kleinunternehmen vertreten — gemäß der zehnten Empfehlung der Charta die einzige Möglichkeit ist, dafür zu sorgen, dass die europäischen Maßnahmen an die verschiedenen Unternehmensarten angepasst und anwendbar sind; er fordert, die Verbände, die Kleinunternehmen vertreten, weiterhin über eine Konsultation unmittelbar in die Gestaltung des Aktionsplans einzubeziehen, um die Wirksamkeit dieses Aktionsplans und der sich daran anschließenden operationellen Maßnahmen zu gewährleisten.

8.7. Der Ausschuss stellt fest, dass bei der Umsetzung der Europäischen Charta für Kleinunternehmen auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene zwar wirkliche Fortschritte erzielt worden sind, sie jedoch noch zu wenig Wirkung zeigt. Der Ausschuss und das EP haben gefordert, der Charta einen rechtlichen Status zu verleihen. Ohne diesen Status wird sie nur eine politische Absichtserklärung ohne einen wirklich konkreten und konzertierten Rahmen bleiben. Der Ausschuss hat bereits in mehreren Stellungnahmen betont, dass die Kommission die Charta zumeist als Rechtfertigung für bereits geplante Maßnahmen zugunsten der Unternehmen allgemein

und nicht speziell zugunsten der Kleinunternehmen verwendet hat.

8.8. Der Ausschuss ist erfreut darüber, dass auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates und den jüngsten Tagungen des Rats „Wettbewerbsfähigkeit“ eine bessere Anwendung der Charta gefordert wurde; er fordert den Rat auf, die Anwendung der Charta durch einen förmlichen Beschluss zu verbessern, der folgende Auflagen enthält:

- dass die Kommission keinen Legislativtext oder Quasilegislativtext mit potenziellen Auswirkungen auf KMU vorlegen kann, wenn er nicht Gegenstand von Konsultationen mit den die Kleinunternehmen vertretenden Organisationen war;
- dass alle von der Kommission für politische Initiativen, die sich potenziell auf KMU auswirken können, durchgeführten Folgenabschätzungen eine spezifische Analyse in Bezug auf die Klein- und Kleinstunternehmen enthalten;
- dass alle Gemeinschaftsprogramme, welche die Kleinunternehmen betreffen können, gemäß der Charta spezifische Maßnahmen zugunsten der Kleinunternehmen vorsehen.

8.9. Der Ausschuss bedauert, dass der Konvent in seinen Vorschlägen die Unternehmen, die Unternehmer und den Unternehmergeist überhaupt nicht erwähnt hat; er fordert die Regierungskonferenz auf, diese Politik zu berücksichtigen und einen Bezug auf die Unternehmen, insbesondere die Kleinunternehmen, und nicht nur die Industrie im Allgemeinen in die künftige europäische Verfassung aufzunehmen; er fordert die Mitgliedstaaten auf, diese Vorgehensweise auf der Regierungskonferenz zu unterstützen.

Brüssel, den 24. September 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Überarbeitung der Liste der TEN-Projekte bis 2004“

(2004/C 10/15)

In einem von Herrn Umberto VATTANI, Botschafter der Ständigen Vertretung Italiens, verfassten Schreiben vom 8. April 2003 hat der Rat den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Ausarbeitung einer Sondierungsstellungnahme zum vorgenannten Thema ersucht.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 4. September 2003 an. Berichterstatter war Herr Levaux.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September 2003 (Sitzung vom 25. September) mit 90 gegen 6 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Ziel der Sondierungsstellungnahme

1.1. Nach dem Vertrag von Maastricht (1993) arbeitete die Kommission einen globalen Rahmen für den Ausbau der europäischen Netze mit dem Ziel aus, die Vollendung des Binnenmarkts zu beschleunigen, die Randregionen mit dem Herzstück der EU zu verbinden und die EU gegenüber ihren Nachbarländern zu öffnen. 1994 ermittelten die Staats- und Regierungschefs in Essen 14 vorrangige Verkehrsprojekte und 1996 nahmen Parlament und Rat eine Entscheidung an, in der allgemeinere gemeinschaftliche Leitlinien für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) festgelegt wurden. Diese Entscheidung betraf ein Bündel von bis 2010 durchzuführenden Infrastrukturmaßnahmen für einen Gesamtbetrag von 400 Mrd. EUR, von denen 152 Mrd. EUR (Wert 2002) für TEN-V-Vorhaben vorgesehen waren. Sechs Jahre nach dieser Entscheidung waren 25 % der vorgesehenen Projekte durchgeführt, und bei dem derzeitigen Investitionstempo dürften 20 bis 25 Jahre bis zur Fertigstellung des EU-Netzes, wie es in den europäischen Leitschemata abgesteckt wurde, benötigt werden.

1.2. Die von den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft bereitgestellten Mittel reichen daher nicht aus, um die Ziele erreichen zu können. Zudem ist festzustellen, dass die öffentlichen Verkehrsinvestitionen von 1,5 % des BIP in den 80er Jahren auf unter 1 % in den 90er Jahren gesunken sind. Dieser fatale Rückgang wird durch den Vergleich der Kurven des BIP und der Bauinvestitionen einschließlich derer für Verkehrsinfrastrukturprojekte veranschaulicht.

1.3. Die Kommission betont, dass ein Verzug vor allem bei den Infrastrukturvorhaben in Grenzgebieten und den Schienenverkehrsprojekten zu beobachten ist, d. h. bei zwei wichtigen Weichenstellungen der Gemeinschaftspolitik, nämlich

- Gewährleistung der grenzübergreifenden Kontinuität der Netze;
- Verlagerung des erwarteten Güterkraftverkehrszuwachses auf andere Verkehrsträger (Eisenbahn, Binnenschifffahrt und Seeschifffahrt).

1.4. Seit 1996 sind Ereignisse eingetreten und wurden Feststellungen gemacht, die die Überarbeitung der Leitlinien im TEN-V-Bereich gerechtfertigt erscheinen lassen:

- Erstens könnte die vom Rat von Lissabon in Aussicht gestellte Wirtschaftswachstumsrate 2010 zu einer Steigerung des Güterverkehrsaufkommens um 38 % und des Reiseverkehrs um 24 % gegenüber 1998 führen. Die Kommission hat ihrerseits in ihrem 2001 veröffentlichten Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“ nachgewiesen, dass der Güterverkehr um 50 % zunehmen wird, wenn keine Trendwende im Verkehr eingeleitet wird. Der Ausschuss stimmt dem Urteil der Kommission hinsichtlich dieser Entwicklung zu und betont, dass die Tatsache, dass das Wirtschaftswachstum nicht den vor einigen Jahren gemachten Voraussagen entspricht, keinesfalls als erneuter Vorwand für eine Hinauszögerung der Umsetzung der getroffenen Entscheidungen oder Ablehnung der Weichenstellungen im Bereich TEN-V dienen darf. Der Bau und die Inbetriebnahme dieser Einrichtungen erstrecken sich über einen Zeitraum von 10 bis 20 Jahren, sodass ein erneutes Wachstum zu Verkehrsblockaden führen dürfte.
- Zweitens nimmt die EU schon 2004 zehn neue Staaten auf, und es ist beschlossene Sache, dass sie in den Jahren danach weitere Bewerberländer aufnehmen wird. Aus diesem Grunde muss den Bedürfnissen der neuen Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden, damit sie in der Lage sind, sowohl ihre Volkswirtschaften an die der EU anzupassen als auch das unweigerlich entstehende zusätzliche Verkehrsaufkommen auf befriedigende Weise zu bewältigen. Die Kommission rechnet damit, dass in den Korridoren, die die neuen Mitgliedstaaten an die EU anbinden, ca. 20 000 km Straßen, 30 000 km Schienenwege sowie Seehäfen und Flughäfen gebaut werden müssen, die fast 100 Mrd. EUR kosten werden. Nach Ansicht des Ausschusses muss die Kommission in ihrer Aufzählung neben dem Korridor VII (Donau) unbedingt auch bestimmte Binnenwasserstraßen ausweisen, die für mehrere der neuen Mitgliedstaaten vor allem im Hinblick auf die geforderte nachhaltige Entwicklung eine besonders geeignete Verkehrsinfrastruktur darstellen.

1.5. Aus diesen Gründen hat die Kommission im Oktober 2001 eine Überarbeitung der Leitlinien für die transeuropäischen Netze vorgeschlagen. Ende 2003 wird sie einen neuen Vorschlag vorlegen, mit dem die Reform der Politik auf dem Gebiet der TEN fortgesetzt und erreicht werden soll, dass

- die Netze der neuen Mitgliedstaaten und der Bewerberländer, insbesondere in den Korridoren, miteinander verknüpft werden;
- sich die Anstrengungen und die Auswahl stärker auf die wirklichen europäischen Prioritäten konzentrieren wie
 - die Beseitigung der Engpässe,
 - die grenzübergreifenden Projekte und
 - die wichtigsten Land- und Seewege.

Dadurch kann der Zusammenhalt ganz Europas gewährleistet werden, während die derzeitigen TEN-V-Schemata mitunter lediglich eine Aneinanderreihung nationaler Schemata darstellen, was auf eine Verteilung der Gemeinschaftsmaßnahmen nach dem Gießkannenprinzip hinausläuft. Der Ausschuss ist mit diesem neuen Kurs einverstanden, denn das Tätigwerden der Gemeinschaft im Infrastrukturbereich soll sich nicht auf die ermittelten zahlreichen spezifischen Bedürfnisse jedes einzelnen Mitgliedstaats beziehen, sondern sich auf die transeuropäischen Prioritäten konzentrieren, die die Kontinuität der Netze gebieten. Da es hier um eine Priorität geht, die im allgemeinen Interesse Europas liegt, muss Europa auch einen wesentlichen Teil der Kosten der gemeinschaftlichen Infrastruktureinrichtungen übernehmen, vor allem in den durch ihre geographische Lage benachteiligten Gebieten (beispielsweise die ausgedehnten Berggebiete).

1.6. Für ihre neuen Vorschläge auf dem Gebiet der TEN-V hat die Kommission ein Studien- und Forschungsteam eingesetzt:

- Sie hat Herrn Karel Van Miert zum Vorsitzenden einer hochrangigen Gruppe ernannt, der die sorgfältige Prüfung der Projekte zwecks Erstellung einer aktualisierten Liste der großen Projekte, die für die Europäische Union nach der Erweiterung Vorrang haben sollten, obliegt⁽¹⁾.
- Sie hat eine interne Task Force eingesetzt, die die hochrangige Gruppe bei der Untersuchung der 100 von den Mitgliedstaaten vorgelegten Projekte u. a. mithilfe aktualisierter Verkehrsprognosen unterstützen soll.

1.7. Die Union steht kurz vor der Erweiterung. Sie wird Schwierigkeiten bei der Aufstellung des Haushalts für den Zeitraum 2007-2013 für dann 25 Mitgliedstaaten haben, denn sie wird unter den transeuropäischen Infrastrukturmaßnahmen Prioritäten setzen müssen. Die Kommission hat es deshalb für notwendig erachtet, Überlegungen über die Zukunft der gemeinschaftlichen Finanzierung und insbesondere über das Budget für die transeuropäischen Verkehrsnetze anzustellen.

Sie hat am 23. April 2003 eine Mitteilung vorgelegt, in der die Finanzinstrumente und die erforderlichen neuartigen Managementsysteme für die Durchführung der großen Infrastrukturprojekte erläutert werden. Ziffer 4 dieser Stellungnahme wird sich mit dieser Mitteilung befassen.

1.8. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hält das transeuropäische Verkehrsnetz für ein Kernstück des europäischen Aufbauwerks, das nur verwirklicht werden kann, wenn es einen reibungslosen Personen- und Warenverkehr gibt. Er bekräftigt an dieser Stelle seine seit langem vertretene Ansicht, dass die unerlässliche Zunahme des Verkehrs unter Beachtung der Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung erfolgen muss.

1.9. Zunächst, d. h. bis Ende Juni 2003, hat der Ausschuss in Erwartung der Informationen über die vertraulich gehaltenen Arbeiten der Van-Miert-Gruppe Folgendes getan:

- Ende 2002 den Stand der 14 vorrangigen Projekte von Essen und der 6 neuen Projekte, die 2001 auf der Grundlage des von der Kommission im Februar 2003 veröffentlichten Dokuments „Transeuropäisches Verkehrsnetz — TEN-T vorrangige Projekte“ hinzugefügt wurden, festgestellt;
- eine vorausschauende Übersicht erstellt, aus der hervorgeht, dass bis 2010 insgesamt 74 % der vorrangigen Projekte fertiggestellt sein dürften;
- die Methode, die von der Van-Miert-Gruppe bei der Auswahl der neuen vorrangigen Projekte angewandt wurde, geprüft und
- seine Vorschläge für die Finanzierung dieser Vorhaben bekräftigt, die einen Mechanismus in Form einer außerhalb der Mitgliedstaaten angesiedelten „kontinuierlichen Einnahme“ zugunsten des EU-Haushalts vorsehen, der die Gewährung höherer Beihilfen gestatten und Darlehensgarantie gewährleisten würde. Dieses neue Instrument dürfte angesichts der damit einhergehenden Linderung der einzelstaatlichen Haushaltszwänge den Mitgliedstaaten und der EU die Einhaltung der Realisierungsfristen erleichtern.

1.10. In einer zweiten Phase wird die Kommission vor Ende 2003 nach Vorlage des Berichts der Van-Miert-Gruppe ihren neuen Vorschlag zur Revision der Leitlinien für die TEN-V-Politik ausarbeiten, der gemäß dem üblichen Verfahren den verschiedenen Institutionen oder Organen vorgelegt wird, so dass er Anfang nächsten Jahres vom Parlament und vom Rat endgültig angenommen werden kann. Der Ausschuss findet diese Fristvorgaben angesichts der Wahlen zum Europäischen Parlament Anfang 2004 und der Erweiterung der EU auf 25 Mitgliedstaaten zum Mai 2004 zwar in Ordnung, bedauert jedoch die späte Kooperationsbereitschaft der Kommission, die die Arbeiten der Van-Miert-Gruppe vertraulich halten wollte (sodass die Vorschläge erst in den letzten Tagen ausgewertet werden konnten).

(1) Siehe Ziffer 3.

2. Die gegenwärtigen vorrangigen Projekte: Stand und Merkmale

Der Ausschuss möchte darauf hinweisen, dass die Kommission schon 1993 ein erstes Weißbuch zur Verkehrspolitik veröffentlichte, in dem sie im Rahmen von drei Leitschemata Prioritäten setzte, wofür bis 2010 Investitionen in Höhe von 300 Mrd. EUR vorgesehen wurden:

- Leitschema Straßen mit 17 000 km zu bauenden Autobahnkilometern;
- Leitschema Hochgeschwindigkeitsbahnen für 4 000 km neue Trassen und 3 600 km umzurüstende Trassen;
- Leitschema Wasserstraßen.

Von den 1993 von der Christopherson-Gruppe geprüften und in die Leitlinien aufgenommen Projekten wurden einige einseitig wieder aufgegeben (Rhein-Rhone-Verbindung) und zählen nicht mehr zu den 14 vorrangigen Projekten von Essen, andere wurden geändert. Bei Fristen und Kosten waren erhebliche Überschreitungen zu beobachten. Angesichts dieser Gegebenheiten legt der Ausschuss, der im Übrigen die derzeitige von der Kommission eingeleitete Aktualisierung befürwortet, Wert auf die Feststellung, dass die Missachtung der eingegangenen Verpflichtungen seitens der Mitgliedstaaten und die Infragestellung der Prioritäten seines Erachtens kontraproduktiv sind. Eine effiziente nachhaltige Entwicklung Europas sowohl auf wirtschaftlichem und sozialem als auch auf ökologischem Gebiet kann nicht gelingen, wenn alle fünf Jahre der Inhalt der prioritären TEN-V-Projekte revidiert wird. Der Ausschuss möchte daher die Kommission, das Parlament und den Rat nachdrücklich auf die Bedeutung hinweisen, die die auf dem TEN-V-Gebiet zu treffenden Entscheidungen haben werden, insbesondere was die Finanzierungsverpflichtungen, die Inangriffnahme der Projekte und ihre Realisierungsfristen anbelangt. Im Augenblick der Erweiterung der EU auf 25 Mitgliedstaaten, im Hinblick auf die wirtschaftliche Umstellung und angesichts der Globalisierung der Wirtschaft ist die Gelegenheit so günstig wie noch nie in der Geschichte, die Errungenschaften durch die organisatorische Gestaltung des europäischen Raums mit Hilfe von modernen, zusammenhängenden und leistungsfähigen Verkehrsinfrastrukturen zu konsolidieren.

2.1. Die 14 vorrangigen Projekte von Essen: die Weichenstellungen von 1996 und die 6 ergänzenden Projekte von 2001

Die Kommission hat auf Wunsch des Rates von Barcelona im Februar 2003 eine Bilanz der Realisierungen im Rahmen der vorrangigen Projekte von Essen veröffentlicht. Der betreffenden Broschüre mit dem Titel „Transeuropäisches Verkehrsnetz — TEN-T vorrangige Projekte“ entnimmt der Ausschuss die nachstehenden Informationen, die ein Bild vom Ehrgeiz der angegebenen Ziele vermitteln. So soll das transeuropäische

Verkehrsnetz 2010 einschließlich der vorrangigen TEN-V-Projekte bezüglich der 15er Gemeinschaft insgesamt folgenden Umfang haben:

- 75 200 km Straßen
- 78 000 km Eisenbahnstrecken
- 330 Flughäfen
- 270 internationale Seehäfen
- 210 Binnenhäfen
- Verkehrsmanagementsysteme, Informationen für den Benutzer und Navigationsdienste

Was die Finanzierung dieses Netzes anbelangt, so wurden die geschätzten Gesamtkosten (Wertstellung 1996) auf 400 Mrd. EUR veranschlagt, bei durchschnittlichen jährlichen Finanzierungstranchen von 19 Mrd. EUR, was eine Realisierungszeit von ca. 20 Jahren bedeutet und somit dem angegebenen ehrgeizigen Ziel der Verwirklichung aller Projekte bis 2010 widerspricht. Anhang 1 dieser Stellungnahme enthält eine tabellarische Übersicht über die 20 Projekte (14+6) mit den von der Kommission angegebenen wesentlichen Informationen wie vorgesehene Durchführungsfristen, Gesamtkosten und Stand im September 2002. Bei der Prüfung dieser Übersicht werden folgende Ungereimtheiten erkennbar:

2.1.1. Was die Fristen anbelangt, so gilt zwar das Jahr 2010 als allgemeine Referenzzeit für die Fertigstellung der vorrangigen Projekte, doch werden mehrere von ihnen nach Angaben der Kommission erst später fertiggestellt werden. Der Ausschuss hielt es denn auch für realistischer und wirksamer, Projekte vorzusehen, deren Inbetriebnahme im Zeitraum 2010 bis 2020 erfolgt, wie er dies in seiner im Januar 2002 verabschiedeten Stellungnahme zur Zukunft des transeuropäischen Binnenwasserstraßennetzes — CES 24/2002 — angeregt hatte. Dies setzt allerdings den Willen voraus, alle Hebel in Bewegung zu setzen, damit diese neue Frist eingehalten wird. Um dies zu erreichen, schlägt der Ausschuss vor,

- die Einrichtung einer bei der Kommission angesiedelten Beobachtungsstruktur ins Auge zu fassen, die zusammen mit den Mitgliedstaaten die Aufgabe übernehme, entlang der großen Verkehrsachsen die Verwaltung der verschiedenen Streckenabschnitte und die von EIB, EU, den Staaten, ÖPP usw. bereitgestellten Finanzmittel zu koordinieren;
- einen Mechanismus einzuführen, der schwere Sanktionen für Mitgliedstaaten vorsieht, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen; so könnten bezüglich eines Projekts, das von einem Mitgliedstaat gefördert wurde, um es zu einem vorrangigen Projekt zu machen, folgende Sanktionen verhängt werden:
 - dem betroffenen Mitgliedstaat könnten bestimmte Teile der Trägerschaft entzogen und anderen von der betreffenden Verkehrsverbindung betroffenen Mitgliedstaaten zugewiesen werden;

- im Falle der Aufgabe eines Projekts durch einen Mitgliedstaat, könnte von dem betreffenden Mitgliedstaat die Rückzahlung der für Studien oder Ankauf von Grundstücken bezogenen Beihilfen an die EU verlangt werden, um so die finanziellen Interessen der EU zu wahren;
- wie bei privatrechtlichen Verträgen würde ein Mitgliedstaat bei nicht fristgerechter Übergabe einer Infrastruktur mit einer Geldbuße belegt (analog zur Vertragsstrafe im Privatsektor).

2.1.2. Hinsichtlich der Kosten der Projekte zeigt die Übersicht in Anhang 1, dass sich die von der Kommission geschätzten Gesamtinvestitionen auf 173,993 Mrd. EUR (173 993 Mio. EUR) für die 20 in den Jahren 1996 bzw. 2001 beschlossenen und vorgeschlagenen vorrangigen TEN-V-Projekte belaufen. Im selben Dokument werden andererseits Gesamtkosten in Höhe von 400 Mrd. EUR (400 000 Mio. EUR) angegeben, wozu noch 100 Mrd. EUR (100 000 Mio. EUR) für die Projekte der neuen Mitgliedstaaten hinzuzurechnen sind, und zwar für alle Netze einschließlich der vorrangigen TEN-V-Projekte. Um mehr Klarheit in die Schätzungen der Jahre 1996 und 2001 sowie die der Van-Miert-Gruppe übermittelten Schätzwerte zu bringen, möchte der Ausschuss auf folgende Aspekte hinweisen:

- In der nachstehenden Tabelle sind in Liste 0 und 1 die erforderlichen Mittel für die in Essen festgelegten und im Jahre 2001 zusätzlich ausgewiesenen vorrangigen TEN-V-Projekte angegeben, deren Kosten infolge der Aktualisierung und bestimmter Erweiterungen innerhalb des Korridors, in dem das betreffende ursprüngliche Vorhaben angesiedelt war, beträchtlich gestiegen sind (wie z. B. die Donau, Vorhaben Nr. 2 der Liste 1)

	in Mrd. EUR		
	2004-2020	davon für den Zeitraum 2004-2013	davon für den Zeitraum 2014-2020
Liste 0	80	80	0
Liste 1	142	125	17
Liste 2	13	3	10
Liste 3 nicht prioritäre Vorhaben	22	20	2
Total	257	228	29

Auszug aus dem Van-Miert-Bericht — Ziffer 6.6.2

- die Van-Miert-Arbeitsgruppe ermittelte für die Verwirklichung der in den Leitschemata für die transeuropäischen Verkehrsnetze aufgeführten Vorhaben (einschließlich der vorrangigen TEN-V-Vorhaben und der von den neuen Mitgliedstaaten zu realisierenden Projekte) eine Gesamtkostenhöhe von 600 Mrd. EUR bis zum Zeithorizont 2020;

- die Kosten der in den Listen 0, 1, 2 und 3 genannten und damit von der Gemeinschaft subventionierten Projekte wurden von den Mitgliedstaaten auf 257 Mrd. EUR veranschlagt;
- die Kosten der in den 10 neuen Mitgliedstaaten zu verwirklichenden Netze wurden von der Kommission auf 100 Mrd. EUR geschätzt.

2.1.3. Was die Höhe der europäischen Beihilfen für die vorrangigen TEN-V-Projekte anbelangt (derzeit 10 % der Projektkosten vor Steuern), so stellt sie kaum einen Anreiz dar. Die Kommission hat anscheinend vor, sie in einigen Fällen auf 20 % zu erhöhen, doch müsste diese Beihilfe nach Ansicht des Ausschusses je nach Art und Ansiedlung einiger Projekte (etwa in Grenzbereichen) bei 20 bis 50 % der Kosten vor Steuern liegen, um wirklich einen Anreiz zu bilden.

3. Die Van-Miert-Arbeitsgruppe

Die Absicht der Kommission, noch vor 2004 neue TEN-V-Leitlinien vorzuschlagen, ist ehrgeizig und schwer zu verwirklichen, da sie verlangt, gleichzeitig

- den Konsequenzen der Erweiterung Rechnung zu tragen;
- in kurzer Zeit zusammenhängende Netze ohne fehlende Streckenabschnitte zu schaffen;
- das schwierige Finanzierungsproblem zu lösen und
- umzudenken und das Gemeinwohl Europas über die nationalen Interessen zu stellen.

Nach Ansicht des Ausschusses ist die Einsetzung einer hochrangigen Gruppe, wie es die Kommission getan hat, dazu geeignet, die Fortsetzung des eingeschlagenen Weges zu erleichtern.

3.1. Die Zusammensetzung der Gruppe

Die von Karel Van Miert geleitete Gruppe setzt sich aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten und je einem Beobachter der Länder zusammen, mit deren Beitritt spätestens 2007 gerechnet wird (d. h. 10 + Rumänien + Bulgarien + Europäische Investitionsbank). Die Kommission nahm das Sekretariat der Gruppe wahr.

3.2. Das Mandat der Gruppe

- a) Prüfung der Projektvorschläge der derzeitigen oder künftigen Mitgliedstaaten zwecks Aufnahme in die vorher aufgestellten oder vorgeschlagenen Listen vorrangiger Projekte und entsprechende Änderung der TEN-V-Leitlinien,
- b) Prüfung der Projekte, die nicht von einem Land unterstützt werden, jedoch von besonders großem transeuropäischen Interesse wären,

- c) Aufstellung einer begrenzten Liste von Projekten, die sich auf sämtliche großen Regionen der erweiterten EU erstrecken,
 - d) Festlegung einer Methode, eines Verfahrens und eines Zeitplans für spätere Aktualisierungen der Liste der vorrangigen Projekte sowie für die Aufgabe oder den Verzicht auf die Ausführung von Projekten, bei denen es schon in der Anlaufphase zu große Verzögerungen gegeben hat oder an denen erhebliche Veränderungen vorgenommen wurden, die ihre Rentabilität und Durchführbarkeit beeinträchtigen,
 - e) Prüfung von Möglichkeiten, die Durchführung der Projekte der begrenzten Liste zu erleichtern und zu beschleunigen,
 - f) Setzung von Querschnittsprioritäten, auf die in den Leitlinien eingegangen werden sollte.
- d) Potenzielle wirtschaftliche Tragfähigkeit mit positivem Effekt für die Umwelt und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt
 - Phase 2
 - e) Bewertung der nachhaltigen Entwicklung des Projekts im transeuropäischen Netz, insbesondere seines Beitrags zur Intermodalität im Sinne der Verkehrsverlagerung auf andere Verkehrsträger (Ausbau des Eisenbahnverkehrs, des Seeverkehrs und der Binnenschifffahrt)
 - f) Territorialer Zusammenhalt der Beitrittsstaaten und der Großregionen in Randlage
 - g) Vorteilhafte länderübergreifende Auswirkungen für mehrere Staaten und Beurteilung des Mehrwerts für Europa in % des gesamten grenzüberschreitenden Verkehrs

3.2.1. Der Ausschuss ist mit dem Inhalt des Mandats der hochrangigen Gruppe alles in allem einverstanden. Allerdings kann er den Standpunkt der Kommission in der Begründung von Buchstabe d) betreffend das Verfahren für die Zurückziehung von Vorhaben nicht teilen, weil hier Misserfolge vorprogrammiert werden. Das Gleiche gilt für den Mitgliedstaat, der seinen Verpflichtungen nicht nachkommt und dem allgemeinen europäischen Interesse zuwiderhandelt, und insbesondere für den Nachbarstaat im Falle grenzüberschreitender Vorhaben. Angesichts der hohen von der EU gewährten Beihilfen muss die Kommission im Einvernehmen mit dem Parlament und dem Rat eine entschiedenere und zwingendere Haltung gegenüber solchen Mitgliedstaaten einnehmen und sich mit der Struktur einer Art „Europäischer Verkehrsinfrastrukturagentur“ ausstatten, die über die entsprechenden Beobachtungs- und erforderlichenfalls Aufsichtsmöglichkeiten verfügt, vor allem in Bezug auf die zehn neuen Mitgliedstaaten, um solche Zurückziehungen zu vermeiden. Außerdem ist es wie gesagt unverzichtbar, dass Strafen verhängt werden (vgl. Ziffer 2.1.1).

3.3. Allgemeine Kriterien für die Bewertung der Projekte der Van-Miert-Gruppe

Diese gliedern sich in zwei Phasen:

— Phase 1

- a) Respektierung des Konzepts der transeuropäischen Hauptverkehrsachsen (der sog. „Korridore“)
- b) Verpflichtung der betroffenen Mitgliedstaaten, das jeweilige Projekt mit einer Kostenhöhe von mindestens 500 Mio. EUR bis zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt zu verwirklichen
- c) Angemessenes Verhältnis des Projekts zu den Zielen der europäischen Verkehrspolitik, wie etwa Beseitigung von Verkehrsengpässen und Schaffung grenzüberschreitender Verkehrsverbindungen

3.3.1. Der Ausschuss findet die vorgeschlagenen allgemeinen Kriterien sinnvoll, möchte jedoch folgende Aspekte unterstreichen:

- Zu Buchstabe b) weist er darauf hin, dass eine Verpflichtung ohne Sanktionen gegen die Mitgliedstaaten im Falle ihrer Nichteinlösung illusorisch ist (siehe obige Ziffer 2.1.1);
- Buchstabe d) betreffend das Kriterium der potenziellen wirtschaftlichen Tragfähigkeit darf nicht dazu benutzt werden können, ein Projekt auszuschließen, dessen Verwirklichung sich als unerlässlich erweisen würde. Aufgrund dieser Argumentation konnten in Bezug auf Teilstrecken oder Teile des Netzes in der Vergangenheit Lücken in der Verkehrskette, Engpässe, Unterbrechungen usw. beseitigt werden;
- Zu Buchstabe e), der auf das Konzept der nachhaltigen Entwicklung Bezug nimmt, betont der Ausschuss, dass aus heutiger Sicht die auf einer prospektiven Untersuchung basierenden Bewertungsinstrumente durchaus mitteilenswert erscheinen und konkrete Ziele festgelegt werden müssen.

3.3.2. Der Ausschuss stellt zu seiner Zufriedenheit fest, dass Buchstabe a) als wesentliches Kriterium vorgibt, dass ein Vorhaben sich in einen Korridor oder ein strukturierendes europäisches Netz einfügt, dessen Durchgängigkeit von Anfang bis Ende gewährleistet ist. Entsprechend wird die Kommission in der Phase der Ausarbeitung ihrer definitiven Vorschläge ein ganzes Gefüge strukturierender Netze festlegen, die die großen Verkehrs- und Transportachsen der erweiterten EU bilden und mit den Nachbarländern verbunden sein werden, und dadurch die Durchgängigkeit all dieser Netze sicherstellen, mit der Konsequenz einer obligatorischen Schließung bestehender Lücken.

4. Art und Weise der Projektfinanzierung

Am 23. April 2003 hat die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes: Neue Formen der Finanzierung. Interoperable elektronische Mautsysteme“ und gleichzeitig einen Vorschlag für eine Richtlinie über die allgemeine Einführung und die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der Gemeinschaft veröffentlicht. Zu diesem Richtlinienvorschlag arbeitet der Ausschuss gegenwärtig eine eigene Stellungnahme aus ⁽¹⁾.

Die Kommission hatte schon am Anfang der Überarbeitung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vorgehabt, nach Lösungen für die Finanzierung der Projekte zu suchen, was in der Tat wichtig und unumgänglich ist. Nach allgemeiner Erkenntnis gibt es keine wettbewerbsfähige Wirtschaft ohne leistungsfähige Verkehrsnetze. Diese Erkenntnis nützt aber nichts, wenn man feststellen muss, dass immer mehr Verkehrsinfrastrukturen in Finanznot geraten, weil weder genügend Finanzmittel noch ein für Investitionen günstiger Rahmen vorhanden ist.

Die Kommission erläutert, woran es liegt, dass der Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes auf der Stelle tritt:

- am mangelnden politischen Willen der Entscheidungsträger in den Mitgliedstaaten,
- an den unzureichenden Finanzmitteln für das transeuropäische Verkehrsnetz und
- an der Aufteilung der Zuständigkeiten für die Projekte auf viel zu viele Stellen.

Die Kommission weist sodann darauf hin, dass der Anteil der Investitionen in den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur am BIP (weniger als 1 %) im Laufe der Jahrzehnte immer weiter gesunken ist, während der festgestellte Bedarf und das Verkehrsaufkommen ständig steigen.

Der Ausschuss teilt und bedauert diese Feststellungen und hat deshalb mit Interesse die von der Kommission vorgeschlagenen Lösungen zur Kenntnis genommen, die zwei große Pfeiler umfassen:

- eine bessere Koordinierung der öffentlichen und privaten Finanzierung des transeuropäischen Verkehrsnetzes sowie
- die Schaffung eines leistungsfähigen europäischen Mautdienstes.

(1) In Arbeit befindliche Stellungnahme des EWSA zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die allgemeine Einführung und die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der Gemeinschaft“ — CESE 716/2003.

4.1. Der Ausschuss unterstützt selbstverständlich das ehrgeizige Ziel der Kommission, zu einer besseren Koordinierung der regionalen, nationalen und gemeinschaftlichen öffentlichen Mittel zu gelangen. Erneut legt der Ausschuss Wert auf die Feststellung, dass die Kommission unter Inanspruchnahme der EIB über zusätzliche Mittel verfügen müsste, um bestimmten Ländern dabei zu helfen, die entsprechende Finanzierungsstruktur zusammenzubekommen und die Schwierigkeiten zu überwinden, die einer Politik der Kofinanzierung der Infrastrukturprojekte innewohnen, bei der jeder Beteiligte seinen Anteil aushandelt, wobei er sich von den von ihm vertretenen Interessen und nicht vom europäischen Gemeinwohl leiten lässt. Der Ausschuss hält es deshalb für erforderlich, dass die EIB der einzurichtenden Europäischen Verkehrsinfrastrukturagentur dabei behilflich ist, die vorhandenen Finanzierungssysteme auszubauen und besser untereinander zu koordinieren und dadurch zu optimieren.

4.2. Was die öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) angeht, so schließt sich der Ausschuss dem Urteil der Kommission bezüglich der Grenzen einer ausschließlich privaten Finanzierung von großen Infrastrukturprojekten an. Allerdings kann die Mischfinanzierung nicht die einzige Lösung sein, da Privatinvestoren mit Recht verlässliche Garantien und eine gesicherte Rentabilität ihrer Investitionen verlangen, wodurch sich die Kosten erhöhen. Darüber hinaus sind auch noch folgende Aspekte zu bedenken:

- Jedes vorrangige TEN-V-Vorhaben, an dem mehrere europäische Länder beteiligt sind, sollte in der Rechtsstruktur einer „europäischen Gesellschaft“ realisiert werden, um die für das Finanzierungskonzept für das betreffende Vorhaben unverzichtbare Transparenz zu gewährleisten;
- die Eingehung einer ÖPP ist nur bei einem Gleichgewicht der Finanzierungsanteile von öffentlichem und privatem Sektor sinnvoll. Eine ÖPP, in der der Privatsektor eine schwache Minderheit darstellen würde, ist schwer denkbar. Deshalb kann bei realistischer Betrachtung nicht davon ausgegangen werden, dass der Privatsektor die zur Realisierung der meisten Projekte erforderlichen Mittel aufbringen kann;
- es müssen Obergrenzen festgelegt werden, um den unvorhersehbaren Folgen vorzubeugen, die die schrittweise Abtretung von Hoheitsbefugnissen auf dem Gebiet der Raumordnung und der großen öffentlichen Infrastrukturanlagen haben, über die die Staaten bzw. die öffentliche Hand herkömmlich verfügen.

Nach Ansicht des Ausschusses stellt die öffentlich-private Partnerschaft bei der Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben in einigen Einzelfällen zwar zweifellos eine interessante Lösung dar, ist aber keinesfalls als Patentlösung zu betrachten.

4.3. Einrichtung eines Europäischen Verkehrsinfrastrukturfonds

4.3.1. Mit Ausnahme der Strukturfonds verfügt die EU weder in ihrem Verkehrsbudget noch im Rahmen ihrer verschiedenen Fonds über die entsprechenden Finanzmittel, um über höhere Beihilfen (10-50 % der Kosten der betreffenden Infrastrukturarbeiten) Anreize schaffen zu können und die eingegangenen Verpflichtungen irreversibel zu machen. Auch das Subsidiaritätsprinzip stellt ein großes Hemmnis dar, da jeder Staat die Möglichkeit behält, von eingegangenen Verpflichtungen zurückzutreten oder ihre Einlösung zu verschieben. Deshalb schlägt der Ausschuss erneut vor, im Haushalt der EU und unabhängig von den Mitgliedstaaten einen Europäischen Verkehrsinfrastrukturfonds einzurichten, der für die Realisierung vorrangiger TEN-V-Vorhaben bestimmt ist, über ständige Ressourcen verfügt und auf Gemeinschaftsebene verwaltet wird.

4.3.2. Bei der Erweiterung bietet sich der EU die historische Gelegenheit, ihr Aufbauwerk dadurch zu vervollkommen, dass sie sich für mehrere Jahrzehnte mit geeigneten Mitteln zur Schaffung von Personen- und Güterverkehrsnetzen ausstattet, die für ihre nachhaltige Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten unerlässlich sind. Die Ordnung des erweiterten Hoheitsgebiets der EU und die Schaffung von Kommunikationsinfrastrukturen stellen Prioritäten dar, die eine Veränderung der Verhaltensweisen und Regelungen, die Inangriffnahme ehrgeiziger Reformen und die Hinnahme der hierzu erforderlichen Kompetenzübertragungen von den Staaten an die EU gebieten. Dieser Europäische Verkehrsinfrastrukturfonds würde in der Weise finanziert, dass auf jeden Liter jedweden Kraftstoffs, der in der EU von privat oder gewerblich genutzten Fahrzeugen verbraucht würde, ein bescheidener Solidaritätsbeitrag von 1 Cent erhoben wird (vgl. Anhang 4 „Kraftstoffverbrauch im Jahre 2001“). Was die verschiedenen Lösungen für das heikle Problem der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur betrifft, wird der Ausschuss seine diesbezügliche Sichtweise eingehender und umfassender in einer künftigen Initiativstellungnahme zum Thema „Die Verkehrsinfrastruktur zukunftsfähig gestalten. Finanzierung — Planung — Neue Nachbarn“ darlegen.

4.3.3. Der Ausschuss weist darauf hin, dass er im Jahr 2003 zweimal die Schaffung eines solchen Fonds vorgeschlagen hat und dass sich auch das Europäische Parlament für ein ähnliches Instrument ausgesprochen hat. Der vom Ausschuss vorgeschlagene Fonds hätte folgende Hauptmerkmale ⁽¹⁾:

- europäischer Fonds für die vorrangigen Arbeiten der TEN-V;
- kontinuierliche Einnahmen in Höhe von 1 Cent pro Liter Kraftstoff (Benzin, Diesel, LPG), der im 25 Mitgliedstaaten umfassenden Europa im gesamten Personen- (MIV und ÖPNV) und Güterkraftverkehr verbraucht wird;

(1) ABl. C 85 vom 8.4.2003, S. 133 (Stellungnahme zum Thema „Harmonisierung der Kraftstoffbesteuerung“) und CESE 746/2003 (Stellungnahme zum Thema „Sicherheit von Tunneln im transeuropäischen Straßennetz“).

- Erhebung der Abgaben durch die Staaten und ihre alljährliche vollständige Abführung an den hierfür im Haushalt der EU vorgesehenen Fonds (geschätzte jährliche Summe: ca. 3 Mrd. EUR für 300 Mio. Tonnen verbrauchter Kraftstoffe);
- Verwaltung des Fonds durch die Europäische Investitionsbank, die hinsichtlich der von der Kommission vorgeschlagenen und von Parlament und Rat beschlossenen vorrangigen TEN-Projekte folgende Punkte umfasst:
 - sehr langfristige Darlehen (30-50 Jahre);
 - zinsverbilligte Kredite für diese Projekte;
 - Einführung finanzieller Garantien für die ÖPP;
 - im Auftrag der EU: Gewährung von Zuschüssen in Höhe von 10-50 % der Projektkosten je nach Art des Projekts.

5. Bericht der hochrangigen Gruppe

Im zweiten Halbjahr 2003 wird die Kommission dem Parlament und dem Rat endgültige Vorschläge vorlegen und sich dabei auf den Bericht der Van-Miert-Gruppe stützen.

Nach Kenntnisnahme und Erörterung der endgültigen Vorschläge der Kommission auf der Grundlage des Van-Miert-Berichts wird der Ausschuss seine Bemerkungen und Anregungen vervollständigen, die in eine umfassendere Initiativstellungnahme zum Thema „Zukunft der europäischen Verkehrsinfrastruktur“ einfließen werden.

6. Schlussfolgerungen

6.1. Die Überarbeitung der Liste der vorrangigen TEN-V-Projekte bis 2004 findet zu einem Zeitpunkt statt, zu dem Europa von 15 auf 25 Mitgliedstaaten anwächst. Dieses große historische Ereignis bietet eine einzigartige Gelegenheit zum Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, mit dem die Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte bewältigt werden können.

6.2. Die transeuropäischen Verkehrsnetze müssen unbedingt die Kontinuität des Verkehrsablaufs gewährleisten. Deshalb muss den transeuropäischen Hauptverkehrsachsen bzw. Korridoren zur Beseitigung von Engpässen und „Lücken“ in diesen Netzen absolute Priorität eingeräumt werden. Die Bezuschussung muss angehoben werden, um einen höheren Anreiz, insbesondere für grenzüberschreitende Projekte, zu schaffen, und sich je nach Art des Vorhabens zwischen 10 und 50 % der Projektkosten vor Steuern bewegen.

6.3. Zur kontinuierlichen Finanzierung der vorrangigen TEN-V-Projekte in der EU reichen die bestehenden Mittel bei weitem nicht aus. Der Ausschuss regt deshalb auf EU-Haushaltsebene die Einrichtung eines aus kontinuierlichen Einnahmen gespeisten speziellen Verkehrsinfrastrukturfonds

zur Finanzierung der TEN-Infrastrukturvorhaben an. Dieser für die Verwirklichung von vorrangigen TEN-V-Vorhaben bestimmte Fonds würde aus der Erhebung einer Abgabe von 1 Cent pro Liter verbrauchten Kraftstoffs finanziert, was einer Einnahme von jährlich 3 Mrd. EUR bei 300 Mio. Tonnen verbrauchten Kraftstoffs bis 2006 entspricht. Dieser Finanzierungsmodus wäre ein kleiner Solidaritätsbeitrag aller Europäer für die künftigen Generationen.

6.4. Um die Einleitung von Vorhaben, die Finanzkonzepte, die Verfolgung der Bauausführung und die Beobachtung der neuen Mitgliedstaaten besser koordinieren zu können, muss

die Kommission über zusätzliche Mittel im Rahmen einer neuen Struktur („Europäische Verkehrsinfrastrukturagentur“) verfügen.

6.5. Um zu vermeiden, dass bestimmte Mitgliedstaaten Projekte aufgeben, die von ihnen gefördert wurden, um sie zu vorrangigen Projekten zu machen, oder die festgelegten Fristen nicht einhalten, muss die Kommission (wie bei Privatvorhaben üblich) schwere Sanktionen bzw. Geldbußen wegen Verletzung des allgemeinen europäischen Interesses und Nichtbedienung der Bedürfnisse der anderen an dem betreffenden Vorhaben beteiligten Staaten vorsehen.

Brüssel, den 25. September 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

ANHANG

zur Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Folgende Textstellen des Stellungnahmetextes, deren Beibehaltung mit mehr als einem Viertel der abgegebenen Stimmen unterstützt wurde, wurden im Verlauf der Beratungen gestrichen:

Ziffer 4.3.1

Es hat sich erwiesen, dass es mit den bestehenden Finanzierungsformen nicht möglich ist, die europäischen Infrastrukturprojekte unter befriedigenden technischen und terminlichen Bedingungen zu Ende zu bringen. Die Gründe hierfür sind bekannt und haben im Wesentlichen darin ihre Ursache, dass die Staaten für die Realisierung der Projekte zuständig bleiben. Unter schwierigen Konjunkturbedingungen, aus Haushalts- oder politischen Gründen sind die Staaten angesichts der Maastricht-Kriterien gezwungen, bei ihren Entscheidungen in erster Linie an die unmittelbare Zukunft zu denken, d. h. an eine leichte Reduzierung der Verwaltungsausgaben und eine deutliche Senkung der Investitionsausgaben. Die vom Rat und vom Parlament auf Vorschlag der Kommission Anfang 2004 beschlossene Investition in die vorrangigen TEN-V-Vorhaben tut der Notwendigkeit einer schnelleren Verwirklichung des Binnenmarktes Genüge, um somit die Wettbewerbsfähigkeit, sprich also Wachstum und Beschäftigung zu fördern. Im Kontext der von der italienischen Präsidentschaft nahegelegten Wachstumsinitiative regt der Ausschuss an, dass der Betrag der ausschließlich für vorrangige TEN-V-Vorhaben bestimmten „positiven“ Investitionen nicht in die Berechnung zur Feststellung der Einhaltung der Maastricht-Kriterien einfließen soll, wenn der betreffende Mitgliedstaat eine echte Politik zum Abbau seiner Staatsverschuldung eingeleitet hat.

Ziffer 6.4

Im Interesse der vom italienischen Ratsvorsitz in der derzeitigen Phase der Stagnation und hoher Haushaltsdefizite bei bestimmten Mitgliedstaaten lancierten „Wachstumsinitiative“ regt der Ausschuss an, den Betrag der „positiven“, ausschließlich vorrangigen TEN-V-Vorhaben gewidmeten Investitionen bei den Berechnungen zur Ermittlung der Einhaltung der Maastricht-Kriterien für das zulässige Haushaltsdefizit nicht zu berücksichtigen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 48, Nein-Stimmen: 41, Stimmenthaltungen: 8.

Die folgenden Änderungsanträge, die mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen als Ja-Stimmen auf sich vereinigten, wurden im Plenum abgelehnt:

Ziffer 4.4

Streichen

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 37, Nein-Stimmen: 53, Stimmenthaltungen: 10.

Ziffer 6.3

Streichen

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 25, Nein-Stimmen: 51, Stimmenthaltungen: 3.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Gemeinschaft und den Ausschuss der Regionen: Innovationspolitik — Anpassung des Ansatzes der Union im Rahmen der Lissabon-Strategie“

(KOM(2003) 112 endg.)

(2004/C 10/16)

Die Europäische Kommission beschloss am 12. März 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 3. September 2003 an. Berichterstatter war Herr Soares.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September 2003 (Sitzung vom 25. September) mit 66 Ja-Stimmen bei einer Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Zusammenfassung

1.1. Der Ausschuss begrüßt die Mitteilung der Kommission und unterstützt das Ziel, das Innovationspotenzial auf der Grundlage der vom Europäischen Rat von Lissabon festgelegten Strategie zu stärken.

1.2. Die Stärkung der Innovationstätigkeit in Europa als ein wichtiger Faktor für Wirtschaftswachstum und mehr

Beschäftigung ist eine brandaktuelle Frage in einer Zeit, in der die Probleme der europäischen Wirtschaft, wieder Tritt zu fassen, durch politische Unwägbarkeiten und Risiken noch verschärft werden.

1.3. Der Ausschuss schließt sich der systemischen Sichtweise der Kommission in Bezug auf den Innovationsprozess an und ist wie sie der Überzeugung, dass Innovation zwar verschiedene Formen annehmen kann, dass jedoch die für die Innovationstätigkeit in den Unternehmen notwendigen

Kompetenzen des Arbeitskräftepotentials, die auf allgemeiner und beruflicher Bildung beruhen, die Grundlage dieses Prozesses bilden. Nach Auffassung des Ausschusses ist die Schaffung guter Bedingungen — auf freiwilliger oder Verhandlungsbasis — im Hinblick auf die zwischenmenschlichen Beziehungen sowie im sozialen, finanziellen und ökologischen Bereich ebenfalls ein wichtiger Faktor für die Stärkung eines speziell auf die Bedürfnisse der Europäischen Union zugeschnittenen Innovationsmodells.

1.4. Der Ausschuss begrüßt die Bemühungen der Kommission um die Schaffung von Innovationsanreizen auf der Grundlage eines zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsinstitutionen abgestimmten Ansatzes und ist mit den in der Mitteilung aufgezeigten Strategien alles in allem einverstanden.

1.5. Zwar waren in den letzten Jahren im Bereich der Innovation gewisse Fortschritte zu verzeichnen, aber der relative Rückstand der Union gegenüber einigen Handelspartnern ist offenkundig, wobei gleichzeitig nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich ihres Innovationsengagements bestehen.

1.6. Der Ausschuss weist die Mitgliedstaaten auf die Notwendigkeit hin, den größten Binnenmarkt der Welt wirklich zu vollenden und so schnell wie möglich bessere Voraussetzungen zu schaffen, um die enormen Chancen, die sich aus der bevorstehenden Erweiterung für die Wiederankurbelung der Investitionstätigkeit und des Wirtschaftswachstums im gesamten Gemeinschaftsraum ergeben, voll nutzen zu können.

1.7. Der Ausschuss betont, dass die Instrumentarien zur Unterstützung der Unternehmen besser, die Beschlussfassungsprozesse unbürokratischer und weniger schwerfällig und der Austausch und die Verbreitung beispielhafter Praktiken im Bereich der Innovation effizienter werden müssen und überdies unternehmerische Tätigkeit mehr Anerkennung finden muss; er appelliert daher an die Kommission und die Mitgliedstaaten, in der Gesellschaft im allgemeinen die Entstehung einer Kultur zu fördern, in der Innovation, Qualitätssteigerung und unternehmerisches Risiko einen höheren Stellenwert haben.

1.8. Der Ausschuss empfiehlt, bei der Konzipierung und Umsetzung der Gemeinschaftspolitiken — insbesondere dann, wenn sie sich wie im Bereich der Innovation auf die Unternehmen als treibende Kraft stützen — eine Stärkung der Mechanismen zur Beteiligung und Einbindung ihrer wichtigsten Protagonisten, d. h. der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, mit einzuplanen.

1.9. Der Ausschuss ist überzeugt, dass diese Mitteilung als Grundlage für die Stärkung des Innovationspotenzials in der gesamten Europäischen Union dienen kann, und hofft, dass die Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsinstitutionen durch Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen und Bereit-

stellung der notwendigen Mittel für verstärkte Investitionen in die Innovation sorgen werden, die für das Wirtschaftswachstum und die Verbesserung der Lebensqualität der Unionsbürger ungemein wichtig sind.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsdokuments

2.1. Innovation ist ein Eckpfeiler der im März 2000 vom Europäischen Rat beschlossenen „Lissabon-Strategie“, die auf nachfolgenden Tagungen des Europäischen Rates bekräftigt wurde, insbesondere 2002 in Barcelona.

2.2. Die vorliegende Mitteilung zur Innovationspolitik bildet zusammen mit der Mitteilung zur Industriepolitik in einem erweiterten Europa und dem Grünbuch über Unternehmertum einen kohärenten Rahmen für die Entwicklung einer Unternehmenspolitik, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärkt und zum Wirtschaftswachstum in Europa beiträgt.

2.3. In der Mitteilung wird zwar der wichtige Beitrag der Forschung zur Innovation und die Bedeutung der jüngsten Mitteilung „Mehr Forschung in Europa — Hin zu 3 % des BIP“ anerkannt, zugleich aber auch hervorgehoben, dass es viele andere Formen der Innovation gibt.

2.4. Innovation kann schrittweise oder in Sprüngen erfolgen, sie kann aus Technologietransfer hervorgehen oder aus der Entwicklung neuer Unternehmenskonzepte, sie kann technologischer oder organisatorischer Natur sein oder auf dem Gebiet der Präsentation liegen.

2.5. Ziel der Mitteilung ist es in erster Linie, die verschiedenen Wege zu Innovation darzustellen und die Konsequenzen für die Gestaltung der Innovationspolitik und für die verschiedenen Instrumente zur Umsetzung dieser Politik zu analysieren, damit diese Möglichkeiten nicht durch eine zu enge Sicht der Innovation eingeschränkt werden.

2.6. Diese Analyse wird ergänzt durch die Überprüfung der verschiedenen Herausforderungen, die in unterschiedlichem Maße spezifisch für die EU sind, wobei berücksichtigt wird, dass die Strukturen, Probleme und Chancen im Bereich der Innovation nicht unbedingt die gleichen wie in den anderen großen Wirtschaftsräumen der Welt sind. Zu den berücksichtigten Faktoren gehören die durchgehend unzureichende Innovationsleistung der Union, die Folgen der Erweiterung, die demographischen Entwicklungen sowie die beachtliche Größe des öffentlichen Sektors in den Volkswirtschaften der EU.

2.7. Obgleich Innovationspolitik zumeist auf nationaler oder regionaler Ebene stattfindet, müssen die Mitgliedstaaten und die Kommission ihre Zusammenarbeit intensivieren, um die Innovation in der EU zu fördern, u. a. durch Verfahren der Koordinierung und Bewertung, die es ermöglichen, voneinander zu lernen und die erzielten Fortschritte zu beurteilen. In der Mitteilung werden konkrete Vorschläge dafür gemacht, wie sich die Vielfalt Europas in einen Vorteil verwandeln lässt.

2.8. Die Mitteilung enthält auch verschiedene Vorschläge für die Neuorientierung der Innovationspolitik der EU und insbesondere ihr Zusammenwirken mit anderen Politikbereichen. Da Innovationspolitik häufig über andere Politiken umgesetzt werden muss, wird in der Mitteilung insbesondere eine bessere Koordinierung und eine dynamische Weiterverfolgung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten vorgeschlagen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Die Bedeutung der Innovation wurde bereits seit 1995 anerkannt, und zwar insbesondere im Grünbuch zur Innovation⁽¹⁾ und im ersten Aktionsplan für Innovation in Europa⁽²⁾, mit dem folgende grundlegenden Ziele verfolgt wurden: Förderung einer Innovationskultur, Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Innovation und eine bessere Abstimmung zwischen Forschung und Innovation.

3.2. In dem neuen strategischen Ziel, das der Europäische Rat auf seiner Tagung in Lissabon im März 2000 setzte, nämlich die Union „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen — einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“, kam die Erwartung zum Ausdruck, dass die Innovation zu einer tragenden Säule für die Zukunft der Union würde⁽³⁾.

3.3. In der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2000⁽⁴⁾ werden fünf prioritäre Zielsetzungen für die Ausrichtung von Maßnahmen auf einzelstaatlicher und gemeinschaftlicher Ebene festgelegt:

- Abstimmung der Innovationspolitiken;
- ein innovationsfreundlicher Rechtsrahmen;
- Förderung von Gründung und Wachstum innovativer Unternehmen;
- Verbesserung der wesentlichen Schnittstellen im Innovationssystem;
- eine für Innovation aufgeschlossene Gesellschaft.

3.4. Der Ausschuss vertrat seinerzeit die Auffassung, dass diese Zielsetzungen in die richtige Richtung gingen, d. h. dass „die Bedeutung der Innovationspolitik sowohl von den

nationalen Regierungen als auch von den europäischen Bürgern erkannt werden muss“⁽⁵⁾, und zeigte vier zentrale Handlungsbereiche für die Förderung der Innovationstätigkeit in der Europäischen Union auf:

- Information über Innovation;
- allgemeine Erkenntnis ihres Stellenwertes;
- ein funktionierendes organisatorisches und regulatorisches Umfeld;
- Koordinierung der Maßnahmen auf einzelstaatlicher und intersektorieller Ebene.

3.5. Diese Einschätzung ist auch weiterhin gültig, und zwar insbesondere die Ausführungen des Ausschusses zu folgenden Aspekten:

- zentrale Bedeutung der Konvergenz der einzelstaatlichen Politiken im Bereich der Innovation;
- Ergreifung von steuerlichen Maßnahmen, um Privatinvestitionen in Forschung und Innovation und die Beschäftigung von Forschern durch den privaten Sektor zu stimulieren;
- Beseitigung der Barrieren, die die Kommunikation zwischen kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und Universitäten und Forschungszentren behindern;
- Schaffung von Anreizen für die Gründung und das Wachstum innovativer Unternehmen (Erleichterung des Zugangs neugegründeter Unternehmen zu öffentlichen Ausschreibungen und Gemeinschaftsprogrammen);
- Nutzung des Humankapitals der Forschungsinstitute und Kompetenzzentren und Förderung des Zustroms von Forschern und Wissenschaftlern aus Drittländern;
- Verbesserung der wesentlichen Schnittstellen im Innovationssystem;
- Förderung des Know-how-Transfers;
- Notwendigkeit eines Verfahrens zur Information und Wissensvermittlung in den Grundsegmenten des Bildungssystems, insbesondere im Primär- und Sekundarschulunterricht, um der breiten Öffentlichkeit ein substantielles Bewusstsein über die Bedeutung der Innovation zu vermitteln⁽⁵⁾.

3.6. Der EWSA macht die Mitgliedstaaten außerdem darauf aufmerksam, dass ein Teil der Investitionen der öffentlichen Hand in die Weiterbildung insbesondere der zwischengeschalteten Berufsgruppen (knowledge workers) fließen muss, um die Entwicklung der Feldforschung und die Verstärkung der Innovationstätigkeit in den Unternehmen zu ermöglichen.

(1) KOM(95) 688 endg. — Teil I und II; Stellungnahme des EWSA 700/1996, ABl. C 212 vom 22.7.1996.

(2) KOM(96) 589 endg.

(3) Stellungnahme des EWSA: ABl. C 260 vom 17.9.2001.

(4) „Innovation in einer wissensbestimmten Wirtschaft“ (KOM(2000) 567 endg.).

(5) Stellungnahme: ABl. C 260 vom 17.9.2001, Ziffern 3.2 bis 3.6.

3.7. Der Europäische Rat von Barcelona beschloss, dass die EU verstärkt in Forschung und technologische Entwicklung (F&E) investieren und als Ziel 3 % des BIP anpeilen müsse, und forderte eine Erhöhung des Anteils des privaten Sektors auf zwei Drittel der gesamten F&E-Ausgaben. Der Ausschuss begrüßte diese Schlussfolgerungen und betonte, dass „die angestrebten Ziele — Wettbewerbsfähigkeit, Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, ein hohes Umwelt- und Gesundheitsschutzniveau und eine ausgewogene, nachhaltige Entwicklung — nur mit mehr Wissen, mehr F&E und mehr Innovation zu erreichen sind“⁽¹⁾.

3.8. Der Ausschuss teilt die Auffassung der Kommission, dass zwar einige Fortschritte erzielt wurden, die Innovation aber dennoch einen entscheidenden Schwachpunkt der Europäischen Union im Vergleich zu den USA und Japan darstellt und die unzureichende Innovationstätigkeit möglicherweise ein wesentlicher Grund für das schlechtere Abschneiden Europas bei Wachstum und Produktivität ist.

3.9. Während in verschiedenen früheren Mitteilungen der Europäischen Kommission und den entsprechenden Stellungnahmen des Ausschusses⁽²⁾ das Thema F&E (Forschung und Entwicklung) behandelt wurde, ist die hier erörterte Mitteilung schwerpunktmäßig denjenigen Aspekten der Innovation gewidmet, die über F&E hinausgehen bzw. diesen Bereich nicht berühren, jedoch unter Umständen entscheidend dazu beitragen können, der Innovationspolitik der Gemeinschaft neue Impulse zu verleihen.

3.10. Der Ausschuss begrüßt diese Mitteilung der Kommission, mit der die notwendige Debatte in Gang gesetzt werden soll, um die Grundlagen der Innovationspolitik der Union — aufbauend auf einem besseren Verständnis der Mechanismen der Innovationstätigkeit und befördert durch die Erneuerung des politischen Willens der Mitgliedstaaten — an den Stand der Entwicklungen anzupassen, damit Europa die Schwierigkeiten überwinden kann, die der Steigerung seines Innovationspotenzials und der Verwirklichung der Ziele von Lissabon entgegenstehen.

3.11. Der Ausschuss misst den vom Europäischen Rat am 20. und 21. März 2003 festgelegten Prioritäten große Bedeutung bei, insbesondere was die Steigerung der Beschäftigung und die Verbesserung des sozialen Zusammenhalts, die Innovation und die unternehmerische Initiative, den Umweltschutz und die Lebensqualität der Bürger angeht, stellt allerdings fest, dass sich diese Prioritäten bisher eher in Lippenbekenntnissen denn in konkreten Maßnahmen der Mitgliedstaaten äußern.

3.12. Der Ausschuss begrüßt ferner den allgemeinen Tenor der Schlussfolgerungen aus der XIV. Interparlamentarischen

Konferenz von EUREKA, die am 23. und 24. Juni 2003 unter dem Motto „Aufbau einer Innovationspolitik in Europa“ stattfand.

3.13. Angesichts der Schwierigkeiten bei Konjunkturerholung und Beschäftigungsanschub, die durch die Unwägbarkeiten und politischen Risiken, von denen die ganze Welt und in besonders starkem Maße die europäischen Volkswirtschaften betroffen sind, noch weiter verschärft werden, tritt die Wichtigkeit und Aktualität der Kommissionsmitteilung über die Innovationspolitik besonders deutlich zu Tage. Diese schwierige Lage sollte für die Mitgliedstaaten und Unternehmen ein gewichtiger Grund zur Unterstützung einer Investitionspolitik sein, die diejenigen Veränderungen bewirkt, die für die Stärkung der Innovationstätigkeit als entscheidendes Instrument zur Steigerung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften unerlässlich sind.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der Ausschuss schließt sich der systemischen Sicht der Kommission in Bezug auf die Innovationsmechanismen wie auch der Einschätzung an, dass die schleppenden Fortschritte bei der Verwirklichung der Lissabon-Ziele — was das niedrige Niveau der Investitionen in Forschung und Entwicklung (F&E) angeht — möglicherweise zu einem großen Teil auf die Defizite bei den Kapazitäten und der Leistung auf dem Gebiet der nichttechnologischen Innovation zurückzuführen sein könnten. Diese Einschätzung darf jedoch nicht dazu führen, dass von dem gemeinsamen Ziel, die Forschungs- und Entwicklungsausgaben auf 3 % des BIP zu steigern, abgerückt wird; die Mitgliedstaaten müssen ihre diesbezüglichen Zusagen einhalten, um die derzeitigen Defizite im Innovationsbereich wettmachen zu können.

4.1.1. Die Schaffung von neuem Wissen ist zweifellos eine Voraussetzung dafür, dass die Europäische Union — gemäß dem auf dem Gipfel von Lissabon gesteckten Ziel — zum am weitesten fortgeschrittenen wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden kann. Neue Erkenntnisse über grundlegende Gesetzmäßigkeiten sind das Ergebnis von Grundlagenforschung, Innovation und das mit ihr verbundene praxisbezogene Wissen hingegen kommt durch das Zusammenspiel von Grundlagenforschung, angewandter Forschung, Entwicklung, Ingenieurwesen, Management, Marketing u. a. oder eines Teils dieser Faktoren zustande. Sie kann die verschiedensten Formen annehmen und in den verschiedensten Zusammenhängen auftreten.

4.1.2. Zum anderen sind wirksamere Anreize vonnöten, um die Mobilität von Wissenschaftlern und Ingenieuren — als Träger von Information und technologischer Innovation — zwischen den Unternehmen (u. a. auch den KMU), den Hochschulen und anderen Forschungszentren zu fördern. Die Rechte an geistigem Eigentum müssen ausgewogen verteilt werden.

(1) Stellungnahme des EWSA: ABl. C 95 vom 23.4.2003.

(2) ABl. C 260 vom 17.9.2001; ABl. C 94 vom 18.4.2002; ABl. C 241 vom 7.10.2002 und ABl. C 95 vom 23.4.2003.

4.1.3. Eine besonders wichtige Rolle können kleine und mittlere Unternehmen (KMU) spielen, wenn es darum geht, Ideen für neue Produkte aufzugreifen und zu entwickeln. Deren Marktchancen bzw. Überlebenschancen sind allerdings nicht ausschließlich eine Frage der Mobilität, des Knowhow-Transfers und neuer Ideen, sondern vielmehr der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der ausreichenden Erstausrüstung, der Finanzierungsmodalitäten und der betriebswirtschaftlichen Erfahrung. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, der Marktposition und der finanziellen Kapazitäten neuer Unternehmen ist daher für die Innovation ebenfalls von entscheidender Bedeutung, zumindest während der ersten fünf Jahre.

4.2. In der Mitteilung wird die Auffassung vertreten, dass die Unternehmen die treibende Kraft der Innovation seien, was auf ihrer Fähigkeit beruhe, Marktchancen zu erkennen und auf der Grundlage ihres Wissens und ihrer Fähigkeiten innovativ auf diese Chancen zu reagieren. Obwohl der Ausschuss einerseits die Ansicht vertritt, dass die Gesamtheit der Interaktionen zwischen den Unternehmen und ihrem unmittelbaren Umfeld sehr wichtig für die unternehmerische Innovation ist und dass die Rahmenbedingungen des weiteren Umfelds Auswirkungen auf die Innovationsbereitschaft der Unternehmen haben, möchte er andererseits betonen, dass die Wissensbasis, die sich auf die lebenslange allgemeine und berufliche Bildung der Humanressourcen stützt, sowie die Lernmöglichkeiten und die Lernfähigkeit des Einzelnen für den Innovationsprozess von entscheidender Bedeutung sind.

4.3. Der Ausschuss unterstreicht, dass die unternehmerische Tätigkeit stärkere Anerkennung finden muss und dass die Kommission, die Mitgliedstaaten wie auch die Gesellschaft im Allgemeinen aktiv die Entstehung einer Kultur fördern müssen, in der Innovation, Qualitätssteigerung und unternehmerisches Risiko einen höheren Stellenwert haben.

4.3.1. Was das Voneinanderlernen angeht, wäre es sehr nützlich, wenn die Kommission zumindest bei Pilotprojekten Diskussionsforen im sektoriellen Rahmen organisieren würde, um die Verbreitung beispielhafter Innovationspraktiken durch die Unternehmen zu fördern.

4.3.2. In Anbetracht der spezifischen Erfordernisse der Innovationstätigkeit und der großen Zahl scheiternder Versuche, Ideen in finanziell tragbare Projekte umzusetzen, sollten die Mitgliedstaaten Fachdienste zur Unterstützung der unternehmerischen Innovation bereitstellen.

4.3.3. Zum anderen sollten die Finanzinstitute ihre Kapazitäten für die Bewertung neuer Konzepte ausbauen, damit sich die Unternehmen die erforderlichen Finanzmittel beschaffen können, um das verfügbare wie auch das neu entstehende Wissen optimal nutzen zu können.

4.4. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die größten Schwächen Europas vor allem beim BIP-Anteil der Forschungs- und Entwicklungsausgaben (F&E) der Unternehmen, bei der Zahl der Hochtechnologiepatente⁽¹⁾ und bei der industriellen Wertschöpfung in den Hochtechnologie-sektoren deutlich werden. Der Ausschuss bekräftigt seinen bereits früher vertretenen Standpunkt, dass hier dringend Abhilfe geschaffen werden muss.

4.5. Der Ausschuss macht außerdem darauf aufmerksam, dass die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei den Erwachsenenbildungsindikatoren und bei der Zahl der Hochtechnologiepatente besonders groß sind und dass die in den Mitgliedstaaten zu beobachtenden divergierenden Entwicklungen beim BIP-Anteil der F&E-Ausgaben der Unternehmen und bei den Hochtechnologiepatenten Anlass zur Sorge geben. Dies sind einige der Aspekte, denen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte.

4.6. Die EU-Mitgliedstaaten müssen angemessen auf die im Innovationsbereich festgestellten Schwierigkeiten reagieren: es geht einerseits um gemeinsame Probleme wie die mangelnde Risikobereitschaft, die unzureichenden F&E-Investitionen und die fehlende Zusammenarbeit zwischen Forschung und Industrie, und andererseits um die speziellen Probleme der Beitrittsländer im Zusammenhang mit den notwendigen Veränderungen der wirtschaftlichen, institutionellen, bildungspolitischen und sozialen Rahmenbedingungen.

4.7. In der Mitteilung wird die Notwendigkeit einer angemessenen Personalpolitik hervorgehoben, die Gelegenheiten bieten muss, die an die späten Phasen des Arbeitslebens angepasst sind, und z. B. flexible Arbeitszeitverträge und Weiterbildungsangebote vorsieht. Der Ausschuss ist ebenfalls der Auffassung, dass die Entwicklung der Fähigkeiten aller Arbeitnehmer und die Verlängerung der wirtschaftlichen Aktivität der älteren Mitarbeiter wichtige Faktoren sind, die berücksichtigt werden müssen, um eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen Altersgruppen in den Unternehmen zu gewährleisten und die Probleme im Hinblick auf die Systeme der sozialen Absicherung zu mildern. Für Arbeitnehmer in Berufen mit einem hohen körperlichen Verschleiß oder besonders gefährlichen Berufen müssen hierbei Sonderregelungen gelten.

4.7.1. Darüber hinaus muss insbesondere auch berücksichtigt werden, dass ältere Wissensarbeiter (knowledge workers) mit ihrer Findigkeit und ihrem Sachverstand einen wichtigen Beitrag zum Wohlstand und zum Wohl des Gemeinwesens leisten können, wodurch das Produktions- und Wirtschaftssystem des Gemeinwesens eine wertvolle Bereicherung erfährt und die wirtschaftlichen und sozialen Kosten gesenkt werden.

(1) „Europäischer Innovationsanzeiger 2002“ [SEK(2002) 1349].

4.7.2. Der Ausschuss hält es in diesem Zusammenhang für notwendig:

- spezifische Instrumente zur Gewährleistung und zum Schutz der Rechte der Arbeitnehmer über deren stärkere Beteiligung an Reorganisations- und Umstrukturierungsmaßnahmen zu schaffen, um neue Chancen mittels adäquater Instrumente für Hilfe und technische Unterstützung zu eröffnen;
- Anreize für die Unternehmen zu schaffen, die bereit sind, Wissensarbeiter, die eine neue Stelle suchen, zu beschäftigen;
- die Mobilität und die Aufwertung der Wissensarbeiter über spezielle Maßnahmen im Bereich der Investitionspolitik, der gewerblichen Entwicklung sowie der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu fördern, damit deren wertvolle Fähigkeiten und Kenntnisse in das System einfließen und optimal genutzt werden;
- das Wissen dieser Wissensarbeiter dienstbar zu machen, indem sie im Rahmen der Verwaltung der Migrationsströme für Auswahl- und Ausbildungstätigkeiten vor Ort in den an der Einstellung von Zuwanderern interessierten Unternehmen eingesetzt werden;
- Fachkräfte einzusetzen, die vor Ort professionelle Unterstützung für die KMU leisten, die auf den durch die Erweiterung eröffneten neuen Märkten tätig werden wollen;
- den Austausch dieser Wissensarbeiter zu fördern, so dass diese vor Ort die Modernisierung des Produktions-, Organisations- und Verwaltungsapparats der neuen EU-Mitgliedstaaten unterstützen;
- eine gezielte Politik zugunsten der Wissensarbeiter zu betreiben, die abgesehen von der Gefahr des Verlusts des Arbeitsplatzes auch größere Probleme haben, Mobilität mit den Erfordernissen des Familienlebens in Einklang zu bringen.

4.8. Der Ausschuss betont, dass die Zufriedenheit der Arbeitnehmer insbesondere mit der Qualität der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen ein wichtiger Faktor für die Stärkung der Innovation in den Unternehmen ist. Ebenso unverzichtbar für die Stärkung eines unionsspezifischen Innovationsmodells ist ein überzeugteres Bekenntnis der Unternehmen zu ihrer ökologischen und sozialen Verantwortung mit allem, was dieses Konzept umfasst.

4.9. Der Ausschuss erkennt die Bedeutung der in der Mitteilung aufgeführten besonderen Merkmale der Union an, die Auswirkungen auf die Innovationspolitik haben, wie z. B. die Größe des öffentlichen Sektors und seine Schnittstellen mit dem innovativeren Unternehmensgefüge, die Erneuerung der städtischen Gebiete als Innovationszentren und Anziehungspunkte für hoch qualifizierte Arbeitskräfte, die notwendige Berücksichtigung der Vielfalt in Europa bei der Suche nach einer gezielten Innovationspolitik zur Steigerung des Wirtschaftswachstums, der Beschäftigung und der Lebensqualität der Unionsbürger.

4.10. Der Ausschuss teilt zwar die Auffassung der Kommission, dass neue Anstrengungen zur Förderung der Innovation unternommen werden müssen und ein abgestimmtes Handeln der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftsinstitutionen erforderlich ist, betont jedoch, dass sich diese Anstrengungen konkret in politischen Maßnahmen zur Unterstützung der Unternehmen, in Modellen für eine stärkere Einbeziehung und Verantwortung der Arbeitnehmer sowie in entsprechenden haushaltspolitischen Maßnahmen zur Bereitstellung der hierfür notwendigen Mittel niederschlagen müssen.

4.11. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen sowohl für eine bessere Grundausbildung als auch eine bessere Fachausbildung der Erwerbsbevölkerung zu ergreifen und im Rahmen der Abstimmung der Politik auf europäischer Ebene die notwendigen Voraussetzungen für die Förderung der Mobilität der Humanressourcen zwischen den Hochschulen/Forschungszentren und der Industrie, zwischen den einzelnen Ländern und zwischen den verschiedenen Unternehmen zu schaffen. Diese Maßnahmen können maßgeblich dazu beitragen, die Verbreitung von Know-how und beispielhaften Praktiken im Bereich der Innovation zu beschleunigen, so dass die einzelnen Sektoren und Unternehmen in vollem Maße von dem verfügbaren Wissen profitieren und dieses bei der Entwicklung, Herstellung und Vermarktung von Produkten und Dienstleistungen nutzen können. Im Bereich der Informationstechnologien müssen die bestehenden Netzwerke insbesondere von den Unternehmen und Hochschulen/Forschungszentren künftig besser genutzt werden, damit sie voneinander lernen und leichter das angestrebte Niveau erreichen können.

4.12. In der Mitteilung wird zur Suche nach neuen Wegen zur Verbesserung der Innovationsleistung in Europa aufgefordert. Der Ausschuss ist mit den Vorschlägen größtenteils einverstanden, und zwar sowohl was die diversen zu berücksichtigenden Auswirkungen auf Ebene der Schnittstellen zwischen den verschiedenen Politikbereichen und die systematische Bewertung ihrer Auswirkungen auf die Innovation (Wettbewerb, Binnenmarkt, Beschäftigung, Steuerwesen, Umwelt und Regionalentwicklung) angeht als auch im Hinblick auf die Stimulierung von Marktdynamik (Nutzung des Phänomens der „Lead Markets“), die Förderung von Innovation im öffentlichen Sektor (ein effizientes, offenes und wettbewerbsorientiertes öffentliches Beschaffungswesen und neue Arten von Dienstleistungen) sowie die stärkere Betonung der regionalen Dimension der Innovationspolitik (Entwicklung von Fähigkeiten auf der Grundlage der spezifischen sozialen und wirtschaftlichen Merkmale der Regionen und durch die Übernahme erfolgreicher Praktiken).

4.13. Der Ausschuss unterstreicht, dass die Stärkung der Innovation in Europa insbesondere über folgende Schnittstellen verfolgt werden muss:

- Steuerwesen: Eine Politik gezielter steuerlicher Anreize für Innovationstätigkeit insbesondere bei den KMU, die auf wachsenden Märkten und/oder Mittel-/Hochtechnologiemärkten operieren;

- öffentlicher Sektor: Eine Investitionspolitik zur Förderung der Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen insbesondere in den Bereichen, die für die Lebensqualität der Unionsbürger von Belang sind (Gesundheit, allgemeine und berufliche Bildung, Umwelt, Verkehr und Kommunikation);
- Beschäftigung: Eine kohärente Arbeitsmarktpolitik, die auf die Erhaltung und Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze, die Stärkung des sozialen Zusammenhalts und die sichere Hinführung der EU zu einem sich der Vollbeschäftigung annähernden Niveau ausgerichtet ist;
- soziale Verantwortung und Personalpolitik in den Unternehmen: Eines der zentralen Ziele bei innovativen Organisationsformen muss die Fähigkeit sein, unter Wahrung und Förderung des Umweltschutzes gerecht und ausgewogen auf die Anliegen der verschiedenen Beteiligten („stakeholders“) einzugehen, so dass die unterschiedlichen Interessen aller Parteien und ganz besonders die der Arbeitnehmer und des Gemeinwesens im Allgemeinen berücksichtigt werden. Eine der größten Herausforderungen für die Unternehmen besteht derzeit vor allem darin, auf freiwilliger oder Verhandlungsbasis gute Bedingungen zu schaffen, und zwar insbesondere im Hinblick auf die zwischenmenschlichen Beziehungen sowie im sozialen, finanziellen und ökologischen Bereich;
- Neufestlegung der Regeln für die gemeinschaftliche Innovationsförderung: angesichts der Tatsache, dass die den Mitgliedstaaten für innovationsfördernde Maßnahmen

zugewiesenen Gemeinschaftsmittel teilweise nicht verwendet werden, da die Beteiligung der öffentlichen Haushalte am einzelstaatlichen Finanzierungsanteil fehlt, muss dieser Finanzierungsanteil vollständig von privaten Geldgebern gestellt werden können, damit die Mittel, die die Europäische Union den Mitgliedstaaten für die Innovationsförderung zur Verfügung stellt, voll ausgeschöpft werden können.

4.14. Der Ausschuss ist überzeugt, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen in die richtige Richtung gehen, um die Produktivitätsdefizite der Union gegenüber anderen Wirtschaftsräumen zu verringern, und dazu beitragen können, spezifische und geeignete Mittel und Wege zur Stärkung des europäischen Sozialmodells zu finden.

4.15. Abschließend weist der Ausschuss darauf hin, dass ihn die Langsamkeit der Beschlussfassungsprozesse in der Europäischen Union, für die die tatsächliche Vollendung des Binnenmarktes und das Gemeinschaftspatent Musterbeispiele sind, mit Besorgnis erfüllt. Aufgrund dieses Problems ist es notwendig, bei der Entwicklung und Gestaltung wie auch bei der anschließenden konkreten Umsetzung politischer Maßnahmen — insbesondere dann, wenn sie sich wie im Bereich der Innovation auf die Unternehmen als treibende Kraft stützen — der Stärkung der Mechanismen zur Beteiligung und Einbindung ihrer wichtigsten Protagonisten, d. h. der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Rechnung zu tragen. Der Ausschuss ist davon überzeugt, dass eine entsprechende Änderung des Vorgehens seitens der Kommission und der Mitgliedstaaten unverzichtbar ist, damit der Gemeinschaftsraum die Herausforderungen der Innovation meistern kann.

Brüssel, den 25. September 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

ANHANG

zur Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Der nachstehende Änderungsantrag, der mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen konnte, wurde im Verlauf der Beratungen abgelehnt:

Eine neue Ziffer 4.1.4 einfügen:

„Der Ausschuss vertritt daher die Auffassung, dass sämtliche öffentlichen Investitionen in diesem Bereich nicht in die Berechnung der Staatsausgaben für die Zwecke des Stabilitätspakts einbezogen werden dürfen, bis sie eine Höhe von 3 % des BIP erreicht haben.“

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 35, Nein-Stimmen: 39, Stimmenthaltungen: 3.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1655/2000 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE)“

(KOM(2003) 402 endg. — 2003/0148 (COD))

(2004/C 10/17)

Der Rat beschloss am 16. Juli 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 175 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Das Präsidium des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses beauftragte die Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz mit der Vorbereitung der Arbeiten.

Aufgrund der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September 2003 (Sitzung vom 25. September) Herrn Chiriaco zum Hauptberichtersteller und verabschiedete mit 56 gegen 1 Stimme bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

Bei der Verabschiedung der Verordnung (EG) Nr. 1655/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE)⁽¹⁾ hatte die Kommission die Schaffung eines Verwaltungsausschusses vorgeschlagen, da sie der Ansicht war, dass die Auswahl der Projekte erhebliche Auswirkungen auf den Haushalt hat.

1.1. Der Rat hatte dagegen einstimmig beschlossen, den Vorschlag der Kommission bezüglich des anzuwendenden Ausschussverfahrens abzulehnen. Der Rat hatte sich im Hin-

blick auf die Verabschiedung von Maßnahmen zur Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1655/2000 in Artikel 11 Absatz 2 auf das in Artikel 5 des Beschlusses 468/1999/EG vorgesehene Regelungsverfahren festgelegt.

1.2. Die Kommission erhob daraufhin Klage vor dem Gerichtshof, um eine Nichtigerklärung der betreffenden Bestimmung zu erreichen.

1.3. Der Gerichtshof erklärte in seinem Urteil vom 21. Januar 2003⁽²⁾ Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EG)

(1) ABl. L 192 vom 28.7.2000, S. 1.

(2) Urteil des Gerichtshofes vom 21. Januar 2003, Kommission gegen Europäisches Parlament und Rat, Rechtssache C-378/00, noch nicht in der Sammlung der Rechtsprechung veröffentlicht.

Nr. 1655/2000 für nichtig, da er der Auffassung war, dass sich die Verwaltungsmaßnahmen zur Umsetzung eines Programms mit erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a) des Beschlusses 468/1999/EG im Prinzip aus dem Verwaltungsverfahren im Sinne von Artikel 4 des Beschlusses 468/1999/EG bzw. gemäß Artikel 2 Buchstabe c) des genannten Beschlusses aus dem Beratungsverfahren nach Artikel 3 des Beschlusses ergeben.

1.4. Die Kommission schlägt folglich gemäß dem Urteil des Gerichtshofes eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1655/2000 vor, wonach bei dem zu befolgenden Ausschussverfahren im Zusammenhang mit der Verabschiedung von Maßnahmen zur Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1655/2000 der Regelungsausschuss durch einen Verwaltungsausschuss zu ersetzen ist.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Ausschuss nimmt die Entscheidung des Gerichtshofes zur Kenntnis und befürwortet den Vorschlag der Kom-

mission, im Rahmen der Maßnahmen zur Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1655/2000 den Regelungsausschuss durch einen Verwaltungsausschuss zu ersetzen.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Der Ausschuss stimmt dem Vorschlag der Kommission zu, fordert sie jedoch auf, eine bestmögliche Garantie dafür sicherzustellen, dass der Verwaltungsausschuss transparent und effizient arbeitet, sowie die Verbreitung der Beschlüsse dieses Organs zu fördern und gegebenenfalls unter Einbeziehung von Vertretern der Zivilgesellschaft breite Konsultationen durchzuführen.

4. Schlussbemerkung

4.1. Der Ausschuss befürwortet den Vorschlag der Kommission, die Verordnung (EG) Nr. 1655/2000 bezüglich des anzuwendenden Ausschussverfahrens zu ändern.

Brüssel, den 25. September 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2596/97 zur Verlängerung des Zeitraums nach Artikel 149 Absatz 1 der Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens“

(KOM(2003) 372 endg. — 2003/0144 (CNS))

(2004/C 10/18)

Der Rat beschloss am 16. Juli 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Aufgrund der Dringlichkeit bestellte der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September 2003 (Sitzung vom 24. September) Herrn Staffan Nilsson zum Hauptberichtersteller und verabschiedete mit 89 gegen 2 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens enthält eine Übergangsfrist für Ausnahmeregelungen von der Verordnung (EG) Nr. 2596/97⁽¹⁾ über die Harmonisierung des Fettgehalts von Milch. Nach einer ersten Verlängerung der Frist endet der Übergangszeitraum nunmehr am 31. Dezember 2003 [(EG) Nr. 2703/1999]⁽²⁾.

1.2. Finnland und Schweden wurden aufgefordert, darzulegen, welche Maßnahmen getroffen wurden, um den Gemeinschaftsbestimmungen Genüge zu tun. Die Kommission erläutert dies in ihrem jetzt vorgelegten Bericht im Anschluss an den Vorschlag zur Änderung der Verordnung betreffend bestimmte Aspekte des Marktes für Konsum- und Dauermilch.

2. Kommissionsvorschlag

2.1. Die Kommission stellt fest, dass die Anforderungen in Bezug auf den Fettgehalt in bestimmten Sektoren für Finnland und Schweden weiterhin Probleme bereiten. Daher wird eine weitere Fristverlängerung der für Österreich, Finnland und Schweden geltenden Ausnahmeregelung von der Harmonisierung der Regeln für den Fettgehalt von Milch bis 30. April 2009 vorgeschlagen.

⁽¹⁾ ABl. L 351 vom 23.12.1997, S. 12.

⁽²⁾ ABl. L 327 vom 21.12.1999, S. 11.

2.2. Die Kommission stellt ferner fest, dass diese Ausnahmeregelung auch für sechs der neuen Mitgliedstaaten (Zypern, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen) gewährt wurde, und zwar ebenfalls bis zum 30. April 2009.

2.3. Die Kommission beabsichtigt, 2007 einen Bericht über den Konsummilchmarkt, möglicherweise mit Vorschlägen zur Harmonisierung der Regeln, vorzulegen.

3. Bemerkungen des EWSA

3.1. Der EWSA unterstützt den Vorschlag zur Verlängerung der Ausnahmeregelung.

3.2. Sowohl in Finnland als auch in Schweden wird teilweise Konsummilch mit niedrigerem Fettgehalt vermarktet. Von Seiten der Konsumenten besteht weiterhin großes Interesse daran, den Fettgehalt dieser Produkte nicht zu erhöhen.

3.3. Ausgehend von dieser verlängerten Ausnahmeregelung sowie aufgrund der Tatsache, dass sich sechs der neuen Mitgliedstaaten in der gleichen Situation befinden, muss die Kommission in ihrem Bericht für das Jahr 2007 verschiedene Fragen betreffend die Harmonisierung des Fettgehalts vermarkteter Milch genau abwägen. Ausgangspunkt sollten die Wünsche und das Interesse der Konsumenten sein sowie die Frage, ob diese am besten durch eine Harmonisierung des zulässigen Fettgehalts oder eine Harmonisierung der Kennzeichnung des Fettgehalts gewährt werden.

Brüssel, den 24. September 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt: Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, Governance und Zusammenarbeit“

(2004/C 10/19)

Im Rahmen der Aktivitäten des italienischen EU-Ratsvorsitzes hat die Ständige Vertretung Italiens bei der Europäischen Union den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss in einem Schreiben vom 8. April 2003 um die Ausarbeitung einer Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema ersucht.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten beschloss der Ausschuss auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September 2003 (Sitzung vom 25. September), Herrn Malosse zum Hauptberichterstatler zu bestellen, und verabschiedete mit 76 Stimmen gegen 1 Stimme folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. In dem Entwurf eines Verfassungsvertrags für Europa, der dem italienischen Ratsvorsitz am 18. Juli 2003 überreicht wurde, wird die Stellung der Kohäsionspolitik als einer der Eckpfeiler der Europäischen Union bestätigt und untermauert. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss war einer der Impulsgeber für diese Politik und zählt seit ihrer Einführung zu Beginn der 80er Jahre zu den treibenden Kräften hinter den kohäsionspolitischen Maßnahmen.

1.2. Als Vorreiter im Bereich der Verwaltungsvereinfachung⁽¹⁾ zeigt sich der Ausschuss über verschiedene Anzeichen für Missstände bei der Verwaltung der Kohäsionspolitik besorgt: Verzögerungen bei der Durchführung von Programmen, unzureichende Zusammenarbeit mit den wirtschaftlichen und sozialen Akteuren, Widersprüche zwischen den verschiedenen politischen Maßnahmen der Europäischen Union. Angesichts der bevorstehenden Erweiterung der Europäischen Union am 1. Mai 2004 und des Beitritts neuer Länder, die zu den großen Nutznießern dieser Politik zählen werden, ohne über die für ihre Durchführung nötige Erfahrung und oft auch die erforderlichen Mittel bzw. Kapazitäten zu verfügen, und im Zusammenhang mit der immer stärkeren wirtschaftlichen Globalisierung kann die Zukunft der Kohäsionspolitik nur mit einer konsequenteren Anwendung der Good-Governance-Grundsätze gesichert werden.

1.3. Der Ausschuss unterstützt und fördert nachdrücklich die Umsetzung der Strategie von Lissabon, die Union [bis 2010] zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Die Verwirklichung dieses Ziels, das die Mobilisierung der europäischen Bürger ermöglichen sollte, ist heute jedoch angesichts der unsicheren Wirtschaftslage und des mangelnden Willens der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union, die Schwerpunkte der Lissabon-Strategie auch wirklich umzusetzen, in Frage gestellt. Darüber hinaus fehlt es auch an einem echten Dialog mit den Wirtschaftstreibenden, den Sozialpartnern und den übrigen Akteuren der Zivilgesellschaft, kurz mit all denjenigen, die den Bürgern die mit der Lissabon-Strategie verfolgten Reformen, Vorhaben und Zielsetzungen näher bringen könnten.

⁽¹⁾ Der EWSA hat als erste Institution der Europäischen Union intern einen Verhaltenskodex zur Vereinfachung verabschiedet.

1.4. Vor diesem Hintergrund arbeitet der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss auf Ersuchen des italienischen Ratsvorsitzes und unter Bezugnahme auf die jüngsten Arbeiten seiner Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt⁽²⁾ eine Reihe von Empfehlungen für die Zukunft der Kohäsionspolitik aus, wobei das Hauptaugenmerk auf die Themen Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, Governance und Zusammenarbeit gerichtet ist.

2. Wettbewerbsfähigkeit der Regionen

2.1. Die Reform der Kohäsionspolitik muss darauf abzielen, allen Gebieten der Europäischen Union die notwendigen Mittel in die Hand zu geben, um sich den Herausforderungen des Übergangs zur wissensbasierten Wirtschaft stellen zu können, und so dazu beizutragen, dass alle Regionen den Zielen von Lissabon gerecht werden können. Die Europäische Union muss nunmehr in der Lage sein, ihre Wirtschaft erneut auf die Überholspur zu bringen. Obwohl die Europäische Union die größte internationale Industrie- und Handelsmacht ist, erscheint sie seit 20 Jahren als „Nachzügler“, der für die Wiederbelebung seiner Wirtschaft auf Anschub von außen angewiesen ist. Das ist nicht normal. Seit dem 1. Januar 2002 verfügt die Europäische Union im Großteil ihres Gebietes über eine gemeinsame Währung. Daher sollte sie sich auch als einer der Hauptakteure auf der internationalen Bühne behaupten und ihre Wirtschaft aus eigener Kraft wieder ankurbeln können.

2.2. Der fehlende Zusammenhalt ist nachweislich ein Bremsfaktor, für den die Europäische Union selbst verantwortlich ist. Man denke nur an Italien und sein Nord-Süd-Gefälle, Frankreich und seine ländlichen und peripheren Regionen oder in jüngerer Vergangenheit an Deutschland und die Eingliederung der neuen Länder — und schon wird deutlich, wie sehr der mangelnde Zusammenhalt die Entwicklung eines

⁽²⁾ Siehe insbesondere folgende Stellungnahmen:

- „Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“, ABl. C 193 vom 10.7.2001, S. 70;
- „Strategie für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU“, ABl. C 241 vom 7.10.2002, S. 151;
- „Die Zukunft der Kohäsionspolitik mit Blick auf die EU-Erweiterung und den Übergang zur wissensbasierten Wirtschaft“, ABl. C 241 vom 7.10.2002, S. 66;
- „Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“.

Landes in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht hemmen kann. Dies gilt auch für die Europäische Union. Zwar werden mit der Erweiterung Länder zur Europäischen Union stoßen, die in den letzten fünf Jahren die höchsten Wachstumsraten in Europa verzeichnen konnten und über die besten Entwicklungsaussichten verfügen, doch wird sich gleichzeitig auch das Regionalgefälle in der Union weiter verstärken. Die Kohäsionspolitik der Europäischen Union muss daher vorangebracht und verbessert werden. In den 20 Jahren ihres Bestehens konnten bereits vielversprechende Ergebnisse erzielt und die Kohäsionsländer wirtschaftlich herangeführt werden. Die Ergebnisse bei der Heranführung der einzelnen innerstaatlichen Regionen waren allerdings weniger ermutigend, da sich die Unterschiede innerhalb der Mitgliedstaaten nicht verringert, sondern oftmals sogar noch verschärft haben. Die Europäische Kommission sollte neue innovative Möglichkeiten untersuchen, um den mit der Erweiterung verbundenen Herausforderungen erfolgreich begegnen zu können: beispielsweise den Aufbau von Synergien zwischen den Strukturfondsinterventionen, den Investitionsdarlehen der Europäischen Investitionsbank und den vom Privatsektor bereitgestellten Mitteln. Derartige Synergien sind zukunftsfruchtig und könnten die Initialzündung für eine umfangreichere Investitionstätigkeit insbesondere in den künftigen EU-Mitgliedstaaten sein.

2.3. Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass die wirtschaftlich aufstrebenden Länder bzw. Regionen diejenigen sind, denen es gelungen ist, ihre Stärken zu nutzen und ihre brachliegenden Kräfte zu mobilisieren. Dies gilt insbesondere für die Humanressourcen (aber auch für das Naturerbe, die geografische Lage usw.). Es gibt keine Zauberformel, um diesen Ländern und Regionen im Einklang mit einer nachhaltigen Entwicklung die gleichen Chancen auf Wohlstand einzuräumen — abgesehen vom sozialen Konsens zur Verwirklichung ehrgeiziger Ziele und zielgerichteter Investitionen: einerseits in allgemeine und berufliche Bildung und Forschung, andererseits in hochwertige Infrastrukturen. Die Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung sowie eine wirksamere Ausschöpfung des in den Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand durchaus vorhandenen Potentials sind die Merkmale des europäischen Sozialmodells, das die Mehrheit der derzeitigen und künftigen Unionsbürger anstrebt. Jede Form der Organisation, die der Förderung dieser Leitlinien nicht dient, birgt die Gefahr, den Zusammenhalt zu schwächen und die die Strukturmaßnahmen erschwerenden Belastungen noch zu erhöhen. Daher ist die Stärkung des europäischen Sozialmodells unerlässlich, dessen grundlegende politische Werte die Einbindung der Bürger in den demokratischen Entscheidungsprozess, die Stärkung der individuellen Kompetenzen, der Zugang zu den Leistungen der Daseinsvorsorge, die Chancengleichheit und die Bereitstellung einer sozialen Grundleistung sind.

2.4. Die Unterstützung seitens der Europäischen Union sollte mit zunehmender Verbesserung der Situation verringert werden, sie sollte proportional und auf diejenigen Prioritäten ausgerichtet sein, die unter Leitung der EU in einem Konsens mit den Akteuren vor Ort unter Einbeziehung der „tragenden Kräfte“ und des privaten Sektors festgelegt wurden. In diesem Zusammenhang ist es von grundlegender Bedeutung, dass die künftige Kohäsionspolitik die in der Vergangenheit gemachten

Erfahrungen widerspiegelt und die bewährtesten Verfahren berücksichtigt. Dieser Grundsatz sollte als Bedingung in den künftigen für die Kohäsionspolitik maßgeblichen Vorschriften verankert werden. Im Hinblick darauf sollten die Mechanismen zur Bewertung der Wirksamkeit der Strukturfondsinterventionen weiterentwickelt und verbessert werden.

2.5. Die Direktbeihilfen für Unternehmen verursachen erhebliche Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Regionen. Zur Förderung der unternehmerischen Initiative kann jedoch eine gewisse Unterstützung allgemeinerer Art notwendig sein, allerdings ohne negative Auswirkungen auf den Markt: Förderung der Entstehung neuer Wirtschaftstätigkeiten oder Unterstützung der Entwicklungs-, Forschungs- und Weiterbildungsmaßnahmen für Kleinunternehmen.

2.6. Der Ausschuss plädiert daher für eine aktive Politik zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen zugunsten der Länder bzw. Gebiete mit dem größten Entwicklungsrückstand (Ziel 1 der Kohäsionspolitik); die Mittel für diese Politik müssen umfangreich sein und gezielt zur Förderung der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Infrastrukturen und der nachhaltigen Entwicklung, des Unternehmergeistes und der KMU sowie der Kapazitäten der Organisationen der Zivilgesellschaft zur Mobilisierung der Kräfte vor Ort eingesetzt werden. Die Grundsätze, auf die sich die Kohäsionspolitik seit 1988 stützt, d. h. Konzentration, Programmplanung, Zusätzlichkeit und Partnerschaft, müssen auch in Zukunft das Fundament der kohäsionspolitischen Maßnahmen bilden.

2.7. Der Ausschuss fordert, dass die Gebiete, die nach der Erweiterung rein statistisch gesehen nicht mehr zu den Ziel-1-Gebieten zählen, auch weiterhin seitens der Europäischen Union gefördert werden, wobei die Gemeinschaftsmaßnahmen auf die Förderung der Weiterbildung, der unternehmerischen Initiative und die Schaffung neuer Arbeitsplätze ausgerichtet sein sollten. Nach Auffassung des Ausschusses werden einige der derzeitigen Ziel 1-Gebiete auch nach 2006 noch auf Fördermittel angewiesen sein. Die Förderfähigkeit darf diesen Gebieten nicht einfach abgesprochen werden, weil die Erweiterung einen automatischen Rückgang des durchschnittlichen Pro-Kop-BIP bewirken wird. In diesem Zusammenhang verweist der Ausschuss mit Nachdruck darauf, dass diese historisch einmalige politische Öffnung mit großen Anstrengungen Europas zur Stärkung des Zusammenhalts einhergehen muss. Es muss eine Regionalpolitik für das gesamte EU-Gebiet erarbeitet werden.

2.7.1. Die jetzige Aufteilung in Ziel 1, 2 und 3 mit jeweils unterschiedlicher Förderhöhe, aber auch einem jeweils anderen Tätigkeitsschwerpunkt sollte durch ein flexibleres System ersetzt werden. Die drei unterschiedlichen Förderniveaus sollten beibehalten werden, mit der höchsten Stufe für die verbleibenden bisherigen und die neuen Ziel 1-Gebiete. Die verbleibenden bisherigen Ziel 2-Gebiete und frühere Ziel 1-Gebiete erhalten eine niedrigere Förderung pro Einwohner. Die übrigen Gebiete der erweiterten EU erhalten Unterstützung auf einem nochmals geringeren Niveau; diese sollte gänzlich auf die Weiterbildung und die Förderung des Erfahrungsaustausches zwischen den Regionen ausgerichtet sein.

2.8. Der Ausschuss befürwortet die fortgesetzte Solidarität der Mitgliedstaaten und der Union mit den strukturell benachteiligten Gebieten (Gebiete in äußerster Randlage, Insel- und Berggebiete, isolierte Gebiete, Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte usw.), die besonders unterstützt werden müssen, um zu verhindern, dass sie von den Leistungen der Daseinsvorsorge, insbesondere den Kommunikations- und Verkehrsnetzen (einschl. der Breitbandnetze), abgeschnitten werden. Die aufgrund der Erweiterung erforderliche Reform der Kohäsionspolitik darf nicht dazu führen, dass die Unterstützung für diese besonders bedürftigen Gemeinwesen verringert wird. Auch in diesem Bereich sollte das Augenmerk insbesondere auf die Förderung der Humanressourcen gerichtet werden, die auch weiterhin zu den vorrangigen Aufgaben zählen muss. Die Europäische Union muss zusätzliche Mittel hierfür zur Verfügung stellen. Der Mehrwert, der mit der Solidarität der Gemeinschaft erzielt wird, sollte im Zugang aller zu den bewährtesten Verfahren und in der Einbeziehung dieser Regionen in die wichtigsten EU-Politiken bestehen.

3. Governance

3.1. Die Anwendung der Good-Governance-Grundsätze ist für die Kohäsionspolitik unerlässlich, hängt doch ihr Mehrwert davon ab. Eine effiziente Kohäsionspolitik muss verständlich sein, sie muss für die Begünstigten, denen eine aktive Rolle zukommt, nachvollziehbar und konsensfähig sein. Vor allem aber muss sie sämtliche Faktoren, die zu Fortschritten auf wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, ökologischer und gesellschaftlicher Ebene führen können, beinhalten. Diese Aspekte sind zunehmend untrennbar miteinander verbunden.

3.2. Der Ausschuss bekräftigt zunächst seine Forderung nach einer echten Vereinfachung der Verfahren zur Durchführung der Kohäsionspolitik. Nur mit einer radikalen Reform wäre es möglich, die Glaubwürdigkeit dieser grundlegenden Gemeinschaftspolitik zu wahren. Neben dieser in erster Linie auf Durchführungsaspekte ausgerichteten Forderung ist auch die Einrichtung eines Mechanismus zur Folgenabschätzung, zur Untersuchung der Tendenzen und zur Entwicklung von Parametern, die die reale Konvergenz und die dynamischen Wettbewerbsfaktoren bestimmen, erforderlich.

3.3. Der Ausschuss hat bereits mehrfach bekräftigt, dass er die Beibehaltung und die Weiterentwicklung der Grundsätze, die für die Strukturfondsinterventionen maßgeblich sind, nach dem Ende des derzeitigen Programmplanungszeitraums (2007) befürwortet. Abgesehen von den bereits angesprochenen Fragen, die sich künftig beim Umgang mit dem Grundsatz der Konzentration stellen, sollte auch darauf geachtet werden, dass bei der Konzipierung und Verwaltung der Strukturfondsprogramme das Subsidiaritätsprinzip gewahrt bleibt. Dies erfordert Maßnahmen zur aktiven und umfassenden Einbindung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und der wirtschaftlichen und sozialen Akteure, denen der Vorzug gegenüber Initiativen gegeben werden sollte, die nur auf die Stärkung der Rolle der einzelstaatlichen Regierungen

abzielen. Daher würde der Ausschuss einen Vorschlag, mit dem die Kontrolle über die Strukturfonds de facto den Regierungen der Mitgliedstaaten übertragen wird, keinesfalls befürworten.

3.4. Eine der wichtigsten Voraussetzungen (wenn nicht sogar die wichtigste) zur Sicherstellung einer besseren Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Entscheidungsebenen sind drastische Maßnahmen der Europäischen Union, um die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bei der Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Um Doppelarbeit und überlange Fristen zu vermeiden, müssen die Aufgaben zwischen der Europäischen Union, den Mitgliedstaaten und den nachgeordneten Gebietskörperschaften besser aufgeteilt werden. So sollte die Europäische Union die zur Durchführung der Lissabon-Strategie erforderlichen Rahmenprioritäten vorgeben. Deren Umsetzung sollte dann den nachgeordneten Gebietskörperschaften obliegen, wohingegen die Mitgliedstaaten in erster Linie für die Ex-post-Bewertung zuständig sein sollten.

3.5. Ein effizientes europäisches Regieren beruht auf einer repräsentativen und partizipativen Demokratie. Die Rolle der wirtschaftlichen und sozialen Akteure muss in einem neuen Licht betrachtet und gestärkt werden. Auf der Grundlage der derzeitigen Prioritäten der Europäischen Union und in Zusammenarbeit mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sollten die wirtschaftlichen und sozialen Organisationen direkt in die Festlegung der künftigen Prioritäten eingebunden werden. Sie sollten außerdem an der Beobachtung und Bewertung der bei der Verwirklichung dieser Prioritäten erzielten Fortschritte über lokale oder regionale Lenkungsausschüsse beteiligt werden. Dieses Konzept der Partnerschaft hat sich als entscheidender Faktor für den Erfolg von Kohäsionsmaßnahmen erwiesen. Daher drängt der Ausschuss darauf, dass es ein Kernstück der Kohäsionspolitik bleiben muss: Eine effektive Partnerschaft, in die alle wirtschaftlichen und sozialen Akteure auf allen Stufen der Programmplanung einbezogen sind, ist für eine effizientere Umsetzung dieser Art von Politik schlicht unverzichtbar. Jeglicher Versuch, das partnerschaftliche Vorgehen bei Kohäsionsinitiativen zurückzustutzen, bedeutet unweigerlich eine Schwächung der Tragweite und des Potentials der Maßnahmen. Der Ausschuss hat in seiner Sondierungsstellungnahme zu dieser Thematik⁽¹⁾ konkrete Vorschläge für die Verankerung dieser Grundsätze in einer neuen Rechtsvorschrift vorgelegt.

3.6. Die starre Programmplanung mittels der „Einheitlichen Programmplanungsdokumente“ (EPPD) sollte durch Zielverträge ersetzt werden. Ein wesentlicher Teil der im Rahmen der Programme vergebenen Mittel sollte in Form von Globalzuschüssen an Organisationen vor Ort gehen, die den wirtschaftlichen und sozialen Akteuren nahe stehen oder diese vertreten, so dass kleine Projekte verwaltet werden können. Ferner sollten auch die neuen Finanzierungsmethoden für KMU systematisch berücksichtigt werden.

(1) Partnerschaft für die Durchführung der Strukturfonds.

3.7. Der Begriff der Zusätzlichkeit muss flexibler ausgelegt werden, im Mittelpunkt sollte die Verwirklichung von Gesamtzielen und nicht einzelnen Projekten stehen. Im Zusammenhang mit den durch die Lissabon-Strategie vorgegebenen Gesamtprioritäten könnte die Europäische Union demnach als einzige öffentliche Quelle für Fördermittel fungieren.

3.8. Es sollte ein Einheitsstrukturfonds geschaffen werden, für den zwar ein Mehrjahres-Funktionsmodus beibehalten wird, jedoch nur Beträge mit Indikativcharakter angeführt werden, so dass genug Spielraum vorhanden ist, um die Regionen bzw. Länder, die über die größten Kapazitäten verfügen, mit zusätzlichen Mitteln aus der leistungsgebundenen Reserve zu „belohnen“. Mithilfe dieser leistungsgebundenen Reserve könnten auch innovative Projekte erarbeitet und fristgerecht durchgeführt sowie in Krisensituationen Notfallkredite bereitgestellt werden.

3.9. Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass die Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik so bald wie möglich eingeleitet werden muss. Es muss genug Zeit für diese Debatte zur Verfügung stehen, um sie nicht einzig und allein auf die Analyse der finanziellen Aspekte auszurichten und die Erörterung der Frage nach der Einbindung der wirtschaftlichen und sozialen Akteure darüber zu vernachlässigen. Denn diese Frage ist im Hinblick auf die Erweiterung und im Zuge einer immer stärkeren Globalisierung von grundlegender Bedeutung. Diese Debatte muss den aufgeworfenen Fragen wirklich auf den Grund gehen, auf transparente Weise geführt werden und den Akteuren der Zivilgesellschaft eine Hauptrolle einräumen.

4. Zusammenarbeit der Regionen

4.1. Es herrscht ein breiter Konsens über die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den Regionen und den Mehrwert der Gemeinschaftsmaßnahmen für die gesamte Union. Dies wurde auch auf dem informellen Treffen des Europäischen Rates in Chalkidiki am 16. Mai 2003 bestätigt.

4.2. Im Hinblick auf die Auswirkungen der Erweiterung und der Globalisierung muss die Kohäsionspolitik eine polyzentrischere Entwicklung des Gemeinschaftsraumes ermöglichen. Diese grundlegende politische Vorgabe erfordert nicht nur die Festlegung von gemeinsamen Zielen sondern auch die Anerkennung der Vielfalt in Europa. Trotz der Schwierigkeiten bei ihrer Durchführung ist die grenzüberschreitende, interregionale und transnationale Zusammenarbeit in der Europäischen Union ein maßgebliches Instrument zur Integration von Regionen, die sich lange Zeit den Rücken zugekehrt haben. Die Grenzregionen innerhalb der EU, die oftmals im Abseits standen, entwickeln nun dank neuer Formen der Solidarität und Komplementarität eine neue Dynamik. Nach dem 1. Mai 2004 werden neue große Grenzregionen innerhalb der EU entstehen. Daher muss das INTERREG-Programm verlängert und ausgedehnt werden, doch müssen gleichzeitig neue Prioritäten festgelegt und die Verwaltungsmechanismen weitaus unbürokratischer gestaltet werden. Hierfür sind einschneidende Verfahrensänderungen notwendig.

4.3. Die zu große Zersplitterung der unter den früheren Programmen durchgeführten Maßnahmen war der Effizienz, Transparenz und Durchschaubarkeit der Programme keineswegs zuträglich. Der Ausschuss empfiehlt daher eine Neuausrichtung der Prioritäten auf die grundlegenden Elemente, mit denen die Wettbewerbsfähigkeit der Grenzregionen gestärkt werden kann, beispielsweise Hochschulnetze, Forschungseinrichtungen, gemeinsame Förderungsstrukturen für KMU, Verbesserung der Kommunikations- und Verkehrsinfrastrukturen, Gemeinschaftsprogramme zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung usw.

4.4. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Drittstaaten (einschl. der neuen Nachbarn im Osten und der Länder des Mittelmeerraums) muss mit Blick auf ein erweitertes Europa, in dem es keinesfalls zum Bau einer zweiten „Berliner Mauer“ kommen darf, ebenfalls intensiviert werden. Darüber hinaus muss erreicht werden, dass in den Grenzregionen auf Kooperation gesetzt wird. Es geht darum, einander besser kennen zu lernen und mögliche Synergien aufzuzeigen.

4.5. Im Hinblick auf eine effiziente Durchführung der Lissabon-Strategie müssen Programme zum Austausch bewährter Verfahren erarbeitet werden, in die sowohl die nachgeordneten Gebietskörperschaften als auch die wirtschaftlichen und sozialen Akteure eingebunden sind. Schwerpunkte dieser Programme könnten u. a. die Bekämpfung der Ausgrenzung, die Chancengleichheit, die Schaffung neuer Arbeitsplätze, die Förderung einer wissensbasierten Wirtschaft, die Steigerung der Forschungstätigkeit, die Verbesserung der Ausbildungsmaßnahmen, die Förderung des Unternehmergeistes sowie die Umsetzung der Europäischen Charta für Kleinunternehmen sein.

4.6. Zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Regionen schlägt der Ausschuss eine unbürokratische Vorgehensweise vor, deren Durchführung keinesfalls einzig und allein Aufgabe der Mitgliedstaaten sein darf. Der Ausschuss fordert die Einrichtung eines europäischen Instruments, auf das die Gebietskörperschaften sowie die wirtschaftlichen und sozialen Akteure direkt zugreifen können und das die Kofinanzierung von Projekten mit den Regierungen (einschl. in Drittländern) ermöglicht. Denkbar wäre, dass dieses Kooperationsinstrument von einer eigens dafür eingerichteten europäischen Agentur verwaltet wird, die auch Treffen zum Erfahrungsaustausch veranstaltet.

5. Schlussfolgerungen

5.1. Die kohäsionsorientierte Regionalpolitik der Europäischen Union muss einer einschneidenden Reform unterzogen werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen stärken zu können, deren Ressourcen zu wenig genutzt werden, anstatt die Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen durch öffentliche Beihilfen zu kompensieren. Die Europäische Union muss mit ihren Maßnahmen einen echten Mehrwert beisteuern und sich hierbei auf den Austausch der

bewährtesten Verfahren und die interregionale Zusammenarbeit stützen. Dank dieses gemeinschaftlichen Mehrwerts könnten die Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand in die wichtigsten Politiken der Europäischen Union einbezogen werden.

5.2. Der Ausschuss fordert eine radikale Reform der Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in Bezug auf die Prioritäten und die Vorgehensweise, um die Erweiterung und den Übergang zur wissensbasierten Wirtschaft zum Erfolg zu führen. Die neue Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2007-2013 muss in erster Linie in Einklang mit der Lissabon-

Strategie gebracht werden, um die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen und allen Regionen die nötigen Mittel an die Hand zu geben, um sich mit all ihren Stärken in diesen Wirtschaftsraum einbringen zu können.

5.3. Diese Reform sollte auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und den Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Regionen abzielen. Ihr Erfolg wird von der Einführung neuer Methoden abhängen, die auf Transparenz, Vereinfachung der Verfahren und echter Partnerschaft mit den wirtschaftlichen und sozialen Akteuren sowie den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften beruhen.

Brüssel, den 25. September 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Verwirklichung des Beitrags der übrigen Gemeinschaftspolitiken zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“

(2004/C 10/20)

Am 23. Juli 2002 ersuchte die Kommission mit Schreiben des für Regionalpolitik zuständigen Kommissionsmitglieds, Herrn Michel Barnier, den Wirtschafts- und Sozialausschuss, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 1. September 2003 an. Berichterstatter war Herr Dassis.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September 2003 (Sitzung vom 25. September) mit 66 gegen 21 Stimmen bei 10 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitende Betrachtungen

1.1. Die jüngsten Ereignisse von höchster Bedeutung zeigen, dass der Weg zur politischen Union noch sehr weit und schwierig sein wird. Einige europäische Regierungen haben offensichtlich die Sichtweise vergessen, die vor allem in den 70er- und 80er-Jahren in den Vordergrund trat, dass die europäische Einigung für die europäischen Länder ein Weg ohne Umkehr ist, weil die Länder im Alleingang das Weltgeschehen nicht beeinflussen können.

Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt ist eines der grundlegenden Ziele, die mit den Verträgen festgelegt und im Entwurf für eine europäische Verfassung bekräftigt wurden,

genau wie die Wirtschafts- und Währungsunion und die Vollendung des Binnenmarktes.

Die heutigen besonderen neuen Gegebenheiten und insbesondere:

- die zunehmende Globalisierung der Märkte,
- die EU-Erweiterung und die Ausdehnung der Union auf die mittel- und osteuropäischen Staaten,
- die Dominanz der wissensbasierten Gesellschaft, aber auch der wissensgestützten Wirtschaft sowie
- die allgemeinen sozialen und politischen Wesensmerkmale, die das Profil des 21. Jahrhunderts prägen,

machen ein Bemühen um einen neuen, aktualisierten Ansatz bezüglich des Fragenkomplexes des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts erforderlich.

1.2. Dieses Unterfangen sollte sich konzentrieren auf:

- eine analytische Untersuchung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft bezüglich des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, die sich aus dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft herleiten, mit dem Ziel einer möglichst umfassenden Klarstellung der Bedeutung der entsprechenden in den Verträgen verankerten Bestimmungen und Regelungen;
- eine Beschreibung und Untersuchung der Praktiken der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten bezüglich der Auslegung und Anwendung der in den Verträgen und im Verfassungsvertrag (nach Inkrafttreten desselben) verankerten Bestimmungen und Regelungen über den Zusammenhalt;
- eine Beschreibung der Auswirkungen aufgrund der von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten bisher gehandhabten Praktiken zur Auslegung und Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen der Verträge auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und
- die Identifizierung etwaigen Umstellungsbedarfs bei den bisherigen Vorgehensweisen zur Auslegung und Umsetzung der Bestimmungen der Verträge zum Zusammenhalt. Dieser Übergang kann als Neuordnung der Prioritäten oder als Ergänzung der Optionen bei der Konzipierung, Festlegung und praktischen Umsetzung der verschiedenen Gemeinschaftspolitiken verstanden werden.

1.3. Der EWSA hat bereits neben anderen einschlägigen Arbeiten auch eine Stellungnahme zum Thema „Die Zukunft der Kohäsionspolitik mit Blick auf die EU-Erweiterung und den Übergang zur wissensbasierten Wirtschaft“⁽¹⁾ abgegeben, in der eingehendere Überlegungen über die Auswirkungen des Übergangs zur wissensbasierten Wirtschaft auf den Zusammenhalt angestellt werden, sowie eine Stellungnahme zum Thema „Strategie für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU“⁽²⁾ verabschiedet, in der besonderes Gewicht auf den Beitrag der Strukturpolitiken im Sinne von Artikel III-111 des Verfassungsvertragsentwurfs zur Stärkung des Zusammenhalts gelegt wird.

1.4. Die vorliegende Stellungnahme hat Ergänzungscharakter und beschäftigt sich aus Gründen, auf die nachstehend näher eingegangen wird, mit dem speziellen Fragenkomplex der detaillierteren Betrachtung und Bewertung der sonstigen, nicht strukturellen Politiken, sprich der in Artikel III-112 des Verfassungsvertragsentwurfs genannten Politiken, unter dem Blickwinkel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.

2. Definition des Begriffs Zusammenhalt

2.1. Die Bestimmungen und Regelungen über den Zusammenhalt sind noch detaillierter und konkreter in Teil III des Entwurfs der europäischen Verfassung verankert.

2.2. Entsprechend dem Tenor der Bestimmungen des Vertrags müssen die Mitgliedstaaten und die Union bei sämtlichen gemeinschaftlichen Politiken und Maßnahmen vor einer jedweden Festlegung auch das Kriterium des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in die Überlegungen einbeziehen und berücksichtigen. Das Element der Notwendigkeit der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wird nicht etwa im Rahmen konkreter gemeinschaftlicher Politiken und Tätigkeiten abgesteckt, sondern durchzieht und prägt das gesamte Spektrum dieser Politiken und Tätigkeiten.

2.3. Bei einer eingehenden Analyse ergeben sich folgende drei Schlussfolgerungen:

2.3.1. Erstens wird im Vertrag auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt Bezug genommen, ohne dass allerdings durch spezifische Bestimmungen näher erklärt wird, was unter der „wirtschaftlichen“ und der „sozialen“ Dimension des Zusammenhalts zu verstehen ist. Gleichwohl ist festzustellen, dass die entsprechenden Bestimmungen der Verträge nicht ganz allgemein von Zusammenhalt sprechen, sondern diese Bezugnahme begrifflich mit den beiden Parametern wirtschaftliche und soziale Dimension abgrenzen.

2.3.2. Zweitens ist die einzige Textstelle, die sich wirklich auf den umfassenden und komplexen (d. h. die wirtschaftliche und soziale Komponente einbeziehenden) Begriff des Zusammenhalts bezieht, Artikel 158 (in dem es um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes, die Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen sowie des Rückstands der am stärksten benachteiligten Gebiete geht).

2.3.2.1. Wenn die Bestimmungen des Artikels 159 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in ihrer Aussage nicht so klar und deutlich wären, könnte man sich zurecht die Frage stellen: Müssen auch die nicht strukturbezogenen gemeinschaftspolitischen Maßnahmen — sowohl vor ihrer Ankündigung, als auch bei ihrer Konzipierung und Umsetzung — um jeden Preis auf das Gebot der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts abgestimmt sein müssen, obwohl dies wahrscheinlich bedeutet, dass sie dann nicht mehr die erwarteten Ergebnisse abwerfen werden? Oder muss bei der Umsetzung der anderen, nicht strukturbezogenen gemeinschaftspolitischen Weichenstellungen ausschließlich ein größtmöglicher Nutzeffekt für die Gemeinschaft als Ganzes angestrebt werden, unabhängig davon, ob die vollständige Umsetzung der Maßnahmen ohne jedwede Abweichung die Kluft zwischen den Regionen vertieft, den Rückstand der benachteiligten Regionen noch vergrößert und anstatt einen größeren Zusammenhalt herbeizuführen regionale Unterschiede und neue Ungleichheiten schafft.

⁽¹⁾ ABl. C 241 vom 7.10.2002, S. 66.

⁽²⁾ ABl. C 241 vom 7.10.2002, S. 151.

2.3.2.2. Im Lichte der Aussage von Artikel 159 stellt sich diese Frage jedoch nicht: Die sonstigen Politiken müssen bei ihrer Konzipierung und Umsetzung dem Gebot der Förderung des Zusammenhalts Genüge tun, weswegen nicht auszuschließen ist, dass ein größtmöglicher Nutzen für die Gemeinschaft als Ganzes versagt bleibt, wenn er um den Preis einer Vergrößerung der regionalen Unterschiede und einer Verschlimmerung der diesbezüglichen Situation der am stärksten benachteiligten Gebiet der Gemeinschaft erkauft wird.

2.3.3. Drittens stellt sich die bislang unbeantwortet gebliebene Frage, wie die Gemeinschaft in der Vergangenheit bei ihrem Handeln die Bestimmungen der Verträge zum Zusammenhalt ausgelegt und angewandt hat. Wie nachstehend aufgezeigt werden soll, war die bisherige Praxis der Gemeinschaft in dieser Hinsicht ganz anders. Bei der Konzipierung, Festlegung und Umsetzung der sonstigen, nicht strukturbezogenen Politiken wird die potentielle Auswirkung auf den Zusammenhalt (sprich die Verringerung der regionalen Unterschiede und des Rückstands bestimmter Regionen) nicht gemessen und bewertet, sondern die diesbezüglichen Überlegungen erstrecken sich lediglich auf die Auswirkungen für die Gemeinschaft als Ganzes. Dieser Ansatz bedeutet, dass die Gemeinschaft Gefahr läuft, dass sich bei der Umsetzung der verschiedenen Gemeinschaftspolitiken (wie etwa der Wettbewerbspolitik, der Binnenmarktpolitik und der Währungspolitik) die regionalen Unterschiede sprich das wirtschaftliche und soziale Gefälle vergrößern, und nicht etwa der Zusammenhalt zunimmt und folglich versucht werden muss, über die Konzipierung und Umsetzung der Strukturpolitiken die negativen Folgen der sonstigen Politiken für den Zusammenhalt wettzumachen oder in Grenzen zu halten und zu verringern. Bei den Vorgehensweisen der Gemeinschaft wird bislang die Gewährleistung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts als den sonstigen Gemeinschaftspolitiken offensichtlich untergeordnetes strukturpolitisches Element verstanden.

3. Der kombinierte Ansatz bezüglich des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts

3.1. Mit dem Begriff „wirtschaftlicher Zusammenhalt“ ist ein transregionaler Ansatz für spezifische wirtschaftliche Indikatoren gemeint, und zwar speziell für solche, die sich auf das Pro-Kopf-BIP beziehen.

3.2. Mit dem Begriff „sozialer Zusammenhalt“ ist im Grunde das System des sozialen Schutzes und der sozialen Fürsorge gemeint, die unter das „europäische Sozialmodell“ fallen.

3.3. Die Erwähnung dieser Begriffe im Vertragstext in einem Atemzug, insbesondere in den Artikeln 158 bis 162, ohne jegliche Differenzierung ihrer Bedeutung kann nicht als bestmögliche Lösung erachtet werden, da sie ein konkretes Nachvollziehen von Inhalt und Grenzen der beiden Dimensionen des Zusammenhalts äußerst schwierig gestaltet.

3.4. Die grundlegende Frage, die sich stellt und einer Antwort bedarf, ist die Klärung des zulässigen (oder tragbaren) Ansatzes für die Verwirklichung der beiden (einander ergänzenden) Komponenten des Zusammenhalts. Sie könnte auch als Frage nach einer etwaigen hierarchischen Priorität des wirtschaftlichen gegenüber dem sozialen Zusammenhalt formuliert werden.

3.5. Diese Frage muss auf der Basis der spezifischen Bestimmungen der Artikel 158 bis 162 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft angegangen werden, und nicht etwa anhand irgendwelcher theoretischer Betrachtungen oder Fragestellungen. Es muss also geprüft werden, ob die Bestimmungen der Artikel 158 bis 162 ein paralleles und gleichzeitiges Streben nach wirtschaftlichem wie sozialem Zusammenhalt bei der Festlegung und praktischen Umsetzung der Gemeinschaftspolitiken zur Auflage machen oder eine hierarchische Priorität des wirtschaftlichen gegenüber dem sozialen Zusammenhalt festschreiben.

3.6. Da das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP einen Mittelwert darstellt, zieht die ausschließlich auf diesem arithmetischen Wert basierende Messung des Zusammenhalts aufgrund der bekannten Unzulänglichkeit von Durchschnittswerten im Bereich der statistischen Messung eine Verzerrung der entscheidenden Ergebnisse nach sich.

3.7. Folglich kann der Zusammenhalt und seine Stärkung bzw. Schwächung nicht ausschließlich auf der Basis des Pro-Kopf-BIP gemessen werden. Es müssen auch andere Parameter und Kriterien miteinbezogen werden, wenn man das Niveau des Zusammenhalts und seine Entwicklungen (zu mehr Konvergenz bzw. Divergenz) wirklichkeitsnah und präzise einschätzen will.

3.8. Diese unerlässliche Berücksichtigung anderer Parameter und Kriterien, um zu einem repräsentativeren Indikator für den Zusammenhalt zu gelangen, setzt Folgendes voraus:

- Erstens, dass diese anderen Parameter, die miteinbezogen werden sollen, zuvor ausgewählt worden sind. Der neue Indikator für die Messung des Zusammenhalts wird gemischt und zusammengesetzt sein: Neben dem BIP wird er u. a. auch Parameter wie die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote, den Umfang des sozialen Schutzes und den Grad der Inanspruchnahme von Leistungen der Daseinsvorsorge beinhalten;
- zweitens, dass zuvor eine andere Frage angegangen worden ist, nämlich die der Gewichtung des Anteils jedes dieser Faktoren (Parameter) an der Zusammensetzung und der Struktur des genannten gemischten und zusammengesetzten Indikators für den Zusammenhalt insgesamt.

4. **Allgemeine Bewertung der Auswirkungen der Strukturpolitiken auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt**

4.1. Bezüglich der Definition der Untersuchung und der Bewertung der Regionalpolitik ist ein eindeutiger Zusammenhang der Regionalpolitik mit den Strukturpolitiken gegeben.

4.2. Was die Messung der Auswirkungen der Strukturpolitiken betrifft, sind bereits bedeutende Arbeiten durchgeführt worden bzw. dauern noch an.

4.3. Aufgrund dieser Bemühungen ist es nicht nur gelungen, den Zweiten Bericht um zahlreiche zuverlässige Messungen der unterschiedlichsten Parameter zu bereichern, sondern auch ein ausgewogenes Gesamtbild der Auswirkungen der Strukturpolitiken auf die Stärkung des Zusammenhalts zu geben: Im Zeitraum 1988-1999 konnte der Unterschied zwischen dem Pro-Kopf-BIP der vier ärmsten Staaten und dem EU-Durchschnittswert um ein Drittel gesenkt werden, nämlich von 32 % (100 minus 68) auf 21 % (100 minus 79).

4.4. In anderen Worten, innerhalb von 11 Jahren (1988-1999) hat sich die Differenz zwischen dem durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der vier von der Kohäsionspolitik betroffenen Staaten und dem der Union insgesamt somit um 1 % pro Jahr verringert.

5. **Allgemeine Bewertung des Beitrags der sonstigen Gemeinschaftspolitiken zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt**

5.1. Die Einschätzung, dass ein Zusammenhang zwischen der Regionalpolitik und den Strukturmaßnahmen besteht, hat ihre Ursache darin, dass Parameter für die Quantifizierung der Auswirkungen der anderen, nicht strukturbezogenen Politiken auf die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts fehlen.

5.2. Es stellt sich somit die Frage, wie die auf dem Gebiet der strukturellen Interventionen mit der Auswahl der Indikatoren und den quantitativen Bewertungen bereits gewonnenen Erfahrungen genutzt und auf die Domäne der anderen Gemeinschaftspolitiken übertragen werden können.

5.3. Nach der Erweiterung der EU dürfte die Anwendung von Artikel 159 an Dringlichkeit zunehmen. Da laut der bekannten Berechnungen das Pro-Kopf-BIP in der Gemeinschaft mit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten um 13 % sinken dürfte und folglich 15 europäische Regionen, die bislang als Ziel-1-Gebiete gelten, höchstwahrscheinlich dann aus der Förderungswürdigkeit heraus fallen werden, wird der Effekt einer Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, die die Strukturpolitiken in diesen Regionen ausüben, an Stoßkraft verlieren, die Regionen werden aber weiterhin arm bleiben.

5.4. Es gilt zu vermeiden, dass der Prozess der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in den Ländern, die nach dem Beiritt nicht mehr unter das Förderziel 1 fallen werden, nicht ebenso im Sand verläuft. Zur Erreichung dieses Ziels bieten sich zwei Wege an, die einander nicht ausschließen:

5.4.1. Erstens die Gewährleistung, dass diese Regionen weiterhin unter Ziel 1 fallen, indem der zur Erlangung der Förderungswürdigkeit notwendige Prozentsatz des durchschnittlichen Gemeinschafts-BIP auf über 75 % angehoben wird, und

5.4.2. zweitens die Stärkung des Beitrags, den die anderen nicht strukturbezogenen Politiken zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt leisten.

5.5. Die Anwendung von Artikel 159 und der Einsatz der anderen — nicht strukturellen — Politiken zur Stärkung des Zusammenhalts (insbesondere in den armen Regionen Europas) werden in dem Maße, wie sich die erste der beiden oben genannten Optionen als impraktikabel erweisen sollte, zu einem wesentlichen Element und maßgebliche Bedeutung für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in Europa erlangen.

6. **Widersprüchlichkeiten bei der Durchführung der sonstigen Gemeinschaftspolitiken. Anpassung, nicht aber Aufgabe der übrigen Gemeinschaftspolitiken**

6.1. Das Regelwerk an Bestimmungen der Verträge gibt es nicht her, dass irgendeine Gemeinschaftspolitik schlicht und einfach aufgegeben wird.

6.2. Es hat wohl wenig Sinn, im konkreten Rahmen der Verträge der effizienten Funktionsweise einer bestimmten Gemeinschaftspolitik bewusst Steine in den Weg zu legen: jede Gemeinschaftspolitik kann im einzelnen positive oder evtl. auch negative Auswirkungen haben (Beispielsweise lässt sich sagen, dass die Schaffung der Einheitswährung gelegentlich auch negative Auswirkungen mit sich gebracht hat, die jedoch die insgesamt positiven Folgen der Einführung des Euro nicht in den Schatten stellen können).

6.3. So gesehen ließe sich ins Feld führen, dass die in Artikel 159 genannten Gemeinschaftspolitiken mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit widersprüchliche Folgen und Auswirkungen mit sich bringen: neben der EU als Ganzes zuträglichen Effekten ist nicht auszuschließen, dass für bestimmte Regionen ungünstige Auswirkungen festgestellt werden.

6.4. Im Übrigen ist zu erwarten, dass die anderen, nicht strukturellen Gemeinschaftspolitiken unterschiedlich und mitunter sogar sehr stark voneinander abweichende Folgen für die einzelnen Regionen haben werden.

6.5. Im „Zweiten Bericht über den wirtschaftliche und sozialen Zusammenhalt“ wird festgestellt, dass neben der Konvergenz der Mitgliedstaaten eine Divergenz zwischen den europäischen Regionen zu beobachten ist.

6.6. Die Studie der Europäischen Kommission über die Beschäftigung⁽¹⁾ geht noch viel weiter: Der gesamte Zeitraum von 1950 bis heute wird in drei Epochen mit unterschiedlichen Wesensmerkmalen untergliedert.

6.7. In der Zeit von 1950 bis 1970 vollzog sich eine starke Konvergenz des Pro-Kopf-Einkommensniveaus und der Produktivität, wobei das Wachstum in den ärmeren Regionen viermal höher war als in den reicheren.

6.8. Im Verlauf der anschließenden Phasen (nach 1970) ergab sich ein völlig anderes Bild, das sich im einzelnen wie folgt darstellt:

6.8.1. In der Zeit von 1971-1994 (und vor allem in den Jahren 1995-1999) verlangsamte sich die Konvergenz der Regionen, wobei die ärmeren gegenüber den reicheren kaum aufholen konnten.

6.8.2. Die letzten Jahre (1994-1999) waren für Europa ebenfalls eine Periode des Wachstums, auch wenn von diesem beobachteten Wachstum eindeutig nicht alle europäischen Regionen profitierten. Im Gegenteil stellte sich heraus, dass die europäischen Regionen unterschiedliche Fortschritte zu verzeichnen hatten in Bezug auf:

- die Steigerung des BIP (gemessen in KKS),
- die Produktivität,
- die Beschäftigungsquote,
- die Arbeitslosenquote.

6.9. Eine außerordentlich wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Feststellung, dass die europäische Integration behindert wird durch die bestehenden Unterschiede zwischen den Regionen:

- hinsichtlich des Produktionspotentials der einzelnen Regionen,
- bezüglich des Profils der beruflichen Fähigkeiten und Spezialisierung der Arbeitskräfte,
- hinsichtlich der sektoriellen Spezifität der hergestellten Produkte und
- bei der Beschäftigungslage und Funktionsweise des Arbeitsmarktes.

6.9.1. Daneben wirkt sich auch die geografische Lage einer Region auf die Möglichkeit ihres Zugangs zu den großen Märkten und zur Verbreitung von Wissen aus.

6.9.2. Wegen dieser Unterschiede spezialisieren sich die europäischen Regionen bei ihrer Produktion entsprechend ihrer vergleichsweise Vorteile gegenüber anderen Regionen.

6.9.3. Diese Spezialisierungen ziehen jedoch ein ganzes Spektrum weiterer Folgen nach sich, und zwar proportional zum jeweiligen Grad der produktionsmäßigen Spezialisierung, wobei die Sektoren, die auf höherem Produktions-Know-how basieren, die größten Vorteile bei gleichzeitig niedrigeren Kosten und größerer Arbeitskräftemobilität haben.

6.10. Folglich hängen die technologische Entwicklung und die Beharrlichkeit bestimmter Charakteristika eines Wirtschaftssystems (hohe Arbeitslosigkeit, niedriges Pro-Kopf-Einkommen, Spektrum der in den verschiedenen Sektoren hergestellten Produkte) nicht nur von der bestehenden Verteilung der Produktionsfaktoren zwischen den verschiedenen Regionen und dem Mobilitätsgrad dieser Faktoren ab, sondern prägen in ihrem Verbund auch sehr stark die Gestalt der Produktionsfaktoren in den einzelnen Regionen.

6.11. Besondere Bedeutung wird im Beschäftigungsbericht 2002 den sog. „asymmetrischen Schocks“ beigemessen, d. h. Nachfrageschocks nach bestimmten Arten von Produkten oder Arbeit. Diese Schocks, die als wichtige Determinante für das Auftreten regionaler Disparitäten ausgemacht werden, ziehen bestimmte Regionen stärker in Mitleidenschaft als Europa insgesamt und stehen wiederum mit der Struktur der regionalen Wirtschaft im Zusammenhang.

6.12. Die von diesen Schocks betroffenen Regionen weisen ungünstigere Rahmenbedingungen auf und sind leistungsschwächer als andere Regionen, vor allem wenn die Anpassung langsam verläuft, weil zum Beispiel ungelernete bzw. gering qualifizierte Arbeitnehmer weniger flexibel sind als Arbeiter mit höheren Qualifikationen.

6.13. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Zusammenspiel der verschiedenen Parameter (Produktionsfaktoren, berufliche Qualifikationen, geografische Lage, technologische Entwicklung, „asymmetrische Schocks“) ausschlaggebend dafür ist, in welchem Maße die Regionen in der Lage sind, neue Arbeitsplätze zu schaffen und ihr Wachstum zu steigern.

6.14. Im besagten Kommissionsbericht wird des weiteren angemerkt, dass in armen Regionen Situationen eintreten können, in denen die Wirtschaft nur wenig wächst und sie nicht mit anderen Regionen Schritt zu halten vermögen, wenn es ihnen nicht gelingt, bei strategischen Inputs (Humankapital, öffentliche Infrastruktur usw.) einen bestimmten Schwellenwert zu überschreiten.

6.15. Die europäischen Regionen müssen folglich unterschiedliche Wege einschlagen, dergestalt dass sich die Kohärenz im Grunde nur im Rahmen der bestehenden „Gruppen von Regionen“ einstellt, deren obere und untere Grenzen durch die strategischen Faktoren bestimmt werden, mit denen sie ausgestattet sind.

(1) Beschäftigung in Europa 2002, Kapitel 4.

6.16. Anstrengungen zur Überbrückung der Kluft zwischen den europäischen Regionen werden als wesentliche Grundvoraussetzung für die Stärkung des Zusammenhalts in der gesamten EU ausgemacht, wobei diese Anstrengungen aber so angelegt sein müssen, dass sie jedwede Wahrscheinlichkeit einer Vertiefung des regionalen Gefälles und der regionalen Unterschiede ausschließen.

6.17. Es ist nicht immer deutlich, ob die Konzeption, die Ausgestaltung und vor allem die praktische Umsetzung der Gemeinschaftspolitiken des Artikels 159 des EU-Vertrags allen europäischen Regionen die entsprechenden Nutzeffekte bringen oder gar nur denjenigen Regionen zugute kommen, die über die Strukturen verfügen, die eine größere Teilhabe an den Vorteilen des europäischen Einigungswerkes versprechen.

6.18. Im Beschäftigungsbericht 2002 werden nach der Erörterung der Unterschiede bei den Wesensmerkmalen der europäischen Regionen und der jeweiligen Arbeitsmärkte fünf „Gruppen von Regionen“ anhand von Differenzierungskriterien bezüglich der Humanressourcen und der beruflichen Qualifikationen unterschieden.

6.19. Neben den Unterschieden bei den Konzepten für die Nutzung der Humanressourcen und der beruflichen Qualifikationen sind auch die anderen Abweichungen zwischen den europäischen Regionen dermaßen groß, dass sie zu eindeutigen Differenzierungen auch der Effekte und Konsequenzen der Gemeinschaftspolitiken des Artikels 159 hinsichtlich der einzelnen Regionen und Regionengruppen führen.

6.20. Die Diskussion endet jedoch nicht hier. Bei der Umsetzung von Artikel 159 des Vertrags müssen die positiven und negativen Folgen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in den einzelnen Regionen nicht nur einfach festgestellt, sondern quantifiziert werden. Eine Messung, die bislang noch nicht vorgenommen wurde oder genauer gesagt noch nicht einmal versucht wurde.

6.21. Folglich ergibt sich also, dass die allgemeine und doch recht vage Behauptung nicht ausreicht, dass beispielsweise die Wettbewerbspolitik bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze behilflich ist. Diese Behauptung muss mit konkreten Zahlenwerten über die möglicherweise entstehenden neuen Arbeitsplätze in den einzelnen Regionen untermauert werden, wobei im Rahmen des Prozesses dieser Messungen zu prüfen ist, ob tatsächlich in den einzelnen Regionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden oder nicht.

6.22. Der EWSA konnte in seinen bisherigen Stellungnahmen gewisse Aussagen nicht in ausreichendem Maße mit Zahlenangaben belegen. Dies betrifft etwa die Feststellung, dass die benachteiligten Regionen unter Konzentrationserscheinungen zu leiden haben.

6.23. Für das Angehen dieses Problems bieten sich mehrere Lösungen an. Eine von ihnen könnte folgendermaßen aussehen:

6.23.1. Erstens Messung des Wirkungsgrads einer Gemeinschaftspolitik des Artikels 159 in den einzelnen Regionen;

6.23.2. Zweitens keinesfalls völlige Aufgabe der betreffenden Gemeinschaftspolitik, auch wenn diese ungünstige Auswirkungen auf den Grad des Zusammenhalts in den einzelnen Regionen hat;

6.23.3. Drittens Flexibilisierung der betreffenden Gemeinschaftspolitik in einer Region oder stufenweise Umsetzung der betreffenden Gemeinschaftspolitik (innerhalb eines bestimmten Übergangszeitraums) in ebendieser Region, um die Auswirkungen zu messen;

6.23.4. Viertens, wenn die Flexibilisierung bzw. stufenweise Umsetzung (zeitliche Staffelung) der Gemeinschaftspolitik in einer oder mehreren Regionen nicht machbar ist oder als nicht effizient angesehen wird oder die von der Gemeinschaftspolitik erwarteten Effekte für die gesamte EU ungewiss erscheinen lässt, Auswahl und Anwendung bestimmter ergänzender Politiken (etwa struktureller Art) zur Beseitigung bzw. Messung dieser für den Zusammenhalt ungünstigen Auswirkungen in den betreffenden Regionen.

6.24. Es ist zu betonen, dass die Durchführung dieses Konzepts folgendes voraussetzt:

6.24.1. Erstens muss als notwendige Voraussetzung zuvor eine Messung der Auswirkungen der anderen Gemeinschaftspolitik erfolgen und

6.24.2. zweitens muss die ergänzende Politik zur Linderung der negativen Auswirkungen für die Region bzw. die Regionen effizient sein, d. h. das Gesamt der ansonsten gemessenen negativen Auswirkungen abdecken.

6.25. Es ist festzustellen, dass im Beschäftigungsbericht 2002 spezielle Indikatoren verwendet werden, um die Leistungsfähigkeit der Regionen zu quantifizieren und anhand dessen dann die Regionen in „Gruppen von einander ähnlichen Regionen“ einzuteilen, d. h. in Regionengruppen mit vergleichbaren Wesensmerkmalen und konvergierenden Funktionsweisen und Leistungsmerkmalen zusammenzufassen.

6.25.1. Kapitel 4 des Beschäftigungsberichts 2002 kann eine sehr wertvolle Hilfe sein für die Zusammenstellung eines diesbezüglichen Bündels an geeigneten Indikatoren für die Quantifizierung und Beschreibung der Effizienz der sonstigen, nicht strukturellen Gemeinschaftspolitiken bezüglich der Stärkung des Zusammenhalts.

7. Korrelation zwischen den Strukturpolitiken (Artikel 158 des Vertrags) und den sonstigen Gemeinschaftspolitiken (Artikel 159 des Vertrags)

7.1. Es wurde festgestellt⁽¹⁾, dass die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte (GFK) über dreierlei Wirkungskanäle funktionieren:

- Sie verbessern die natürlichen Infrastrukturen der Wirtschaft;
- Sie steigern das Niveau des intellektuellen Kapitals (Humankapitals) (durch die Förderung der beruflichen Qualifikationen und die Bildung der Erwerbspersonen ganz allgemein);
- Sie stärken unmittelbar den privaten Sektor durch Subventionierung der entsprechenden Investitionen.

7.2. Bei einschlägigen Arbeiten über die Auswirkungen der Strukturpolitiken wurde die Quantifizierung der Effekte der ersten beiden Wirkungsfelder der GFK durch die Konzipierung konkreter Modelle versucht.

7.3. Bei der Messung dieser Effekte ergab sich, dass die Strukturpolitiken in unterschiedlichem Maße zur Steigerung des Zusammenhalts in den 4 Kohäsionsländern geführt haben. Das heißt, es wurde festgestellt, dass Griechenland und Portugal mehr profitierten als Irland und Spanien.

7.4. Bei den gleichen Untersuchungen wurde allerdings auch ermittelt, dass der Nutzen, den Griechenland und Portugal vom Binnenmarkt haben, geringer ist als der Irlands und Spaniens.

7.5. Somit stellt sich die Frage nach der Korrelation zwischen den Effekten der Strukturpolitiken und den Wirkungen der sonstigen Gemeinschaftspolitiken.

7.6. Um eine definitive Antwort auf die Frage nach der Korrelation der kombinierten Effekte des Binnenmarktes und der GFK zu finden, muss nach Darstellung der Verfasser der Single Market Review eine Reihe von Versuchsszenarien ausgewählt werden, wie z. B.:

- Ist der wachsende Zustrom an ausländischen Direktinvestitionen, wie er beispielsweise in Spanien zu beobachten ist, auf das Funktionieren des Binnenmarktes zurückzuführen und wenn ja, in welchem Maße?
- Ist die Mittelbereitstellung im Rahmen der Strukturpolitiken und der GFK zeitweiliger oder dauerhafter Natur?
- Sind die Wirtschaftsmechanismen, die langfristige Ansprechreaktionen auf die Gewährung von GFK-Finanzhilfen hervorbringen, stark oder schwach?

(1) The Single Market Review — Subseries VI: Vol. 2 „The cases of Greece, Spain, Ireland and Portugal“.

7.7. Es handelt sich hier um eine schwere Frage, auf die bislang noch keine endgültige Antworten gefunden wurden. Die stärkere Suche nach den Antworten zu diesem Fragenkomplex erscheint aber nunmehr auch im Lichte der Erweiterung höchstnotwendig.

8. Spezifische Schwächen der sonstigen Gemeinschaftspolitiken bezüglich des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts

8.1. Gemeinsame Agrarpolitik. Die Teilrevision der GAP und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt

8.1.1. Die Gemeinsame Agrarpolitik war die erste substantielle Gemeinschaftspolitik aufgrund der Römischen Verträge, schuf mit vollem Erfolg dem knappen Nahrungsmittelangebot nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs Abhilfe und hat maßgeblich zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts beigetragen.⁽²⁾

8.1.2. Eines der Hauptmerkmale der am 26. Juni 2003 beschlossenen Reform der GAP ist die Entkoppelung bzw. Teilentkoppelung der Ausgleichszahlungen, und zwar insbesondere die Zahlungen für Ackerkulturen, die Tierprämien sowie ab 2005 die Ausgleichszahlungen für Milch von der Produktion. Die Ausgleichszahlungen sollen von ihrer heutigen Bemessungsgrundlage (z. B. je Tier oder je ha Anbaufläche) entkoppelt oder teilweise entkoppelt werden und als direkte Einkommensbeihilfe an den Landwirt (allgemeine betriebsbezogene Zahlung) gezahlt werden. Welche Form der Entkoppelung gewählt wird, ist jeweils in den Mitgliedstaaten zu entscheiden.

8.1.3. Der EWSA stellt fest, dass auch andere Instrumente der GAP, wie jene zur Steuerung des Angebotes von Agrarprodukten (z. B. Quotenregelung) eine wichtige Funktion haben. Diese Regelungen tragen nämlich wesentlich dazu bei, dass der Konzentrationsprozess der landwirtschaftlichen Produktion in den Gunstlagen gebremst werden kann. Das ist im Interesse der kleineren landwirtschaftlichen Betriebe und ist auch notwendig zur Sicherung der Produktion in den benachteiligten Gebieten.

8.1.4. Bei der Beurteilung der GAP und ihres Beitrags für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ist zu berücksichtigen, dass die 1992 und 1999 erfolgten Reformen entscheidende Änderungen bewirkt haben. Der Aufwand für Marktstützungen ist substantiell zurückgegangen, dagegen wurde jener für Flächen- und Tierprämien stark ausgeweitet. Da diese ein Ausgleich für erfolgte Senkungen der Erzeugerpreise von Agrarprodukten sind, gab es dadurch keine wesentlichen Verschiebungen in den Transfers zwischen den Regionen bzw. Produktionssparten. Benachteiligungen, etwa des Grünlandes, blieben weiter bestehen, was vom EWSA wiederholt kritisch festgestellt wurde.

(2) Stellungnahme des EWSA vom 11. Dezember 2002 zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament — Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik“, Abl. C 85 vom 8.4.2003, S. 76.

8.1.5. Mit der Reform im Rahmen der Agenda 2000 wurden die verschiedenen flankierenden Fördermaßnahmen zur Marktpolitik im Programm „Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums“, der sog. 2. Säule, zusammengefasst. Der EWSA hat diesen neuen Schwerpunkt in der GAP in mehreren Stellungnahmen positiv gewertet, da damit ein wichtiger Beitrag zur Sicherung der Multifunktionalität der europäischen Landwirtschaft und der Funktionsfähigkeit der ländlichen Räume geleistet werden kann. Der Ausschuss hat sich daher auch wiederholt für eine bessere finanzielle Ausstattung der 2. Säule ausgesprochen.

8.1.6. In seiner Stellungnahme zur Reform der GAP vom 14. Mai 2003⁽¹⁾ hat der Ausschuss unter anderem die Notwendigkeit unterstrichen, dass bei weiteren Reformschritten auch die Auswirkungen auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt berücksichtigt werden. In welchem Ausmaß das tatsächlich erfolgt, wird wesentlich von der Umsetzung der Reformmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten beeinflusst werden.

8.1.7. Da die Maßnahmen der 2. Säule für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt im ländlichen Raum eine wichtige Funktion haben, kann auch mit der vorgesehenen Umverteilung im Rahmen der so genannten Modulation den tatsächlichen Erfordernissen nicht vollkommen entsprochen werden. Daher hat sich der Ausschuss in seiner Stellungnahme vom 14.5.2003 neuerlich dafür ausgesprochen, zusätzliche Mittel für die ländliche Entwicklung zu mobilisieren.

8.1.8. Diese erwartete effizientere Stärkung des Zusammenhalts durch die GAP muss zahlenmäßig bewertet und für die einzelnen Regionen quantifiziert werden, und zwar auch gemäß Artikel 159 des Vertrags.

8.2. Wirtschaftspolitik: der Wachstums- und Stabilitätspakt, die Einführung der einheitlichen Währung

8.2.1. Im Zweiten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Zusammenfassung, Teil II) heißt es, dass die Strukturpolitik (d. h. die Politik im Sinne von Artikel 158) mit der gesamtwirtschaftlichen und der geldpolitischen Stabilitätspolitik, die die finanzielle Stabilität gewährleisten (d. h. mit der Politik im Sinne von Artikel 159), abgestimmt werden muss, damit das hohe Wirtschaftswachstum in den rückständigen Regionen der Europäischen Union aufrechterhalten werden kann.

8.2.2. Im selben Abschnitt wird ins Feld geführt, dass die nominale Konvergenz in dem Maße, wie der starke Rückgang der Inflation in den 1990er Jahren mit einer entsprechenden Erhöhung des BIP einherging, die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in allen vier Kohäsionsländern über dem europäischen Durchschnitt lag, zu einer realen Konvergenz geführt hat.

8.2.3. Obgleich diese Argumentation im Prinzip auf einer richtigen Grundlage beruht, ist doch entgegenzuhalten, dass wir über keinerlei Elemente zur Messung der denkbaren Konsequenzen verfügen, die das Inkrafttreten der Konvergenzkriterien auf die Erhöhung des Pro-Kopf-BIP der einzelnen Ländern haben könnte.

8.2.4. Diesem Manko könnte durch die Festlegung bestimmter Indikatoren zur Messung bestimmter Wirtschaftsparameter abgeholfen werden, und zwar:

- des Indikators zur Messung des durch das Inkrafttreten des Stabilitäts- und Wachstumspakts herbeigeführten Nachfragerückgangs,
- des Indikators zur Messung der Auswirkungen dieses Nachfragerückgangs auf die Produktionsleistung der Wirtschaft,
- des Indikators zur Messung der Auswirkungen dieses Nachfragerückgangs auf die Investitionsausgaben der Wirtschaft,
- des Indikators zur Messung der Auswirkungen dieses Nachfragerückgangs bezüglich des Rückgangs der Anzahl der Arbeitsplätze und den Anstieg der Arbeitslosigkeit,
- des Indikators zur Herstellung eines zahlenmäßigen Zusammenhangs zwischen dem Nachfragerückgang einerseits und der Abnahme der Anzahl der Arbeitsplätze und dem Anstieg der Arbeitslosigkeit andererseits,
- des Indikators zur Herstellung eines zahlenmäßigen Zusammenhangs zwischen der Arbeitslosigkeit und der (positiven oder negativen) Entwicklung der Löhne und Gehälter (die Festlegung dieses Indikators bedingt die Anerkennung des Grundsatzes, dass Gehaltsschwankungen nach oben oder unten zwangsläufig mit einer Fluktuation der Beschäftigungsrate und einer gleichzeitigen, umgekehrt proportionalen, und jedenfalls messbaren Arbeitslosenrate einhergehen).

8.2.5. Im selben Abschnitt des Zweiten Berichts über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt wird die allgemeine und abstrakte Feststellung vorgetragen, dass die Einführung der einheitlichen europäischen Währung die Inflation begrenzt, die Stabilität gesteigert und sich somit auch günstig auf die Kohäsion ausgewirkt hat; diese Argumentation wird jedoch nicht mit entsprechendem Zahlenmaterial untermauert. Die Kommission sollte diesbezüglich eine quantitative Untersuchung durchführen.

8.2.6. Der wichtige Ansatz wäre hingegen eine Reihe arithmetischer Parameter festzulegen, um etwa Folgendes zu messen:

- den Zusammenhang zwischen Inflation und den entsprechenden Schwankungen des Pro-Kopf-BIP je Region,
- den Zusammenhang zwischen Inflation (oder Pro-Kopf-BIP bzw. beides) und den entsprechenden Schwankungen von Arbeitslosigkeit und Armut je Region.

(1) KOM(2003) 23 endg. — 2003/0006+0007 (CNS).

8.2.7. Die jüngsten Diskussionen über die Notwendigkeit, die Haushaltspriorität vom Haushaltsdefizit auf die öffentliche Verschuldung zu verlagern, dürfen weder im Stadium des einfachen Meinungsaustauschs verharren, noch zu unüberlegten politischen Entscheidungen führen. Im Übrigen setzt jede richtige politische Entscheidung stets eine vorherige Abwägung der zu erwartenden Konsequenzen dieser politischen Weichenstellungen voraus.

8.2.7.1. Im Falle der Auswirkungen des Stabilitätspakts, und insbesondere der Anwendung der betreffenden Kriterien (Defizit und Staatsverschuldung), ist somit zwingende Grundvoraussetzung, dass Anstrengungen unternommen werden, um die Auswirkungen zu quantifizieren, die bisher aufgrund der Priorität des ersten Kriteriums (des Haushaltsdefizits) entstanden sind, und gleichzeitig auch die Konsequenzen zu bewerten, die auf der Grundlage der derzeitigen wirtschaftlichen Konjunkturlage künftig für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu erwarten sind.

8.2.7.2. Außerdem muss der Verschiebung der Priorität auf das Kriterium der Staatsverschuldung sowie den Folgen dieser Schwerpunktverlagerung auf den sozialen Zusammenhalt Rechnung getragen werden.

8.2.8. Es erscheint zweckmäßig zu betonen, dass sich die angesprochenen Messungen und Bewertungen nicht nur auf den Gesamtumfang ihres Anstiegs beschränken dürfen, sondern auch die Einzelkomponenten der Wachstumsraten der einzelnen Regionen, insbesondere der ärmsten unter ihnen, analysieren müssen.

8.3. Wettbewerbspolitik

8.3.1. Der Zweite Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt enthält eine eindeutige Bezugnahme auf die Auswirkungen der nationalen Politiken auf die Verstärkung der Ungleichheiten, mit dem offensichtlichen Ziel aufzuzeigen, dass die nationalen Politiken mit den Gemeinschaftspolitiken koordiniert werden müssen, um dafür zu sorgen, dass sich die Disparitäten in keinem der Mitgliedstaaten verstetigen.

8.3.2. Im zweiten Absatz von Seite xi des Dokuments wird deshalb zwischen den Disparitäten zwischen den Staaten und denen zwischen den Regionen unterschieden und festgestellt, dass Letztere weniger stark abgenommen haben, und zwar zum Teil deswegen, weil die regionalen Unterschiede innerhalb einiger Mitgliedstaaten größer geworden sind.

8.3.3. Die nationalen Entwicklungspolitiken, die über die Verabschiedung von landesspezifischen Rechtsvorschriften, die auf nationalen Besonderheiten und Bedürfnissen gründen, verwirklicht werden, umfassen bestimmte Maßnahmenbündel zur Förderung des Wachstums mit vielfältigen kombinierten Entwicklungsanreizen.

8.3.4. Diese Anreize können sich beziehen auf:

- Steuerbefreiungen und Steuernachlässe,
- Kreditfazilitäten mit Zinsvergütung,

- die Gewährung kostenloser Kapitalbeihilfen,
- verschiedene Kombinationsformen dieser steuer-, kredit- und kapitalbezogenen Unterstützungsmaßnahmen.

8.3.5. Mit der Auswahl der konkreten Hilfs- und Fördermaßnahmen müssen neben der Förderung der Entwicklung der wirtschaftlich schwächeren Regionen jeden Landes folgende Ziele verfolgt werden:

- die Verbesserung der Beschäftigungslage sowie
- die Stärkung nationaler komparativer Vorteile.

8.3.6. Es sei darauf hingewiesen, dass die Zusammensetzung dieses Bündels an Hilfsmaßnahmen zur Förderung der Entwicklung der Zustimmung der Gemeinschaftsbehörden unterliegt, wobei das Ziel darin besteht, jedes — mehr oder weniger wahrscheinliche — Risiko zu vermeiden, dass sie den Politiken der Europäischen Union zuwiderlaufen. Dieses Anliegen der Konformität der nationalen Instrumente mit den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften beinhaltet jedoch keine vorherige Bewertung ihrer Auswirkungen auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.

8.3.7. Daher ist es erforderlich, die bisherige Praxis zu ändern und Folgendes anzustreben:

- eine rechnerische Ex-ante-Bewertung der jeweiligen positiven oder negativen Auswirkungen der Abänderung des von den Mitgliedstaaten ausgewählten Bündels an Anreizen vorzunehmen, um sie an die Erfordernisse der damit zusammenhängenden Gemeinschaftsvorschriften zur Förderung der Kohäsion anzupassen, und
- eine dementsprechende Differenzierung der mit der Anpassung der nationalen Politiken zusammenhängenden Korrekturmaßnahmen vorzunehmen, um jedwede Option zu vermeiden, die Divergenzen fördern bzw. sich zum Nachteil des Zusammenhalts auswirken würde.

8.3.8. Gleichzeitig ist jedoch festzustellen, dass die Unterstützung eines bestimmten Unternehmens oder Sektors in vielen Fällen praktisch der Unterstützung einer bestimmten Region gleichkommt, da eine Einstellung bzw. Verweigerung dieser Hilfe den wirtschaftlichen und sozialen Rückstand des betroffenen Gebiets nur noch verschlimmert.

8.4. Handelspolitik — Binnenmarkt

8.4.1. Der Strategie, die der Rat von Helsinki im Bereich des Binnenmarktes angenommen hat, kommt eine besondere Bedeutung zu, da sie die Möglichkeit einer Revision und Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarktes eröffnet.

8.4.2. Im Rahmen dieser Revision sollte sinnvollerweise geprüft werden, ob nicht präzise und vorab ausgewählte Indikatoren zur vergleichenden Bewertung von Aspekten bezüglich regionaler Disparitäten zweckmäßig wären.

8.4.3. Anhand dieser Untersuchungen wird ermittelt werden können, inwieweit eine Annäherung an die Ziele des Zusammenhalts stattgefunden hat.

8.5. Verkehrspolitik

8.5.1. Die Verkehrspolitik ist einer der grundlegenden Faktoren für die Entwicklung der Randgebiete der EU. Das Fehlen interregionaler (Straßen-, Luft- und Seeverkehrs-)Verbindungen ist bei vielen Regionen ein schwerwiegender Nachteil für ihre Entwicklung. Die Liberalisierung des Verkehrs hat die Stellung der Regionen in Randlage nicht nur nicht verbessert, sondern in manchen Fällen besteht sogar die Gefahr der wirtschaftlichen Isolierung dieser Regionen.

8.6. Politik auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung

8.6.1. Die Fertigkeiten und die beruflichen Fachkenntnisse, die dem Arbeitskräftepotential einer Region vermittelt wurden, in Verbindung mit der Art der Beschäftigung des Arbeitskräftepotentials werden als „entscheidende Variable“ für die Ausprägung der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Regionen charakterisiert — vor allem im Lichte der Strategie von Lissabon⁽¹⁾.

8.6.2. Außerdem wurde auf dem Europäischen Gipfel von Nizza betont, dass die Verwirklichung des Ziels der Vollbeschäftigung ehrgeizige Politiken zur Steigerung der Beschäftigungsquote und dem Abbau der regionalen Unterschiede bedingt.

8.6.3. Der Europäische Rat von Nizza wies insbesondere auf die lokale und regionale Dimension der Beschäftigungsstrategie hin, die ein Vorgehen auf sämtlichen Ebenen (einschließlich der Gemeinschaftsebene) mit spezifischen und sowohl inhaltlich als auch zielrichtungsmäßig nach Regionen differenzierten Politiken erfordert, um die Ziele von Lissabon verwirklichen und eine Stärkung des Zusammenhalts zwischen den europäischen Regionen erreichen zu können.

8.6.4. Die Nutzenanwendung dieser Feststellungen des Europäischen Rates bedingt die analytische Betrachtung und Quantifizierung des vorhandenen und des erforderlichen Profils an beruflichen Qualifikationen und Fertigkeiten in den einzelnen Regionen sowie die Entwicklung der erforderlichen Mechanismen zur Förderung der benachteiligten Regionen, so dass diese nach Maßgabe ihrer produktionsmäßigen Grundlage entsprechend zügig die fehlenden beruflichen Qualifikationen abdecken können.

9. Schlussfolgerungen

9.1. Auch wenn sich die Wirtschaftslage und der Lebensstandard der Bürger von EU-Regionen in Randlage in den letzten beiden Jahrzehnten verbessert haben, sind in vielen Fällen die regionalen Unterschiede gleich geblieben oder gar noch größer geworden.

9.2. Im Kontext einer effizienten Politik für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt muss die europäische Regio-

nalpolitik als horizontale Politik angelegt sein, dergestalt dass alle EU-Politiken den Folgen für die Regionen und deren Entwicklung Rechnung tragen.

9.3. Ohne die Rolle der sonstigen Gemeinschaftspolitiken unterschätzen zu wollen, müssen die Verkehrspolitik und die wettbewerbspolitischen Bestimmungen für staatliche Beihilfen, die der Regionalentwicklung dienen, überdacht werden. Da es noch keine gemeinsame Steuerpolitik gibt, müssen die einzelstaatlichen Steuerpolitiken der regionalen Dimension unter dem Blickwinkel der Stärkung des Zusammenhalts bei gleichzeitiger Beachtung wettbewerbspolitischer Aspekte gebührend Rechnung tragen.

9.4. Die Einkommensdisparitäten bestehen nach wie vor, und zwar auch bezüglich der nicht rein einkommensmäßigen Varianzen und Ungleichheiten, die die Situation der ärmeren Region zusätzlich erschweren. In diesem Zusammenhang sei zweckmäßigerweise auf den Zweiten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt verwiesen (Seite xi), in dem ausdrücklich ein niedrigeres Pro-Kopf-BIP mit folgenden Faktoren in Zusammenhang gebracht wird:

- niedriger Wert für die Produktivität (BIP) je Beschäftigtem,
- geringes Bildungs- und Qualifikationsniveau,
- geringere Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten und geringe Zahl von Innovationen,
- verzögerte Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien.

9.5. Es ist auf die Schwachstellen der Gemeinschaftspolitiken des Artikels 159 (sprich der sonstigen, nicht strukturellen Politiken) im Zusammenhang mit der Quantifizierung ihrer Auswirkungen auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt hinzuweisen.

9.6. Es wird vorgeschlagen, ein Verfahren für die Messung der Auswirkungen auch der Gemeinschaftspolitiken des Artikels 159 auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und insbesondere auf das Beziehungsgefüge BIP/Kopf/Region, Beschäftigung/Region, Arbeitslosigkeit/Region und Armut/Region einzuführen (wie es bereits für die Strukturpolitiken des Artikels 158 zur Anwendung kommt).

9.7. Es muss eine spezielle Studie über die Konzipierung eines Bündels an Parametern für die Ex-ante- und die Ex-post-Messung der Effizienz der sonstigen Politiken durchgeführt werden, in Analogie zu dem Katalog an Messkriterien, wie er bereits für die Messung der Effizienz der Strukturpolitiken zum Einsatz kommt⁽²⁾, wobei allerdings die Wahl der geeigneten Indikatoren nicht generell für alle Politiken getroffen werden kann, sondern jeweils für jede einzelne Politik spezifiziert werden muss.

⁽²⁾ Europäische Kommission — GD XVI: Der neue Programmzeitraum 2000-2006, methodische Arbeitspapiere, Arbeitspapier 3: Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: eine indikative Methode.

⁽¹⁾ Beschäftigungsbericht 2002, Kapitel 4.

9.8. Die Einführung eines Verfahrens für die Quantifizierung auch der Auswirkungen der Politiken des Artikels 159 und die Durchführung einer speziellen Untersuchung für die Zusammenstellung eines Bündels an Indikatoren für die Messung der Effizienz dieser Politiken muss in den Rahmen eingebettet sein, wie ihn der „Zweite Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ vorsieht:

- die Verpflichtung der Kommission zu einer weitergehenden Untersuchung des Themenkomplexes der Folgerichtigkeit und Kohärenz der verschiedenen Politiken, so dass die erforderliche Kompatibilität sämtlicher Politiken des neuen Programmzeitraums (2007-2013) mit dem Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt gewährleistet ist;
- möglichst Vorziehen der Frist für die Verabschiedung der neuen Rechtsvorschriften vor Ende 2005. Auf diese Weise könnte das Jahr 2006 den Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten und den Regionen über die Programmplanung für den Zeitraum 2007-2013 gewidmet werden⁽¹⁾.

9.9. Es muss ein Verfahren für die dreijährliche Überprüfung und Bewertung der Auswirkungen des Stabilitätspakts sowohl für die EU insgesamt als auch für die Wirtschaft der einzelnen europäischen Regionen eingeführt werden. Das Ziel dieser Bewertung muss darin bestehen, im Kontext der auf gemeinschaftlicher und regionaler Ebene eintretenden Entwicklungen bei der wirtschaftlichen Praxis eine zeitgerechte

(1) Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM(2003) 34 endg. vom 30.1.2003: III. Die wichtigsten Themen der Diskussion über die Zukunft der Kohäsionspolitik — (iii) Weitere Aspekte — Der Beitrag der übrigen Politiken und IV. Die künftigen Aufgaben.

Brüssel, den 25. September 2003.

und effiziente Überprüfung der Maßnahmen und Verpflichtungen vorzunehmen, die der Stabilitätspakt den nationalen Wirtschaften zur Auflage macht, damit denkbare Rückschritte vermieden werden bzw. Abschwungsphasen auf Gemeinschaftsebene sich nicht verschlimmern und die Gefahren einer Verschlechterung des Zusammenhalts auf Gemeinschaftsebene minimiert werden.

9.10. Die Kombination und das Zusammenspiel der sonstigen, nicht strukturellen Gemeinschaftspolitiken und vor allem der Wirtschaftspolitik mit den Zielen des Zusammenhalts ist ein ziemlich kompliziertes Unterfangen. Deshalb muss ihm eine eingehende Untersuchung vorausgehen und in jedem Fall müssen simplistische Ansätze vermieden werden.

9.11. Im Jahre 1999 machten die Gemeinschaftsmittel, die für die Stärkung des Zusammenhalts bereitgestellt wurden, 0,45 % des BIP der EU aus. Der Grad des Zusammenhalts der Regionen der 15er-Gemeinschaft hat sich zweifellos verbessert. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass mit Blick auf den Beitritt der 10 neuen Länder sowohl die Höhe als auch die ordnungsgemäße Verwendung des gesamten Mittelbedarfs für die weitere Förderung des Zusammenhalts sorgfältig geprüft werden müssen.

9.12. Der EWSA könnte im Rahmen seiner Zuständigkeiten diese Thematik weiter vertiefen und versuchen, Antworten auf folgende Fragen zu geben:

- Welche Gemeinschaftspolitiken tragen effektiv zum Zusammenhalt bei?
- Wie kann ein größtmöglicher wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt auf dem Hoheitsgebiet der Europäischen Union gewährleistet werden?

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

ANHANG

zur Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Die folgenden Änderungsanträge wurden zur Abstimmung vorgelegt und in der Debatte abgelehnt (Artikel 54 Absatz 3 GO):

Ziffer 6.21

Diese Ziffer sollte folgendermaßen umformuliert werden:

„Folglich ergibt sich also, dass die allgemeine und doch recht vage Behauptung nicht ausreicht, dass beispielsweise die Wettbewerbspolitik bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze in sämtlichen Regionen behilflich ist (zweiter Kohärenzbericht). Diese Behauptung muss mit regelmäßigen Bewertungen der Auswirkungen der Wettbewerbspolitik auf die Beschäftigungslage konkreten Zahlenwerten über die möglicherweise entstehenden neuen Arbeitsplätze in den einzelnen Regionen untermauert werden, wobei im Rahmen des Prozesses dieser Messungen zu prüfen ist, ob tatsächlich in den einzelnen Regionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden oder nicht“.

Begründung

Dadurch wird die unrealistische Annahme vermieden, dass die Schlagwirkung der Wettbewerbspolitik einfach anhand der Anzahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze gemessen werden kann.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 28, Gegenstimmen: 53, Enthaltungen: 6.

Ziffern 6.24, 6.24.1, 6.24.2

Diese Ziffern sollten gestrichen werden.

Begründung

Auf diese Weise kann nicht der irrige Eindruck entstehen, dass praktische Anleitungen gegeben werden sollen. Das Grundkonzept wird in Ziffer 6.23.4 beschrieben.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 31, Gegenstimmen: 49, Enthaltungen: 9.

Ziffer 8.2.3

Derzeitigen Wortlaut durch folgenden Text ersetzen:

„Folglich erscheint es zweckmäßig, die Auswirkungen der Einführung der einheitlichen Währung und die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf die wirtschaftliche Entwicklung der europäischen Regionen eingehender zu untersuchen.“

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 38, Gegenstimmen: 52, Enthaltungen: 3.

Ziffer 8.2.4

Ziffer 8.2.4 streichen.

Begründung

Der Bezug zum Stabilitäts- und dem Wachstumspakt wird zu vereinfacht dargestellt, und außerdem wäre es realitätsfern, nach wirtschaftlichen Indikatoren für dieses Beziehungsfeld zu suchen.

In Ziffer 8.2.4 wird von vornherein eine sehr fragwürdige kausale Beziehung hergestellt. Außerdem wird eine konkrete Methodik vorgeschlagen — die Festlegung bestimmter arithmetischer „Indikatoren“ —, die im Vergleich zu anderen Methoden wie Umfragen, Checklisten oder mehreren Arten von ökonomischen Modellen möglicherweise nicht die geeignetste ist. Es erscheint nicht vernünftig, den Technischen Dienst der Kommission um die Durchführung einer Studie zu ersuchen und ihm darüber hinaus vorzuschreiben, welche Methode er zu verwenden hat.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 39, Gegenstimmen: 48, Enthaltungen: 2.

Ziffer 8.2.6

Diese Ziffer sollte gestrichen werden.

Begründung

Der Kausalzusammenhang, der hier wirklich eine Rolle spielen könnte, ist der Bezug zwischen der Stabilität der Einheitswährung und der Auswirkung auf den Zusammenhalt. Die Bezugnahmen auf die von der Inflation ausgelösten Effekte erscheinen fehl am Platz.

Es ist Aufgabe des Technischen Dienstes der Kommission, die zu verwendende Methodik festzulegen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 37, Gegenstimmen: 52, Enthaltungen: 4.

Ziffer 8.3.7

Der erste Spiegelstrich dieser Ziffer sollte gestrichen werden.

Begründung

Die in dieser Textstelle angeregte Bewertung wäre in der Praxis, wenn überhaupt, schwer machbar. Die Kosten und konzeptionellen Schwierigkeiten dieses Unterfangens würden die potenziellen Nutzeffekte dieser Übung übersteigen, ganz gleich, ob die Bewertung retro- oder prospektiv erfolgt.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 31, Gegenstimmen: 53, Enthaltungen: 2.

Ziffer 8.3.8

Ziffer streichen.

Begründung

Angriff auf die Chancengleichheit im Binnenmarkt.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 23, Gegenstimmen: 58, Enthaltungen: 4.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der industrielle Wandel: Bilanz und Aussichten — Eine Gesamtbetrachtung“

(2004/C 10/21)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 22. und 23. Januar 2003, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel nahm ihre Stellungnahme am 1. September 2003 an. Berichterstatter war Herr Van Iersel, Mitberichterstatter Herr Varea Nieto.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 402. Plenartagung am 24. und 25. September (Sitzung vom 25. September) mit 53 Stimmen gegen 1 Stimme folgende Stellungnahme.

1. Einleitung und Ziele

1.1. Als sich das Auslaufdatum des EGKS-Vertrags näherte, forderten die Mitgliedstaaten die Europäische Kommission auf, ihre Vorstellungen über die Zukunft des strukturierten Dialogs darzulegen⁽¹⁾. Es wurde vorgeschlagen, innerhalb des EWSA ein Gremium einzurichten⁽²⁾, dessen Zuständigkeitsbereich nicht nur auf den Kohle- und Stahlsektor begrenzt sein, sondern alle Aspekte im Zusammenhang mit dem industriellen Wandel abdecken sollte, vor allem mit Blick auf die Erweiterung⁽³⁾.

Die Beratende Kommission für den industriellen Wandel wurde durch einen Beschluss des EWSA-Plenums vom 24. Oktober 2002 eingesetzt. In diesem Beschluss wird die Bereicherung und der zusätzliche Nutzen hervorgehoben, den die CCMI dem EWSA bringen kann. Die CCMI besteht aus 24 Mitgliedern des EWSA und 30 externen Delegierten. Die ersten Delegierten sind ehemalige Mitglieder des Beratenden EGKS-Ausschusses, in Zukunft kann die Mitgliedschaft auf andere Sektoren ausgeweitet werden.

1.2. Die Schaffung der Beratenden Kommission für den industriellen Wandel eröffnet neue Horizonte. Die Fragen des industriellen Wandels können in Zukunft in ihrer ganzen Komplexität sowohl aus wirtschaftlicher und sozialer Sicht als auch unter den Aspekten des Umweltschutzes oder der nachhaltigen Entwicklung geprüft werden, mit besonderem Schwerpunkt auf den Problemen, die sich den künftigen Mitgliedstaaten stellen.

1.3. Der ehemalige Beratende EGKS-Ausschuss leistete wertvolle Arbeit für die betroffenen Sektoren. Er stellt in der Geschichte der europäischen Integration ein echtes Musterbeispiel für die Konsultation zwischen den Sozialpartnern und der öffentlichen Hand sowie für die gemeinsame Verantwortung für die Entwicklung in diesen Sektoren und damit für eine besondere Form der Industriepolitik dar. Nachstehend sind einige wesentliche Ergebnisse dieser andauernden Konsultation aufgelistet:

- Langjährige Analyse der Märkte und Marktbedingungen durch die Gemeinschaft, die zu Umstrukturierungen führt,
- Programme für Regionen, die von unvermeidlichen Umstrukturierungen besonders hart getroffen sind,
- FuE-Programme der Gemeinschaft (Finanzierung derzeit teilweise über die Tilgung von Darlehen an Unternehmen sowie für Arbeiterwohnungen),

(1) Rat „Industrie“ am 18. Mai 2000.

(2) Mitteilung vom 27. September 2000 (KOM(2000) 588 endg.).

(3) Parallel zu dieser Stellungnahme erarbeitet die CCMI eine Stellungnahme zum Thema: Die Umstrukturierung der Schwerindustrie in den Beitrittsländern.

- Aus-, Fort- und Weiterbildungsprogramme der Gemeinschaft,
- (Finanzierungs-)Programme für die Umstrukturierung des Kohle- und Stahlsektors,
- eine große Zahl von Stellungnahmen zu verschiedenen Themen, insbesondere zur Handelspolitik und zur Disziplin der öffentlichen Hand bei den staatlichen Beihilfen in diesen Sektoren,
- weitere Leistungen (gemischte Ausschüsse für die Harmonisierung von Arbeitsbedingungen, die später zur Einrichtung eines Ausschusses für den sozialen Dialog im Kohlesektor führten und künftig möglicherweise auch im Stahlsektor führen werden),
- die Einführung sozialer Programme (Abfindungen für den Verlust des Arbeitsplatzes und Frührenten).

Insgesamt haben diese Maßnahmen eine sehr wettbewerbsfähige Stahlindustrie geschaffen und zu einem gewinnbringenden Export von europäischer Bergbautechnologie und Know-how geführt.

1.4. Flankierende Maßnahmen bei der Umstellung und der territorialen Entwicklung wurden für die am stärksten betroffenen Regionen ebenfalls für notwendig erachtet. Die Finanzierungsprogramme für die Umstrukturierung wurden über Strukturfonds im Rahmen spezifischer Programme für betroffene Regionen finanziert: RECHAR I (1990-1993), RECHAR II (1994-1999), RESIDER I (1988-1993) und RESIDER II (1994-1999). Diese Programme sorgten für soziale Maßnahmen und waren insbesondere auf die Verbesserung der lokalen und regionalen Infrastruktur ausgerichtet, was den Zugang für neue Unternehmen erleichterte und durch die Kohle- und Stahlindustrie verschmutzte Gebiete wieder sauber machte.

1.5. Nach Auslaufen des EGKS-Vertrags fiel die besondere Form der Konsultation durch den Beratenden EGKS-Ausschuss weg und wurde durch die CCMI ersetzt. Die Erfahrungen der Vergangenheit sind noch immer wertvoll, doch haben sich die Umstände des industriellen Wandels geändert. Die Konsultationsmechanismen müssen im Licht der Lissabon-Strategie abgestimmt werden, um neben der Wettbewerbsfähigkeit auch nachhaltige Entwicklung sowie sozialen und territorialen Zusammenhalt im Blick zu haben. Neben allgemeinen industriepolitischen Zielen werden diese Aspekte auch einen sektoralen Ansatz erfordern.

1.6. Ziel dieser Stellungnahme ist es, die Rolle der CCMI bei der Förderung eines direkten Dialogs mit allen vom industriellen Wandel betroffenen Interessengruppen herauszustellen, in dem die Erfahrungen aus der Umstrukturierung des Kohle- und Stahlsektors und anderer Sektoren nutzbar gemacht werden. Die vorliegende Stellungnahme ist die erste in einer Reihe von Stellungnahmen.

1.7. Die CCMI sollte sich nach Auffassung des EWSA in ihrer künftigen Arbeit mit folgenden Themen beschäftigen:

- Untersuchung des industriellen Wandels und seiner Ursachen aus wirtschaftlicher, sozialer, territorialer und ökolo-

gischer Sicht sowie Bewertung der Auswirkungen des industriellen Wandels auf Sektoren, Unternehmen, Erwerbsbevölkerung, Gebiete und Umwelt.

- Suche nach gemeinsamen Ansätzen, um den industriellen Wandel vorwegzunehmen und zu bewältigen, sowie nach Wegen, wie die EU und die Mitgliedstaaten die Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität von Unternehmen durch den sozialen Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten stärken können.
- Suche nach gemeinsamen Ansätzen für die Förderung der nachhaltigen Entwicklung und die Verbesserung des sozialen und territorialen Zusammenhalts, um der Lissabon-Strategie neuen Schwung zu verleihen und den Rahmen und die Bedingungen dafür zu stärken, dass der industrielle Wandel sich so vollzieht, dass er sowohl mit dem Erfordernis der Wettbewerbsfähigkeit für die Unternehmen als auch mit dem wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt vereinbar ist.
- Förderung der Koordinierung und Kohärenz der Gemeinschaftsaktionen im Zusammenhang mit dem industriellen Wandel vor dem Hintergrund der Erweiterung; in den Bereichen Forschung, Wirtschaft, Wettbewerb, Soziales, Regionales, Umwelt, Verkehr usw.

2. Der industrielle Wandel und sein Motor

2.1. Arbeitskonzept

2.1.1. Die Veränderungen im europäischen Industriesektor wurden häufig unter dem Aspekt der Umstrukturierung betrachtet und behandelt. Tatsächlich handelt es sich jedoch um ein sehr viel dynamischeres Konzept, das einerseits den ständigen Entwicklungsprozess der Unternehmen (Gründung, Entwicklung, Diversifizierung, Wandlung) umfasst, während die Unternehmen andererseits eng mit dem politischen und sozialen Umfeld in Europa verbunden sind und sich in diesem entwickeln, was sich wiederum auf den Prozess des industriellen Wandels auswirkt.

Der industrielle Wandel vollzieht sich hauptsächlich auf zwei Arten: durch allmähliche Anpassung und durch radikale Veränderungen. Es lässt sich eine weitere Unterscheidung treffen: Wandel als Reaktion auf Grund der Umstände und proaktiver Wandel, wenn Änderungen weder zwingend noch offensichtlich notwendig sind, sondern beschlossen werden ⁽¹⁾.

Angesichts der aktuellen Lage ist es erforderlich, den Wandel proaktiv anzugehen, d. h. die wirtschaftlichen, sozialen, strukturellen und ökologischen Auswirkungen des industriellen Wandels besser vorherzusehen und zu bewältigen.

⁽¹⁾ Die Gründe für den Wandel sind vielfältig, siehe hierzu:

- Prahalad, C.K. und Hamel, G. (1994): „Strategy as a field of study: Why search for a new paradigm?“, *Strategic Management Journal*, Band 15.
- López, J. und Leal, I. (2002): *Cómo aprender en la sociedad del conocimiento*, Gestión 2000, Barcelona.

2.1.2. Umstrukturierungen gehören als beständige Erscheinung zum Industriezeitalter. Seit den siebziger Jahren sind sie in Sektoren wie der Stahlindustrie, dem Bergbau, der Textilindustrie oder den Werften besonders umfassend. Bis vor kurzem wurden die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen mit spezifischen Maßnahmen aufgefangen.

2.1.3. Heute unterliegen die Unternehmen einem raschen Wandel: Neben den sich immer weiter öffnenden Märkten entstehen neue; es stehen hoch entwickelte Kommunikations- und Transportmittel sowie fortschrittliche Technologien und ihre Anwendungen zur Verfügung; der Wettbewerb wird immer härter, die Aktionäre sind anspruchsvoll und die Unternehmenspositionen ständig umkämpft. Deshalb bedienen sich die Unternehmen neben den Mechanismen zur allmählichen Entwicklung der personellen, finanziellen und technologischen Strukturen heute anderer, rascherer Anpassungsformen. Die Umstrukturierungen sind radikaler, komplexer sowie zeitlich und räumlich weiter reichend, insbesondere durch die Zulieferung. Sie betreffen alle Industrie- und Dienstleistungssektoren, verschiedene Arbeitnehmergruppen und die Regionen.

2.1.4. Der aktuelle Gebrauch des Begriffs „industrieller Wandel“ spiegelt diese veränderte Natur der Unternehmensanpassungen ⁽¹⁾ wider und umfasst „alle Änderungen, die sich auf die Unternehmen, ihre Strukturen, ihre Arbeitsplätze und ihre Kompetenzen sowie ihre Standorte auswirken“. Die Änderungen betreffen auch das Unternehmensumfeld.

2.2. Der Hintergrund des industriellen Wandels

Der industrielle Wandel wird durch eine Reihe von Faktoren vorangetrieben. Einige der besonders einflussreichen Faktoren werden im Folgenden behandelt.

2.2.1. Globalisierung

2.2.1.1. Trotz der derzeitigen Konjunkturabschwächung vollzieht sich der industrielle Wandel in einer Welt, deren Märkte weiterhin zunehmend internationalisiert werden (WTO). Es besteht eine eindeutige Wechselwirkung zwischen dem Welthandel und dem industriellen Wandel.

2.2.1.2. Die großen Regionen der Welt machen alle die gleiche Entwicklung durch, doch sind ihre wirtschaftlichen und sozialen Strukturen in unterschiedlichem Maße in der Lage, sich diesem Prozess anzupassen. Die europäische Industrie steht in einem globalen Produktivitätswettbewerb. Sie muss gegen die [manchmal unfaire ⁽²⁾] wirtschaftliche und

(1) Siehe insbesondere F. Aggeri & F. Pallez „Les nouvelles figures de l'Etat dans les mutations industrielles“ Cahiers de recherche du centre de gestion scientifique Nr. 20, Ecole des mines de Paris, 2002 oder Bernard Brunhes consultants „La gestion des crises industrielles locales en Europe“, Cahiers Nr. 6, 2000.

(2) Z. B.: die Anwendung von Section 201, durch die die Zölle auf bestimmte Flachstähle seit März 2002 angestiegen sind, oder auch das von der WTO missbilligte Steuergesetz zur „Foreign Sales Corporation“, aufgrund dessen bestimmte Unternehmen Exportsubventionen erhalten können.

technologische Konkurrenz aus den USA, die schnelle Entwicklung in Asien, insbesondere im Hochtechnologiesektor, und auch in Südamerika bestehen. Zudem muss sie unlautere Wettbewerbspraktiken überwinden, die nicht immer den Bestimmungen der WTO entsprechen.

2.2.1.3. Gleichzeitig kommt es zur Verlagerung von Investitionen und Aktivitäten in kostengünstige Länder (Arbeitskräfte, Energie usw.) mit direktem Marktzugang sowie hohem Bildungs- und Technologieniveau. Häufig sind die Vorschriften im Umweltschutz, im Steuerwesen und in anderen Bereichen dort weniger streng. Diese Verlagerung in Drittstaaten wirkt sich in bestimmten Fällen negativ auf die Beschäftigungslage in der Gemeinschaft aus und kann bestimmte europäische Regionen stark in Mitleidenschaft ziehen.

Diese Tendenz geht grundsätzlich mit der Entwicklung von High-Tech-Verfahren in Ländern mit hohen Lohnkosten einher, was sich auf die Entwicklung neuer Tätigkeitsfelder und die Personalqualifikation positiv auswirken kann.

2.2.1.4. Aufgrund des zunehmenden Wissens und der technischen Innovation sowie der Liberalisierung der Kapitalmärkte sind weltweite Investitionen nicht länger großen oder multinationalen Unternehmen vorbehalten. Viele mittlere und sogar kleine Unternehmen, vor allem Unternehmen mit einem hohen technologischen Mehrwert, sind immer weniger an einen bestimmten Standort oder Staat gebunden. Ausgliederung und der Aufbau von Netzwerken tragen zu einer weiteren globalen Diversifizierung von Investitionen sowie zu internationaler Interaktion und wechselseitiger Abhängigkeit bei.

2.2.2. Der europäische Binnenmarkt, Rechtsvorschriften und Umsetzung

2.2.2.1. In Europa steht die Schaffung eines Binnenmarkts im Zentrum der europäischen Integration und führt als Bestandteil des Globalisierungsprozesses zu einer starken Integration der europäischen Volkswirtschaften und Unternehmen.

Die wirtschaftliche Integration findet ihren Ausdruck nicht nur im Handel, sondern auch in der Entwicklung der teilweise gemeinschaftsweiten Zusammenschlüsse bzw. Übernahmen ⁽³⁾. Langfristig ist diese Tendenz eindeutig steigend.

2.2.2.2. Die späten 1990er Jahre waren von einem starken Wirtschaftswachstum geprägt. Die Kombination aus Wirtschaftswachstum und WWU förderte die europäischen Unternehmen, doch waren die wirtschaftliche und soziale Dynamik und die Wissensentwicklung in Europa verbesserungsbedürftig. Daher beschloss der Europäische Rat im März 2000 in Lissabon ein neues strategisches Ziel, nämlich die Union bis 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten

(3) 1991 kam es zu 8 239 Zusammenschlüssen und Übernahmen, an denen Unternehmen aus der EU beteiligt waren. Diese Zahl stieg 1999 auf 12 796 an. Quelle: „Mergers and acquisitions“ (European Economy, Supplement A, Economic Trends, Nr. 5/6, 2000. Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG).

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“. Zur Erreichung dieses Ziels wurde eine globale Strategie festgelegt, die es ermöglicht die Veränderungen, denen die europäischen Volkswirtschaften unterliegen, vorwegzunehmen und zu bewältigen. Ziel ist es, der wettbewerbsfähigste Wirtschaftsraum zu werden, eingebettet in einen stabilen makroökonomischen Rahmen.

2.2.2.3. Zum Teil aufgrund der Krise im IKT- und Telekommunikationsbereich sowie starker Kurseinbrüche auf den internationalen Aktienmärkten hat Europa nun mit einem geringen Wirtschaftswachstum, weit verbreiteter wirtschaftlicher Unsicherheit und einem Vertrauensverlust bei Unternehmen und Verbrauchern, geringeren Investitionen und Arbeitsplatzverlusten in verschiedenen Sektoren zu kämpfen.

2.2.2.4. Die Europäische Kommission und der Europäische Rat beschlossen, ihre Bemühungen um die Schaffung eines Klimas, das den industriellen Wandel in all seinen Facetten fördert, fortzusetzen. Die Absichten der Lissabon-Strategie wurden auf den Ratsreffen von Göteborg, Cardiff und Barcelona genauer ausgearbeitet. 2003 wurden auf dem Frühjahrsgipfel in Brüssel vier Schwerpunktbereiche festgelegt, die alle eng mit dem industriellen Wandel verknüpft sind:

- Innovation und Unternehmergeist;
- Einrichtung einer Taskforce „Beschäftigung“;
- Stärkung des Binnenmarkts: Bestätigung des Rats Wettbewerbsfähigkeit;
- Umweltschutz für Wachstum und Arbeitsplätze.

2.2.2.5. In seinen ausführlichen Schlussfolgerungen betonte der Rat erneut den Bedarf einer europäischen Vision einer wissensbasierten Gesellschaft und, dass „die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit erneut in den Mittelpunkt gestellt werden“ muss. Der Rat stellte Ziele auf, wie die rasche Umsetzung des Aktionsplans „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes“, eine umfassende Folgenabschätzung aller wichtigen Vorschläge für EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen Wirtschaft und Soziales, u. a. über eine systematische Konsultation der Sozialpartner.

2.2.2.6. Der Europäische Rat nennt in seinen Schlussfolgerungen ferner bestimmte Bereiche, wie die Richtlinien für Strom und Gas, den Verkehrssektor, den Aktionsplan für Finanzdienstleistungen, das Beschaffungswesen für F&E im Verteidigungsbereich, die europäische Raumfahrtspolitik, die Informationsgesellschaft und Biotechnologie. Besondere Aufmerksamkeit soll — unter Beachtung des Beihilfen- und Wettbewerbsrechts der EU — den Leistungen der Daseinsvorsorge, ihrer Qualität und den Zugangsmöglichkeiten dazu zukommen⁽¹⁾.

(1) Die Europäische Kommission hat vor kurzem ein Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (KOM(2003) 270 endg. vom 21.5.2003) veröffentlicht.

2.2.2.7. Gemäß den Schlussfolgerungen des Gipfels legte die Europäische Kommission am 7. Mai 2003 einen Zehn-Punkte-Plan vor, „damit es Europa besser geht“, in dem sie unter anderem den Aspekt der Umsetzung der Rechtsvorschriften hervorhebt. Der EWSA bedauert, dass der Europäische Rat zwar immer mehr europäische Politiken aufstellt, ihrer praktischen Durchführung bis vor kurzem jedoch zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Die Umsetzung ist im Hinblick auf den industriellen Wandel und besonders im Hinblick auf die europäische Rechtsstaatlichkeit wichtig. Häufig gibt es noch immer schlecht verborgenen nationalen Protektionismus, der den Binnenmarkt behindert und darüber hinaus auch noch Innovation hemmen kann.

2.2.2.8. In diesem Zehn-Punkte-Plan ruft die Kommission zu Recht zu einem neuen Konsens und neuer Entschlossenheit auf, da ein großer Teil des Binnenmarktpotenzials verschwendet zu werden scheint, da die Zahl der Vertragsverletzungen steige. Ziel sei es, die Anzahl interner Vertragsverletzungsverfahren bis 2006 um mindestens 50 % zu verringern⁽²⁾.

2.2.2.9. Sektorale Ansätze regte auch Kommissionsmitglied Liikanen an, als er am 29. Januar feststellte: „[...] auch wenn die horizontale Dimension ihre grundlegende Bedeutung beibehalten wird, müssen die Auswirkungen auf Industriesektoren sorgfältig überwacht werden, vor allem die Sektoren, die mit besonderen Problemen zu kämpfen haben, und ggf. die erforderlichen Anpassungen für besondere Umstände vorgenommen werden.“

2.2.2.10. Der Ausschuss unterstützt die von der Kommission in ihrer Mitteilung zur „Industriepolitik in einem erweiterten Europa“ entwickelten Leitlinien, ist jedoch der Auffassung, dass auch der Bedarf an sektoralen Politiken hervorgehoben werden sollte, die sich bei der wirtschaftlichen Umstrukturierung der Beitrittsstaaten als besonders hilfreich erweisen könnten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein solcher Dialog in diesen Staaten derzeit nicht existiert.

2.2.2.11. Zwar wurden staatliche Direktbeihilfen in der Industrie zurückgefahren, doch müssen sie noch weiter abgebaut werden. Durch geringere staatliche Beihilfen werden in den entsprechenden Sektoren europaweit gleiche Ausgangsbedingungen gefördert.

(2) Die Zahl der anhängigen Vertragsverletzungsverfahren ist von etwas weniger als 700 im Jahr 1992 auf heute fast 1 600 angestiegen. In dem Zehn-Punkte-Plan werden besonders die Integration der Dienstleistungsmärkte sowie „netzgebundene Wirtschaftszweige“ wie Energie, Verkehr, Telekommunikation und Post hervorgehoben, die von „zentraler Bedeutung für alle EU-Bürger“ sind und einen erheblichen Teil der Betriebskosten von Unternehmen verursachen. Weitere wichtige Elemente des Zehn-Punkte-Plans sind die Umsetzung des Aktionsplans für bessere Rechtsetzung und offenere Märkte für öffentliche Ausschreibungen.

2.2.2.12. Das europäische Unternehmensklima und das der Mitgliedstaaten wird direkt durch die makroökonomische, die Geld- und die Steuerpolitik beeinflusst. Die erfolgreiche Einführung des Euro hat bislang noch nicht zu einer ausreichenden Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten geführt. Noch immer bestehen grundlegende Unterschiede in den Steuersystemen. Diese Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten im makroökonomischen Bereich können sich in gewissem Maße auch auf den industriellen Wandel in Europa negativ auswirken.

2.2.2.13. Nachteilig für die Entwicklung des Binnenmarkts ist, dass in wesentlichen Bereichen bisher geringe bis gar keine Fortschritte erzielt wurden. Beispiele hierfür sind das unzureichende Funktionieren des europäischen Kapitalmarkts, Mängel bei den Wettbewerbsregeln, das Fehlen einer Übernahme-Richtlinie, die langwierigen Verhandlungen über das europäische Patent, die nur in einen Teilerfolg mündeten, und die zuweilen mangelhafte Umsetzung der europäischen Rechtsvorschriften.

2.2.2.14. Um weitere Bedingungen für einen industriellen Wandel auf der Grundlage von sozialem Zusammenhalt und Wettbewerbsfähigkeit zu schaffen, bekräftigt der Ausschuss auch seine Forderung nach wirksamen politischen Maßnahmen, um folgende Ziele zu erreichen:

- Entwicklung der Humanressourcen,
- mehr und bessere Arbeitsplätze in einem integrierten Arbeitsmarkt,
- besondere Berücksichtigung der alternden Erwerbsbevölkerung und von Maßnahmen zur Förderung des Zugangs von Frauen zum Arbeitsmarkt,

die alle lebenslanges Lernen auf allen Ebenen sowie die Verbesserung von Bildung und Ausbildung erfordern. Die Analyse vorbildlicher Verfahrensweisen in jedem dieser Bereiche wäre äußerst wünschenswert.

2.2.2.15. Die Innovationspolitik ist ein zentrales Thema der Lissabon-Strategie, doch variiert der Umfang der zur Verfügung gestellten Finanzmittel von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. In einigen Mitgliedstaaten ist zudem die Zusammenarbeit zwischen Universitäten/Hochschulen/ Wissenszentren und der Wirtschaft sicher nicht optimal, wie in den Schlussfolgerungen des Frühjahrsgipfels vom März 2003 ausgeführt wird. In diesem Bereich beispielsweise schneidet Europa gegenüber den USA schlechter ab. Die sektorbezogene Handelsbilanz zwischen der EU und den USA fällt dementsprechend für letztere positiv aus.

2.2.2.16. Der EWSA vertritt den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung. Er hat mehrere Stellungnahmen erarbeitet, die im Rahmen des industriellen Wandels berücksichtigt werden sollten.

3. Industrieller und sozialer Wandel

3.1. In den vergangenen Jahren wurden einige allseits bekannte Berichte in der EU veröffentlicht, die sich mit den grundlegenden Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Unternehmen beschäftigen⁽¹⁾.

Auch das Europäische Parlament, der Europäische Gewerkschaftsbund und die UNICE haben Entschlüsse zum industriellen Wandel verabschiedet⁽²⁾.

3.2. Der Wandel war schon immer Teil des Konjunkturzyklus. Während der vergangenen Jahrzehnte hatte er bedeutende soziale und wirtschaftliche Folgen. Derzeit steigt der Anteil der im Dienstleistungssektor Beschäftigten stark an, was auf Ausgliederung und Zulieferung, aber auch auf das Entstehen dynamischer Sektoren wie der Unterhaltungsindustrie und der Medien zurückzuführen ist.

3.3. Der technische Fortschritt bedeutet, dass sich der Lebenszyklus von Waren und Dienstleistungen immer mehr verkürzt. Die meisten Märkte sind offen, daher sind Anpassungen erforderlich. Viele Unternehmen — auch diejenigen, die eine Krise durchlaufen oder von sich aus einen Umstrukturierungsbedarf gesehen haben — machen eine teilweise oder vollständige Umgestaltung durch. Durch den sozialen Dialog muss ein geeignetes und ausgewogenes Verhältnis zwischen Flexibilität (Anpassungsfähigkeit und neue Kompetenzen) und Arbeitsplatzsicherheit gefunden werden. Untersuchungen konkreter Fälle zeigen, dass es mehrere Gründe für den Umstrukturierungsbedarf gibt: Kapazitätsanpassungen, Umgestaltung der Wirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit, Produktivitätsanpassungen, eine neue Festlegung der Marktposition, Ratio-

(1) Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang der Bericht „Managing change“ vom November 1998 der Gruppe unter der Leitung von Peer Gyldenhammer (zu dem der EWSA eine kritische, aber dennoch positive Stellungnahme veröffentlichte (ABl. C 258 vom 10.9.1999 sowie der Bericht der „High-level Group on Industrial Relations and Change in the European Union“ vom Januar 2002, der von der Gruppe unter der Leitung von Maria João Rodrigues erstellt wurde.

(2) Entschließung des Europäischen Parlaments zu den sozialen Folgen der industriellen Umstellung (B5-0089/2001), in der dieses dazu auffordert, einen proaktiveren Ansatz für die Umstrukturierung der Wirtschaft und die sich daraus ergebenden sozialen Auswirkungen zu verfolgen, die Notwendigkeit unterstreicht, den sozialen Dialog auszuweiten und auf die Vertragsbestimmungen hinweist, laut denen das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus bei allen Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen zu berücksichtigen ist; Entschließung des EGB vom 11./12. März 2002, laut der es notwendig ist, die Arbeitnehmer ständig in den Prozess des Wandels einzubeziehen, Umstrukturierungen nach dem Grundsatz der geringsten sozialen Kosten durchzuführen und in der ständige Untersuchungen und Analysen zur Evaluierung des Ausmaßes und der Auswirkungen von Unternehmensumstrukturierungen nach Sektor, Land und Region gefordert werden; Entschließung der UNICE vom 8. März 2002, in der diese ihre Bereitschaft erklärt, einen Erfahrungsaustausch über die Vorwegnahme und Bewältigung des Wandels zu organisieren.

nalisierung, organisatorische Veränderungen und Konkurs⁽¹⁾. Bei einigen der untersuchten Fälle führte die Umgestaltung des Unternehmens zu vollkommen neuen Produkten und/oder Dienstleistungen, bzw. zu einer Verlagerung oder sogar zu mehr Beschäftigten. Diese Wandlungsprozesse von und innerhalb von Unternehmen sind in den meisten Fällen mit sektorspezifischen Entwicklungen verknüpft. Das Vorgehen bei der Umstrukturierung ist aus sozialer Sicht das Ergebnis eines fruchtbaren sozialen Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

3.4. Diese Prozesse dauern an, trotz des derzeitigen Konjunkturabschwungs. Tatsächlich fördert die aktuelle Lage den Wettbewerb, da jedes Unternehmen versucht, seine Position zu sichern, um sein Fortbestehen zu wahren. Auch wenn jetzt vielleicht die Kosten mehr im Mittelpunkt stehen, gestalten die Unternehmen doch ihren internen Aufbau um und bauen ihre Position für die Zukunft auf; nicht zu vergessen sind auch Konzentrationen in der Industrie durch Unternehmenszusammenschlüsse und -übernahmen.

Diese intensive Umstrukturierungstätigkeit hat zu vielen Arbeitsplatzverlusten geführt. In den ersten neun Monaten des Jahres 2001 gingen in der Euro-Zone 230 000 Arbeitsplätze verloren, in der gesamten EU waren es 350 000. Die tiefgreifenden Auswirkungen dieser Arbeitsplatzverluste — nicht nur auf den einzelnen Arbeitnehmer, sondern auch auf ganze Gebiete oder Regionen — erfordern die Verabschiedung von Begleitmaßnahmen und Plänen zur Schaffung alternativer Arbeitsplätze. Dieses Konzept wird übrigens in verschiedenen Mitgliedstaaten angewandt.

In diesem Zusammenhang macht der EWSA auf das IKT-Paradoxon aufmerksam. Die Wachstumsschwäche der vergangenen Jahre wurde durch den starken Investitionsrückgang im überhitzten IKT-Sektor eingeleitet. Dies verhinderte jedoch nicht, dass genau dieser Sektor (Kommunikation, Information, Internet) zu radikalen Veränderungen im Verarbeitungs- und im Dienstleistungssektor führte, welche traditionellen Sektoren ein völlig neues Aussehen verpassten, die Gründung neuer Unternehmen, neuer Bündnisse zwischen Marktpartnern sowie neue Verarbeitungs- und Dienstleistungsangebote anregten. Kein Sektor konnte sich diesem Erneuerungsprozess verschließen. Die nächste radikale Erneuerung, dieses Mal in der Biotechnologie, steht unmittelbar bevor.

3.5. Dennoch findet die Umstrukturierung als unabhängiges Phänomen in den Mitgliedstaaten statt. Der EWSA verweist auf einige Beispiele regionaler Umstrukturierungen, die zu einer Verlagerung von Tätigkeiten und zur Neuentwicklung von Unternehmen, aber auch zur Gründung neuer Unternehmen führten. Grund dieser Umstrukturierungen waren häufig komplexe Prozesse. Viele europäische Regionen weisen spezielle Besonderheiten auf, die sich aus ihrer wirtschaftlichen Geschichte, ihrer geographischen Lage und regionalen Traditionen ergeben. Manchmal wurde die Anpassung industrieller

Strukturen nicht ausreichend vorweggenommen. Gleichzeitig ist jedoch festzustellen, dass die regionalen Akteure — Arbeitgeber, Gewerkschaften, lokale und regionale Gebietskörperschaften — häufig den Anstoß dazu gegeben haben, die Grundlage für neue Perspektiven zu schaffen, in einigen Fällen auch in Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen und der Europäischen Union (z. B. bei Rechar, Resider und Retext). Umstrukturierungs- und Modernisierungsmaßnahmen zur Durchführung des industriellen Wandels liefen und laufen, manchmal mit überraschend positiven Ergebnissen.

Beispiele für Regionen, in denen viele neue Unternehmen geschaffen und bestehende Unternehmen umgewandelt wurden, sind das Ruhrgebiet und Birmingham (UK) mit ihrer Umorientierung und -gestaltung von der Schwerindustrie zu dienstleistungsorientierten Unternehmen, Oulu (Finnland) mit seinem starken Telekommunikationssektor, und Barcelona (Spanien), das anlässlich der Olympischen Spiele im Jahr 1992 tiefgreifende Veränderungen erfahren hat.

3.6. Neben diesen nachweislich erfolgreichen Beispielen in einigen Gebieten Europas sind andere Gebiete allerdings noch mitten im Umstrukturierungsprozess, wie z. B. Asturien, eine spanische Region, die in den 1990er Jahren große Veränderungen im Stahl- und Bergbaubereich durchlebte. Die Beschäftigung im Bergbausektor sank von 23 000 auf nun 8 000 Beschäftigte, ein Nettoverlust von 15 000 Arbeitsplätzen. Die Region verlor dazu noch mehr als 17 000 Arbeitsplätze im Stahlsektor. Die spanische Zentralregierung und die Regionalregierung bemühten sich um Unterstützung, die auch von der Europäischen Kommission kam (EGKS-Vertrag, die Programme RECHAR und RESIDER), doch wurde bislang keine endgültige Lösung gefunden. Obwohl die Wirtschaft sich langsam erholt, gelang es bisher nicht, auch nur die Hälfte der in den betroffenen oder hiermit verbundenen Sektoren verloren gegangenen Arbeitsplätze zu ersetzen. Dies macht deutlich, dass noch stets wirtschaftliche Unterstützungsmaßnahmen erforderlich sind, um die Verluste auszugleichen und das Potenzial des Wirtschaftslebens in dieser Region voll ausschöpfen zu können.

Weitere aktuelle Fälle sind Lüttich (Belgien) und Bremen sowie Eisenhüttenstadt (Deutschland), wo Arcelor, das Ergebnis des Zusammenschlusses von Arbed, Aceralia und Usinor, aufgrund struktureller Überkapazitäten in der Flachstahlproduktion und zur Verbesserung der Synergien beschlossen hat, die Hochöfen in Lüttich nach und nach zu schließen und die Produktion an den deutschen Standorten zurückzuführen. Angesichts des Verlusts von Arbeitsplätzen, den diese Maßnahmen nach sich ziehen werden, hat sich Arcelor verpflichtet, die Menschen mit ihren Beschäftigungsproblemen nicht allein zu lassen, die betreffenden Standorte zu rehabilitieren und mit Hilfe aller betroffenen Parteien an der Reindustrialisierung der lokalen Wirtschaftsgefüge mitzuwirken. Es müssen Unterstützungsmaßnahmen — ähnlich denjenigen, die vor Jahren mit den Programmen RECHAR und RESIDER geschaffen wurden — ergriffen werden, um soziale Härten in diesen Regionen zu vermeiden. Gleichzeitig müssen die Bedingungen für eine nachhaltige Entwicklung dieser Regionen geschaffen werden.

(1) Vgl. Fallstudien zur Bewältigung der sozialen Auswirkungen umfangreicher industrieller Umstrukturierungen, Fallstudien, Bernard Brunhes, Berater, für die Europäische Kommission, DGV. (<http://www.brunhes.com/Etudligne/Cahiers/6/Cahier6.htm>).

3.7. Ein wichtiger Aspekt der derzeitigen Entwicklung ist, dass nicht nur das Wesen einzelner Unternehmen verändert wird, sondern dass es im Vergleich zu früher immer schwieriger wird, die Sektoren voneinander zu unterscheiden. Eine wesentliche Veränderung liegt darin, dass die frühere klare Trennung zwischen den Sektoren neuen Spielregeln gewichen ist, die von wechselseitiger Abhängigkeit, Interaktion, Vernetzung und Auslagerung geprägt sind. Da die meisten Unternehmen ihre Entscheidungen individuell treffen und sich an ihren persönlichen Zukunftsaussichten und ihrer Marktstellung orientieren, stellt sich die Lage je nach Unternehmen unterschiedlich dar, daher ist eine geeignete Mischung aus Flexibilität, Beteiligung der Arbeitnehmer, fortlaufender Verbesserung und Stabilität erforderlich.

3.8. In jedem Fall zeigt diese grobe Beschreibung dieser Erneuerung, Globalisierung und Neuausrichtung der Verarbeitungs- und Dienstleistungssektoren, dass die gesamte Wirtschaft von diesem Wandel betroffen ist, der auf allen Ebenen der Unternehmen zu spüren ist. Dies erklärt die große Bedeutung, die die Sozialpartner in den meisten Ländern neuen Ausbildungsformen und dem Ausbau der Kompetenzen zumessen. Berufliche Mobilität ist ein Merkmal des heutigen Produktions- und Dienstleistungssystems. Traditionelle Arbeitsstrukturen [z. B. die Schuhherstellung in Choletais, Frankreich⁽¹⁾] bestehen neben neueren. Selbstverständlich befinden sich viele Unternehmen noch im Prozess des Übergangs von „traditionell“ zu modern, doch ist auch festzustellen, dass traditionelle Sektoren, wie z. B. der Einzelhandel und Vertriebszentren manchmal vollkommen umgestaltet wurden, und das zu ihrem Vorteil. Auf jeden Fall sind Ausbildung und Dialog für die Bewältigung dieser Übergänge grundlegend. Die Umgestaltung der Berufsausbildung und die vielfältigen Möglichkeiten, die angeboten werden und angeboten werden müssen, um den Arbeitnehmern eine möglichst sichere Zukunft zu bieten, sind entscheidend, um diese Veränderungen, von denen einige oben beschrieben wurden, zu begleiten.

3.9. Die Entwicklung der Humanressourcen ist selbstverständlich von grundlegender Bedeutung. Wie auf dem Europäischen Rat von Lissabon anerkannt, beruhen die Wandlungsprozesse in den Unternehmen, die Schaffung neuer Arbeitsplätze sowie die europäische Wettbewerbsfähigkeit auf Forschung und Innovation sowie auf dem Erfindungsgeist und der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer. Die strategische Bedeutung des Humankapitals zu erkennen, bedeutet:

- während des gesamten Berufslebens in die Aus-, Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten zu investieren;
- die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen auszubauen;
- die Beschäftigten in die Bewältigung des Wandels und die Schaffung einer neuen Art von Sicherheit einzubeziehen;

⁽¹⁾ Der Fall der Schuhherstellung in Choletais, Aggeri Franck und Pallez Frédérique — Centre de Gestion Scientifique, École des Mines de Paris, September 2001.

- den Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten für geringer qualifizierte Arbeitnehmer zu vereinfachen;
- die Strukturen für den sozialen Dialog in den Unternehmen auszubauen⁽²⁾.

Heute ist auch der Beschäftigte selbst ein Faktor für Veränderungen in der Verwaltung von Unternehmen und somit auch für den industriellen Wandel. Häufig werden alte hierarchische Strukturen durch organisatorische Rahmen ersetzt, die die weiter gefassten Zuständigkeiten und Befugnisse der Beschäftigten von heute absolut berücksichtigen.

3.10. Seit kurzem wird mehr Bedeutung auf die „corporate governance“, die Unternehmensverfassung, gelegt. Sie ist die Summe der Regeln, Vorschriften und internen Verhaltenskodizes von Unternehmen, mit deren Hilfe die Interessen aller Beteiligten berücksichtigt werden sollen. Unternehmen, besonders solche mit vielen Beschäftigten, haben auch eine soziale Verantwortung, selbstverständlich nach Maßgabe und unter Beachtung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die „corporate governance“ regelt einige Probleme im Zusammenhang mit dem gewünschten Image eines Unternehmens in einem weiteren Rahmen. Mit Blick auf den industriellen Wandel ist die „corporate governance“ im Interesse der Unternehmen selbst. Sie ist wichtig für Bereiche wie Nachhaltigkeit, Transparenz, wirksame Aufsicht usw. und zielt auf Gewährleistung guter Arbeitsbeziehungen sowie auf eine externe Verantwortung gegenüber der Gesellschaft ab. Gerade in diesem Bereich müssen sich die spezifischen Merkmale und Werte des europäischen Sozialmodells entwickeln. Deshalb ist der vor kurzem von der Kommission unterbreitete Vorschlag, „corporate governance“ auf die Tagesordnung der EU zu setzen, ebenfalls ein positiver Schritt, denn er dient dazu, eine effizientere Nutzung der EU-Ressourcen und die Erzeugung von hochwertigen Produkten herbeizuführen.

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

4.1. Das Vertrauen in die Wirtschaft muss unbedingt wiederhergestellt werden. In dieser Hinsicht unterstützt der EWSA die Leitlinien und Ziele, die von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Rat auf dem Frühjahrsgipfel 2003 sowie im Zehn-Punkte-Plan der Kommission aufgestellt wurden, der auf die Ankurbelung der Wirtschaft, die Schaffung von Arbeitsplätzen und ganz allgemein die Umsetzung der Strategie von Lissabon ausgerichtet ist. Europa braucht ein günstiges Wirtschaftsklima für die Entstehung eines neuen, auf „industriellen Wandel mit menschlichem Antlitz“ konzentrierten Paradigmas, dessen maßgebliche Faktoren nachhaltige Entwicklung, sozialer Zusammenhalt und Wettbewerbsfähigkeit sind.

⁽²⁾ Dokument der Kommission: „Antizipation und Bewältigung des Wandels: ein dynamisches Herangehen an die sozialen Aspekte von Unternehmensumstrukturierungen“ — Erste Runde der Anhörung der europäischen Sozialpartner auf branchenübergreifender und sektoraler Ebene (Ziffer 1.3).

4.2. Der Ausschuss empfiehlt in vom industriellen Wandel betroffenen Bereichen Vergleichssysteme, Gruppendruck und die Verbreitung bewährter Verfahren als nützliche Instrumente; im Mittelpunkt der vergleichenden Untersuchungen sollten technologischer Wandel, Innovation und soziale Aspekte stehen. Er begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission, konkrete ländervergleichende Untersuchungen zu veröffentlichen.

4.3. Der EWSA spricht sich für eine bereichsübergreifende Industriepolitik aus, in der gleichzeitig direkt mit dem industriellen Wandel verbundene sektorale Ansätze entwickelt werden können.

Sektorspezifische Maßnahmen müssen flankiert werden von Verfahren zur Konsultation, zur Einbindung aller Akteure und zum sozialen Dialog im Rahmen des industriellen Wandels und der wirtschaftlichen Umwälzungen, insbesondere in den Beitrittsstaaten.

4.4. Der EWSA spricht sich für systematische Überprüfungen durch die EU aus, um festzustellen, ob die Regeln eingehalten und die auf Gemeinschaftsebene getroffenen und gebilligten Entscheidungen respektiert werden. Ausnahmen würden zu einem „Europa à la carte“ führen.

4.5. Es muss sichergestellt werden, dass die Vertreter der einzelnen Sektoren in alle Phasen des Legislativverfahrens in der EU („bottom-up“) einbezogen werden, damit die Vorschriften und Beschlüsse in verschiedenen Politikbereichen in Bezug auf den industriellen Wandel bewertet werden. Der Ausschuss hebt hervor, dass gewährleistet werden muss, dass die Strategien zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und des industriellen Wandels effektiv und konsequent umgesetzt werden. Die CCMI wird diesen Prozess mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgen.

Der EWSA unterstreicht, wie wichtig es ist, zu verhindern, dass die zunehmenden Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, z. B. im Steuerwesen oder im Umweltschutz, zur Standortverlagerung von Industrien führen.

4.6. Vor kurzer Zeit wurde der Rat Wettbewerbsfähigkeit eingerichtet. Der EWSA begrüßt diesen neuen Ansatz. Probleme und Regelungen zu ihrer Lösung sollten in ihrem jeweiligen Kontext behandelt werden, wobei die Arbeitsplatzqualität zu sichern ist.

Der EWSA betont, dass die verschiedenen sozial-, industrie-, fiskal-, regional-, energie-, verkehrs-, wettbewerbs-, bildungs- und forschungspolitischen Gemeinschaftsmaßnahmen für eine wirksame Politik im Bereich des industriellen Wandels kohärent sein müssen.

4.7. Eine tatsächliche Folgenabschätzung der europäischen Rechtsvorschriften ist wünschenswert. Zu diesem Zweck unterstützt der EWSA den Vorschlag, eine unabhängige Beratergruppe für die Abschätzung der Folgen der EU-Rechtsvorschriften auf die Unternehmen einzusetzen, um die Qualität dieser Rechtsvorschriften zu verbessern.

4.8. Für den EWSA ist es grundlegend, dass Innovation und Forschung die europäische Führungsposition sowohl in der Wettbewerbsfähigkeit als auch im sozialen Schutz fördern. Dazu gehören auch parallele Maßnahmen zu ähnlichen Aktionen in anderen Gebieten der Welt, wie z. B. in den USA, in denen einige industrielle Entwicklungen durch staatliche Initiativen im Verteidigungsbereich gefördert werden ⁽¹⁾.

4.9. Der EWSA hält es für wünschenswert, Initiativen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Hochschulen bzw. Wissenszentren und der Wirtschaft zu ergreifen ⁽²⁾.

4.10. Der EWSA ist der Ansicht, dass die möglichen Auswirkungen bestimmter Gemeinschaftsvorschriften und -regelungen auf KMU stärker berücksichtigt werden sollten.

4.11. Für die verbleibenden staatlichen Beihilfen müssen in Europa weiterhin kohärente Regeln gelten. Gleichzeitig muss die Europäische Union nach wie vor — in erster Linie über die WTO — gegen den Missbrauch von Zöllen, wie bei den Zöllen der USA auf Stahlprodukte, vorgehen. Das ist wichtig, um im internationalen Handel gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen.

4.12. Um den im Wandel befindlichen Industrien ein stabiles Wirtschaftsklima zu garantieren, legt der EWSA der Kommission nahe, im Falle von Lücken ⁽³⁾ darüber wachen, dass die WTO-Bestimmungen angewandt werden.

4.13. Der EWSA lenkt das Augenmerk auf die Notwendigkeit, auf verschiedene Formen des industriellen Wandels einzugehen. Die eindeutigste Unterscheidung kann zwischen der Umstrukturierung monoindustrieller Regionen einerseits und andererseits dem industriellen Wandel als ständigem Anpassungsprozess des Verarbeitungs- und Dienstleistungsgewerbes getroffen werden. Im ersten Fall können in den betreffenden Gebieten zeitlich beschränkte spezifische Maßnahmen vorgesehen werden.

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA zum Grünbuch „Europäische Raumfahrtspolitik“ — ABl. C 220 vom 16.9.2003, S. 19; siehe auch die Stellungnahme des EWSA zur Mitteilung der Kommission „Europäische Verteidigung — Industrie- und Marktaspekte — Auf dem Weg zu einer Verteidigungsgüterpolitik der Europäischen Union“ — (zu der die CCMI eine zusätzliche Stellungnahme erarbeitet hat).

⁽²⁾ Hier ist darauf hinzuweisen, dass die neue niederländische Regierung unter Leitung des Ministerpräsidenten nach finnischem Vorbild eine Plattform zur Interaktion von Wissenszentren und Wirtschaft eingerichtet hat.

⁽³⁾ Z. B.: Quoten in der Mikroelektronik in China, Subventionen für Werften in Südkorea, Beihilfen für die Eisen- und Stahlindustrie in den Vereinigten Staaten.

Der EWSA empfiehlt, die mit sektoralen Programmen, wie Rechar, Resider und Retext gemachten positiven Erfahrungen bei der Modernisierung monoindustrieller Gebiete in den künftigen ebenso wie in den derzeitigen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen und in diesen Ländern neue Formen des sozialen Dialogs zu fördern.

In besonders stark von Standortverlagerungen betroffenen Regionen können zeitlich befristete spezifische Begleitmaßnahmen erforderlich sein.

4.14. In einigen Fällen profitieren Regionen, die dem industriellen Wandel unterworfen sind, von einer engen Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, staatlichen Behörden, den Sozialpartnern und gegebenenfalls anderen sozioökonomischen Sektoren. Der EWSA fordert die Kommission auf, über die hier gestarteten Projekte — ihre Erfolge und ihre Grenzen — zu informieren, die für die Regionen im Übergangsstadium, insbesondere in den künftigen Mitgliedstaaten, eine Hilfe sein können.

4.15. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung von Fort- und Weiterbildungsprogrammen für Beschäftigte und fordert die Kommission auf, alle Tendenzen und Ergebnisse dieser speziellen Programme für die berufliche Aus-, Fort- und Weiterbildung, auch im Privatsektor, bei der Erarbeitung ihrer Vorschläge zu berücksichtigen. Es wäre sinnvoll, mit den Sozialpartnern in den verschiedenen Sektoren Diskussionsforen zu diesem Thema zu organisieren.

4.16. Die im Jahr 2001 innerhalb der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen als direkte Reaktion auf die Forderung der Gyllenhammar-Gruppe eingerichtete Europäische Beobachtungsstelle für den Wandel kann eine wertvolle Rolle spielen. In Zusammenarbeit mit den verschiedenen Wirtschaftsakteuren (Unternehmen, Sozialpartnern usw.) und nationalen Forschungseinrichtungen liefert sie speziell ausgerichtete Informationen zu Veränderungen in bestimmten Bereichen und Industriezweigen allgemein sowie zur Vorwegnahme und Begleitung von Umstrukturierungen. Der EWSA beabsichtigt, die Zusammenarbeit zwischen der CCMI und der Europäischen Beobachtungsstelle für den Wandel weiter auszubauen.

4.17. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Einrichtung sektorieller Beobachtungsstellen die Vorwegnahme und die

Durchsetzung des industriellen Wandels, die Bestimmung gangbarer Alternativen und die Minimierung ihrer negativen Folgen erleichtern. Wie der EWSA bereits erklärt hat ⁽¹⁾, würde eine weitere Maßnahme zur besseren Vorwegnahme und Bewältigung des industriellen Wandels darin bestehen, „dass Unternehmen ab einer bestimmten Größe (mehr als 1 000 Mitarbeiter) einen Bericht über die Unternehmensstrategie zur Bewältigung des Wandels verfassen. Dieser Bericht sollte darlegen, mit welchen strukturellen Änderungen zu rechnen ist, und wie man sich darauf einstellen wird“ ⁽²⁾.

4.18. Um vorbildliche Verfahrensweisen in den Vordergrund zu rücken, schlägt der EWSA vor, ausgehend von Kriterien Wissen, Nachhaltigkeit und Sozialprogramme (Lissabon-Strategie) eine Evaluierung der Unternehmen durchzuführen, die die besten Umstrukturierungsergebnisse erzielt haben.

4.19. Der soziale Dialog innerhalb der Unternehmen und gegebenenfalls mit den lokalen Akteuren und den Behörden ist nach Ansicht des EWSA ein wesentliches und entscheidendes Instrument für den Aufbau von Wettbewerbsfähigkeit, eines sozialen Klimas und Beschäftigung sowie für den Umweltschutz in einem ausgewogenen produktiven Verhältnis. Die Erfahrungen des EWSA und des ehemaligen Beratenden EGKS-Ausschusses zeigen, dass ein kontinuierlicher sektorbezogener Dialog auf europäischer Ebene, in den Vertreter der Hersteller, Arbeitnehmer und anderer repräsentativer Gruppen der organisierten Zivilgesellschaft (wie Verbraucher und Händler) eingebunden sind, zur Schaffung einer sinnvollen Grundlage für eine erneuerte Industriepolitik beiträgt.

4.20. Die künftige Arbeit der CCMI als Gremium innerhalb des EWSA wird sich auf die Sektoren und/oder Regionen konzentrieren, die in besonderem Maße vom industriellen Wandel betroffen sind, und wird sich auf die unter Ziffer 1.7 dargelegten Leitlinien sowie auf die vorliegenden Schlussfolgerungen stützen.

(1) Stellungnahme des EWSA zum Thema „Strategie für den industriellen Wandel — Gruppe hochrangiger Sachverständiger für die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen industrieller Wandlungsprozesse — Abschlussbericht“, Ziffer 3.2.3 — ABl. C 258 vom 10.9.1999.

(2) Zusammenfassung: Strategie für den industriellen Wandel — Gruppe hochrangiger Sachverständiger für die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen industrieller Wandlungsprozesse (Gyllenhammar-Bericht).

Brüssel, den 25. September 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH