

# Amtsblatt

## der Europäischen Union

C 294

48. Jahrgang

Ausgabe  
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen 25. November 2005

Informationsnummer

Inhalt

Seite

## I Mitteilungen

.....

## II Vorbereitende Rechtsakte

**Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss****419. Plenartagung vom 13./14. Juli 2005**

2005/C 294/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/91/EWG des Rates in Bezug auf die Gründung von Aktiengesellschaften und die Erhaltung und Änderung ihres Kapitals“ (KOM(2004) 730 endg. — 2004/0256 (COD)) .....	1
2005/C 294/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Abänderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates hinsichtlich der Jahresabschlüsse bestimmter Arten von Unternehmen und konsolidierter Abschlüsse“ (KOM(2004) 725 endg. — 2004/0250 (COD)) .....	4
2005/C 294/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Forschungsperspektiven im europäischen Kohle- und Stahlsektor“ .....	7
2005/C 294/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission — Sozialpolitische Agenda“ (KOM(2005) 33 endg.) .....	14
2005/C 294/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission — Eine verstärkte Partnerschaft für die Regionen in äußerster Randlage“ (KOM(2004) 343 endg.) .....	21
2005/C 294/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zum Markt für Hafendienste“ (KOM(2004) 654 endg. — 2004/0240 (COD)) .....	25
2005/C 294/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Beitrag der Zivilgesellschaft zu den Beziehungen zwischen der EU und Russland“ .....	33

DE

2005/C 294/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „REACH — Rechtsvorschriften für chemische Stoffe“ .....	38
2005/C 294/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Ausmaß und Auswirkungen von Betriebsverlagerungen“ .....	45
2005/C 294/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem hinsichtlich der Geltungsdauer des Mindestnormalsatzes“ (KOM(2005) 136 <i>endg.</i> — 2005/0051 (CNS)) .....	54



## II

(Vorbereitende Rechtsakte)

## EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

### 419. PLENARTAGUNG VOM 13./14. JULI 2005

#### **Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/91/EWG des Rates in Bezug auf die Gründung von Aktiengesellschaften und die Erhaltung und Änderung ihres Kapitals“**

(KOM(2004) 730 endg. — 2004/0256 (COD))

(2005/C 294/01)

Der Rat beschloss am 13. Januar 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 44 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der obenerwähnten Vorlage zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 23. Juni 2005 an. Berichterstatter war Herr BURANI.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 419. Plenartagung am 13. Juli 2005 einstimmig folgende Stellungnahme:

#### Präambel

— Einlagen auf ausgegebene Aktien, die keine Bareinlagen sind, müssen von einem oder mehreren unabhängigen Sachverständigen bewertet werden;

#### 1. Vorwort

1.1 Im Rahmen des Prozesses der Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt (Simpler Legislation for the Internal Market — SLIM) legte die Kommission im September 1999 einen von der Arbeitsgruppe Gesellschaftsrecht erarbeiteten Bericht vor, der sich insbesondere mit der Vereinfachung der Ersten und der Zweiten Gesellschaftsrechtsrichtlinie befasste. Die „Hochrangige Gruppe der Gesellschaftsrechtsexperten“ sprach sich in ihrem im November 2002 veröffentlichten Bericht über moderne gesellschaftsrechtliche Rahmenbedingungen in Europa für eine weitgehende Umsetzung der SLIM-Vorschläge mittels einer Richtlinie aus.

— Eine Rationalisierung der Besitzverhältnisse in der Gesellschaft ist — wenn überhaupt — nur möglich, wenn dies in der Satzung oder den Gründungsurkunden vorgesehen ist oder wenn die Hauptversammlung dem zustimmt;

1.2 Der nun zu prüfende Richtlinienvorschlag zielt auf die Änderung einiger Aspekte der Zweiten Richtlinie ab, die folgende derzeit gültige Bestimmungen enthält:

— Der Erwerb eigener Aktien bedarf grundsätzlich der Zustimmung der Hauptversammlung und darf nur innerhalb einer bestimmten Frist und nur für einen bestimmten Anteil am Gesellschaftskapital erfolgen;

— Aktien dürfen nicht unter ihrem Nennbetrag oder — falls nicht vorhanden — ihrem rechnerischen Wert ausgegeben werden. Dieses Verbot gilt ausnahmslos für alle Aktienemissionen, nicht nur für die Erstemission zum Zeitpunkt der Gründung. Dies bedeutet allerdings nicht, dass Aktien in der Folge nicht zu einem niedrigeren Nennbetrag oder einem niedrigeren rechnerischen Wert als bei der letzten Emission ausgegeben werden dürfen, solange der Preis, zu dem die Aktien neu ausgegeben werden, mit der vorstehenden Bestimmung vereinbar ist;

— Eine Gesellschaft darf den Erwerb ihrer Aktien durch Dritte nur in ganz wenigen Fällen finanziell unterstützen und auch nur bis zu einem bestimmten Anteil am Gesellschaftskapital;

— Der Ausschluss des Bezugsrechts bei einer Erhöhung des gezeichneten Kapitals durch Bareinlagen bedarf der Zustimmung der Hauptversammlung sowie eines schriftlichen Berichts des Verwaltungs- oder Leitungsorgans der Gesellschaft;

— Im Falle einer Herabsetzung des Kapitals ist es Sache der Mitgliedstaaten, die Voraussetzungen zu regeln, unter denen Gläubiger ihr Recht auf eine angemessene Absicherung ausüben können.

## 2. Inhalt des Richtlinienvorschlags

2.1 Der Richtlinienvorschlag wird von der Überlegung geleitet, dass eine Vereinfachung der Zweiten Richtlinie einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen darstellen würde, ohne indes den Aktionärs- und Gläubigerschutz zu verringern.

2.2 Unter dieser Prämisse zielen die verschiedenen Artikel der Richtlinie unmittelbar oder mittelbar darauf ab,

- den Aktiengesellschaften zu gestatten, bei der Einbringung von Sacheinlagen wie bei Barmitteln auf eine Bewertung durch einen Sachverständigen zu verzichten, sofern natürlich kein Einspruch erhoben wird;
- den Gesellschaften den Erwerb eigener Aktien bis in Höhe ihrer ausschüttungsfähigen Rücklagen zu gestatten;
- den Gesellschaften die Möglichkeit zu geben, einen Dritten im Hinblick auf den Erwerb ihrer Aktien bis in Höhe ihrer ausschüttungsfähigen Rücklagen finanziell zu unterstützen;
- den Aktiengesellschaften unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit einer Kapitalerhöhung einzuräumen, ohne dass der bei Beschränkung oder Ausschluss des Bezugsrechts von Aktionären normalerweise vorgeschriebene Bericht erstattet werden müsste;
- den Gläubigern, die ihre Rechte für beeinträchtigt halten, ein Zurückgreifen auf Gerichts- oder Verwaltungsverfahren zu ermöglichen;
- den Aktionären, die die große Mehrheit des Kapitals einer Aktiengesellschaft (90 %) halten, das Recht einzuräumen, die übrigen Aktien zu erwerben.

2.3 Um Marktmissbrauch zu verhindern, sollten die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Richtlinie den Bestimmungen der Richtlinie 2003/6/EG und 2004/72/EG über zulässige Marktpraktiken sowie einer Reihe von Vorschriften zur Gewährleistung der Transparenz bei der Verwaltung und der Verantwortlichkeit der Leitungsorgane Rechnung tragen.

## 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Ziele des Richtlinienvorschlags und im Großen und Ganzen auch die Art und Weise, mit der die Kommission diese erreichen möchte. Allerdings muss unterschieden werden zwischen einer *tatsächlichen Vereinfachung*, die den Geist und die Tragweite der bisherigen Bestimmungen unangetastet lässt, und einer *abändernden Vereinfachung*, bei der bestimmte, ursprünglich zum Schutz Dritter, des Marktes oder der Gesellschaften selbst konzipierte Verfahren beseitigt und — maßgebliche oder nebensächliche — Änderungen des auf maximalen Rechtsschutz ausgerichteten Ansatzes vorhergegangener Richtlinien herbeigeführt werden können.

3.2 Eine abändernde Vereinfachung ist nicht notwendigerweise abzulehnen, sondern kann sich sogar als nützlich erweisen, wenn dadurch die Anpassung der Vorschriften an die Realitäten des Marktes und die Lage der Unternehmen ermöglicht wird. Die Kommission darf dabei aber nicht die Grenzen des ihr erteilten Auftrags überschreiten, dem zufolge die geltenden Bestimmungen vereinfacht, nicht aber abgeändert werden sollen. Anders ausgedrückt: Änderungen sind dann zulässig, wenn sie nachweislich zur Vereinfachung der Unternehmensführung

(corporate governance) beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit stärken und die Kosten der Unternehmen senken. Sie sind hingegen nicht zulässig, wenn sie mit einer Beeinträchtigung der Rechte Dritter, insbesondere von Minderheitsaktionären oder Gläubigern einhergehen. Der Ausschuss weist das Europäische Parlament und den Rat auf diesen Punkt von zentraler Bedeutung hin, will man vermeiden, dass die Bürger den Eindruck bekommen, der Prozess der Vereinfachung solle für die Einführung wesentlicher Änderungen herhalten, die in keiner Weise zur Vereinfachung beitragen. In diesem Sinne konzentriert sich der Beitrag des Ausschusses nur auf besonders beachtenswerte Aspekte, wobei davon auszugehen ist, dass er in den nicht explizit erwähnten Punkten zustimmt.

## 4. Besondere Bemerkungen

4.1 Gemäß **Artikel 10a Absatz 1** können die Mitgliedstaaten beschließen, die in Artikel 10 Absätze 1, 2 und 3 der Richtlinie 77/91/EWG vorgesehenen Schutzmaßnahmen nicht anzuwenden, wenn Einlagen in das Gesellschaftsvermögen nicht in Form von Barmitteln erfolgen, sondern es sich in der Praxis um eine aus börsennotierten Wertpapieren bestehende Einlage handelt. In diesem Falle kann die Zertifizierung durch einen Sachverständigen durch eine Bewertung auf der Grundlage des gewichteten Durchschnittspreises der letzten drei Monate ersetzt werden.

4.1.1 Der Ausschuss ist mit dieser Regelung einverstanden, weist allerdings darauf hin, dass die Berechnung auf der Grundlage des gewichteten Durchschnittspreises der letzten drei Monate zurückliegende Werte und nicht die Zukunftsaussichten berücksichtigt, die nach oben, aber auch nach unten tendieren könnten. Die Vorschrift müsste deshalb durch einen Passus ergänzt werden, demzufolge der gewichtete Durchschnittspreis als *Höchstwert* anzusehen ist und es den beschließenden Instanzen freisteht, in begründeten Fällen zu einer anderen Bewertung zu gelangen.

4.1.2 Die in Absatz 1 eingeräumten Erleichterungen sollten EU-weit eingeführt werden. Würde man sie in das Ermessen der Mitgliedstaaten stellen, so besteht die Gefahr, dass der erwünschte Deregulierungseffekt in einigen Ländern ausbleibt.

4.2 In **Artikel 10a Absatz 2** wird verfügt, dass die in Ziffer 4.1 genannten Schutzbestimmungen auch dann ausgeschlossen werden können, wenn die Einbringung von Vermögensgegenständen nicht in Form börsennotierter Wertpapiere (nicht börsennotierte Wertpapiere, Immobilien etc.) erfolgt. In diesem Falle muss die Bewertung allerdings bereits von einem über ausreichendes Sachwissen und ausreichende Erfahrung verfügenden unabhängigen Sachverständigen vorgenommen worden sein.

4.2.1 Nach Ansicht des Ausschusses sollte Buchstabe a betreffend die Sachverständigen ersatzlos entfallen, weil die Begriffe „ausreichendes Fachwissen und ausreichende Erfahrungen“ zu unbestimmt sind. Für die Zwecke der Richtlinie reicht es aus, wenn es sich um einen anerkannten unabhängigen Sachverständigen handelt.

4.2.1.1 In Absatz 2 Buchstabe b bezüglich des Zeitraums für die Bewertung des eingebrachten Vermögensgegenstands sollte die 3-Monatsfrist auf mindestens 6 Monate verlängert werden.

4.2.2 Die zweite Bemerkung bezieht sich auf Buchstabe c. Darin wird festgelegt, dass der Sachverständige die Bewertung „nach den in dem Mitgliedstaat (...) allgemein anerkannten Bewertungsnormen und -grundsätzen“ vorzunehmen hat. Der Ausschuss empfiehlt, die gesetzlich bzw. offiziell anerkannten Rechnungslegungsvorschriften explizit aufzuführen.

4.2.3 In Absatz 3 wird die Möglichkeit vorgesehen, die Bestimmungen bezüglich der Bewertung nicht anzuwenden, falls die Vermögensgegenstände als Sacheinlagen eingebracht werden, deren Wert aus dem vorausgegangenen Geschäftsjahr hervorgeht. Der Begriff der „Vermögensaufstellung“ bedarf der Klärung. Unklar ist, ob es sich um Bilanzwerte handelt.

4.3 In **Artikel 10b Absatz 1 Unterabsatz 2** wird vorgesehen, dass „Jeder Mitgliedstaat (...) eine unabhängige Verwaltungsbehörde oder ein Gericht, die/das für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der (...) eingebrachten Sacheinlage zuständig ist“, bestimmt. Der Ausschuss möchte hierzu rein formell anmerken, dass ein Gericht *immer* unabhängig ist und empfiehlt daher eine leichte Änderung des Wortlauts<sup>(1)</sup>. Wichtiger ist indes der Einwand, dass an verschiedenen Stellen des Richtlinienvorschlags von dieser Verwaltungsbehörde die Rede ist, wobei jedes Mal andere Aufgabenbereiche genannt werden, ohne die genaue Rolle dieser Behörde zu beschreiben und die Aufgaben aufzulisten.

4.3.1 Bekanntlich gibt es in jedem Mitgliedstaat Verwaltungsbehörden oder Gerichte, die Aufgaben im Bereich Notariatsdienste, Genehmigung und Überwachung ausüben. Es scheint an der Zeit, zumindest innerhalb eines jeden Mitgliedstaats für Klarheit zu sorgen und für den Bereich der Reglementierung und Überwachung von Gesellschaften eine **allein zuständige Behörde** einzurichten („One-Stop-Shop“ gemäß dem Prinzip der Dienstleistungsrichtlinie). Dies wäre nicht nur im Hinblick auf die Vereinfachung, sondern vor allem auch auf die Vervollständigung des Binnenmarkts ein entscheidender Schritt.

4.4 **Artikel 19 Absatz 1** legt fest, dass in den Mitgliedstaaten, die den Gesellschaften den Erwerb eigener Aktien gestatten, die Genehmigung für den Erwerb von der Hauptversammlung mit einer *Geltungsdauer von maximal fünf Jahren* erteilt wird. Der Ausschuss stellt dazu fest, dass ein Zeitraum von fünf Jahren entschieden zu lang ist: Die Marktlage und die Unternehmenssituation können sich radikal ändern und die Entscheidungsgremien zum Umdenken zwingen. Eine fünf Jahre gültige Erwerbserlaubnis läuft der Unternehmenspraxis zuwider: besser wäre es, aus Vorsicht — und um der Aktionärsversammlung einen Ermessensspielraum zu gewähren — diesen Zeitraum auf zwei Jahre zu begrenzen, wobei man die Möglichkeit einer jährlichen oder zweijährlichen Verlängerung vorsehen könnte.

4.4.1 In Artikel 23 Absatz 1 Unterabsatz 2 sollte auf das Merkmal „auf Initiative“ des Verwaltungs- oder Leitungsorgans verzichtet werden. Der Begriff ist viel zu unscharf und kann nur beispielhaft gemeint sein. Die Frist von fünf Jahren für die Cash-Flow-Analyse erscheint zu lang und sollte auf zwei Jahre verkürzt werden.

4.5 **Artikel 23a** gibt Aktionären das Recht, einen Beschluss der Hauptversammlung bezüglich einer Einbringung von Sacheinlagen anzufechten und bei der zuständigen Verwaltungsbehörde bzw. dem zuständigen Gericht eine Entscheidung über die Rechtmäßigkeit dieses Geschäfts zu erwirken. Der Ausschuss stellt hierzu fest, dass der Beschluss einer Hauptversammlung rechtlich bindend ist und dass ein ausschließlich mit Verwaltungsbefugnissen betrautes Organ kaum dazu in der Lage sein dürfte, diesen Beschluss zu annullieren oder zu

ändern. Angesichts dieses Aspekts ist eine genaue Aufgabenbeschreibung der zuständigen Behörden (siehe Ziffer 4.3) und die Einrichtung eines — auch mit richterlichen Aufgaben (Verwaltungsgericht) betrauten „One-Stop-Shop“ umso dringlicher.

4.6 In **Artikel 29** wird ein Absatz eingefügt, demzufolge Verwaltungs- oder Leitungsorgane von der Verpflichtung befreit werden, im Falle einer Kapitalerhöhung einen schriftlichen Bericht über die Beschränkung oder den Ausschluss des Bezugsrechts vorzulegen. Der Ausschuss sieht keinen Anlass für diese Bestimmung, die gegen den Grundsatz der Transparenz verstößt, ohne dass dies im Gegenzug zu nennenswerten Vereinfachungen führen würde. Ferner ist zu bemerken, dass die Aktionäre verlangen können, „Gründe für die Beschränkung oder den Ausschluss des Bezugsrechts darzulegen“. Auch wurden keine Vorkehrungen für die Fälle getroffen, dass eine Informationsübermittlung verweigert wurde oder sich die Aktionäre nicht über die ihnen zugegangene Mitteilung einigen konnten. Die allgemeinen Grundsätze des Gesellschaftsrechts sollten indes maßgeblich sein: Die Hauptversammlung ist bezüglich der an die Organe der Gesellschaft delegierten Befugnisse souverän und sie hat jederzeit und in allen Fällen das Recht, über die Geschäftsvorgänge informiert zu werden und Rechenschaft über jeden Bilanzposten auf der Aktiv- wie auf der Passivseite einzuholen. Der Ausschuss schlägt vor, diesen Absatz zu streichen.

4.7 **Artikel 39a** ist streng genommen keine Vereinfachung, sondern der Versuch der Kodifizierung einer bislang nur in einigen Ländern geltenden Bestimmung in Anlehnung an Artikel 15 der Richtlinie betreffend Übernahmeangebote. Dieser Regelung zufolge kann ein „Mehrheitsaktionär“ — womit ein Aktionär gemeint ist, der mindestens 90 % des gezeichneten Kapitals einer börsennotierten Gesellschaft hält — die Inhaber der übrigen Aktien auffordern, ihm ihre Aktien „zu einem angemessenen Preis“ zu verkaufen. Die Mitgliedstaaten können diese Schwelle bis auf 95 % heraufsetzen. In der Präambel des Richtlinienvorschlags wird der Begriff des „Mehrheitsaktionärs“ auch im Kontext einer Mehrzahl von Aktionären verwandt, wohingegen die Formulierung des Artikels nahe legt, dass es sich dabei um nur einen Mehrheitsaktionär handelt. Dieser Zweifel sollte in der Schlussfassung ausgeräumt werden.

4.7.1 Eine derartige Bestimmung wurde bereits — wie oben erwähnt — mit der Übernahmeangebote-Richtlinie kodifiziert, wobei die Umstände verschieden sind: so fehlen die bei einem Übernahmeangebot gegebene Gewährleistung der Transparenz, und die Voraussetzungen, die dazu geführt haben, sind auch nicht gegeben. Im Allgemeinen lässt sich feststellen, dass ein Mehrheitsaktionär vor allem im Falle einer unkooperativen oder streitsüchtigen Minderheit sicherlich Interesse an einer hundertprozentigen Kontrolle der Gesellschaft hegt; aus der Sicht der Minderheitsaktionäre kann die Frage indes zu unterschiedlichen und diametral entgegengesetzten Bewertungen führen: Ein Aktionär, der keinerlei Einfluss auf die Unternehmensführung besitzt, könnte einem Verkauf seines Aktienpakets zu Vorzugsbedingungen, bei dem er jedenfalls einen besseren Preis als bei einem freien Verkauf der Anteile an der Börse erzielt, durchaus gewogen sein. Werfen die Titel allerdings eine gute Rendite ab oder haben sie gute Wachstumsaussichten, könnte ein Investor/Aktionär daran interessiert sein, sie zu behalten, und es ist dann nicht nachvollziehbar, wieso man ihn zum Verkauf zwingen sollte. Schließlich kann zum einen die Unternehmensführung in der Regel nicht durch eine 10 %ige Minderheitsbeteiligung beeinträchtigt werden, zum anderen muss die uneingeschränkte

<sup>(1)</sup> Diese Bemerkung betrifft nicht die deutsche Sprachfassung.

Entscheidungsfreiheit eines jeden Aktionärs anerkannt werden. Gleichwohl sind seltene Fälle nicht auszuschließen, in denen die Kontrolle des gesamten Aktienbestands aus Gründen der Unternehmensführung erforderlich ist: nur dann — und nur mit Zustimmung der Aufsichtsorgane — ist die fragliche Bestimmung sinnvoll.

4.8 **Artikel 39b**, der sich an Artikel 16 der Richtlinie betreffend Übernahmeangebote orientiert, entspricht dem vorhergegangenen Artikel: Minderheitsaktionäre können einzeln oder gemeinsam vom Mehrheitsaktionär verlangen, dass er ihre Aktien — ebenfalls „zu einem angemessenen Preis“ — erwirbt. Im Großen und Ganzen gelten die Bemerkungen der vorstehen-

den Ziffer auch hier. Auch in diesem Falle sollten die zuständigen Instanzen einen Verkaufszwang nur dann zulassen, wenn der Nachweis über die Notwendigkeit erbracht wurde, wozu keinesfalls das Abstoßen einer Aktienbeteiligung aufgrund voraussichtlich schlechter Geschäftsentwicklung gehört.

4.8.1 Der Ausschuss kommt in beiden Fällen zu folgenden, auf dem Grundsatz der Billigkeit und auf den allgemeinen Rechtsprinzipien beruhenden Schlussfolgerungen: die Entscheidungsfreiheit der Aktionäre muss voll und ganz gewährleistet bleiben und kann — außer bei diversen nachgewiesenen Zwangslagen — nicht durch Überlegungen eingeschränkt werden, die deren Interessen zuwiderlaufen.

Brüssel, den 13. Juli 2005

Die Präsidentin  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Anne-Marie SIGMUND

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Abänderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates hinsichtlich der Jahresabschlüsse bestimmter Arten von Unternehmen und konsolidierter Abschlüsse“**

(KOM(2004) 725 endg. — 2004/0250 (COD))

(2005/C 294/02)

Der Rat beschloss am 3. Februar 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 44 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der obenerwähnten Vorlage zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 23. Juni 2005 an. Berichterstatter war **Herr BYRNE**.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 419. Plenartagung am 13./14. Juli 2005 (Sitzung vom 13. Juli) einstimmig folgende Stellungnahme:

## 1. Zusammenfassung

1.1 Der Vorschlag zur Abänderung der Richtlinien zur Rechnungslegung ist eine der Maßnahmen des von der Kommission am 21. Mai 2003 angenommenen Aktionsplans zur Modernisierung des Gesellschaftsrechts und zur Verbesserung der Unternehmensführung und -kontrolle (Corporate Governance) auf EU-Ebene.

1.2 Ziel dieses Vorschlags ist eine weitere Stärkung des Vertrauens in die Jahresabschlüsse und Lageberichte, die von europäischen Unternehmen veröffentlicht werden, um Aktionären und anderen interessierten Parteien (z.B. Mitarbeitern und Lieferfirmen) zuverlässige, vollständige und leicht zugängliche Informationen bereitzustellen.

1.3 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat sich zu einigen Details des Vorschlags kritisch geäußert, unterstützt jedoch im Allgemeinen die Zielsetzung der Kommission und ist der Auffassung, dass diese Aktion zum Schutz aller interessierten Parteien erforderlich ist.

## 2. Einzelheiten des Kommissionsvorschlags

2.1 In dem Vorschlag wird eine Änderung der Rechnungslegungsrichtlinien (78/660/EWG und 83/349/EWG) gefordert, um:

- (a) eine kollektive Verantwortung von Organmitgliedern festzulegen, so dass die Verantwortung für die Aufstellung der Jahresabschlüsse kollektiv bei allen Organmitgliedern liegt (unabhängig davon, ob es sich um ein Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgan handelt);
- (b) die Transparenz von Transaktionen mit nahe stehenden Personen zu vergrößern, so dass alle nicht unter regulären Handelsbedingungen durchgeführten Transaktionen der Unternehmen mit ihren Managern, deren Familienangehörigen oder sonstigen so genannten nahe stehenden Personen einbezogen werden;
- (c) die Transparenz nicht-bilanzierter Geschäfte durch die Aktualisierung der Anforderungen in den Rechnungslegungsrichtlinien zu verbessern, so dass diese z.B. auch Spezielle Finanzierungsgesellschaften (SFG) umfassen;

(d) eine Corporate-Governance-Erklärung einzuführen, so dass jedes börsennotierte Unternehmen — in einem spezifischen Abschnitt des Lageberichts — Informationen über seine Praktiken in einer „Corporate-Governance-Erklärung“ bekannt machen sollte.

2.2 Die Kommission betont, ihr Ansatz sei prinzipienbasiert; dies solle Proportionalität gewährleisten und für Flexibilität sorgen.

2.3 Die Kommission räumt ein, ihr Vorschlag falle nicht unter die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft. Jedoch müssten Jahresabschlüsse in der gesamten EU vergleichbar sein, um das Vertrauen der Öffentlichkeit in diese Abschlüsse zu erhöhen.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss erkennt an, dass es in Anbetracht der jüngsten Skandale inner- und außerhalb Europas notwendig ist, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Jahresabschlüsse zu verbessern. Er unterstützt daher diese Initiative mit Entschiedenheit.

3.2 Da der Ausschuss die Auffassung teilt, dass gewisse Regelungen umgangen werden oder veralten können, unterstützt er den prinzipienbasierten Ansatz des Vorschlags.

3.3 In Anbetracht der Notwendigkeit, Unternehmergeist und Beschäftigung in der EU zu fördern, ist es wichtig, keine übertriebenen Anforderungen hinsichtlich der Offenlegungspflichten festzulegen. Eine übertriebene Offenlegungspflicht könnte zudem von den tatsächlich wesentlichen Dingen ablenken. Der Ausschuss begrüßt daher die Einbeziehung eines Kriteriums der „Wesentlichkeit“ in die Vorschläge; seiner Auffassung nach wäre sogar zu überlegen, ob dieses Kriterium in den Richtlinien nicht vorrangig sein sollte.

3.4 Der Ausschuss wünscht zudem, dass die Anforderungen an die Rechnungslegung die nicht börsennotierten KMU nicht übermäßig belasten, da diese Betriebe Wachstumsmotoren der EU sind. Dem Ausschuss ist bekannt, dass es den Mitgliedstaaten freigestellt ist, kleinen und mittleren Unternehmen zu gestatten, den Berichtspflichten nicht vollständig nachzukommen. Seiner Meinung nach wäre es angemessen, die Schwellenwerte für eine Einstufung als kleines oder mittleres Unternehmen grundlegend zu überprüfen, wobei ein besonderes Augenmerk darauf gelegt werden sollte, für die kleinsten unternehmerischen Einheiten die Belastungen zu verringern<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> In den Artikeln 11 und 27 der Vierten Richtlinie werden für die Zwecke der Richtlinie folgende Größenkriterien für KMU festgelegt:

	Artikel 11 (Kleinunternehmen)	Artikel 27 (Mittlere Unternehmen)
Bilanzsumme	EUR 3 650 000	EUR 14 600 000
Nettoumsatzerlöse	EUR 7 300 000	EUR 29 200 000
Durchschnittliche Anzahl der während des Geschäftsjahrs Beschäftigten	50	250

3.5 Dem Ausschuss ist bekannt, dass das International Accounting Standards Board (IASB) derzeit im Begriff ist, Rechnungslegungsgrundsätze speziell für KMU auszuarbeiten. Der Ausschuss begrüßt diese Entwicklung.

### 4. Besondere Bemerkungen

#### 4.1 Verantwortung von Organmitgliedern

4.1.1 Der Ausschuss unterstützt die Vorschläge zur Festlegung einer **kollektiven Verantwortung** von Organmitgliedern für die Aufstellung der Jahresabschlüsse und die Erstellung des Lageberichts, wie sie in der EU bereits allgemein praktiziert wird. Wo jedoch eine zweistufige Struktur besteht, ist es wichtig, jedes dieser Organe (Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgan) in Bezug auf seine jeweiligen Aufgaben verantwortlich zu machen, ohne dass dabei jedoch die jedem der Organe durch das einzelstaatliche Recht zugewiesenen Kompetenzen überschritten werden.

4.1.2 Der Ausschuss schlägt vor, von den Organmitgliedern zu fordern, ihren Abschlussprüfern nach Treu und Glauben und ohne besondere Aufforderung alle Angaben offen zu legen, die für die Jahresabschlüsse und den Lagebericht für relevant erachtet werden.

#### 4.2 Transaktionen mit nahe stehenden Personen

4.2.1 Der Ausschuss begrüßt das von der Kommission gesetzte Ziel, die Transparenz in Bezug auf Transaktionen mit nahe stehenden Personen für nicht börsennotierte Unternehmen zu verbessern, um das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Jahresabschlüsse von Unternehmen wieder herzustellen. Transaktionen mit nahe stehenden Personen sind in Privatunternehmen, u.a. auch in KMU, häufig von besonderer Bedeutung.

4.2.2 Artikel 1 zur Änderung von Artikel 43 der Vierten Richtlinie durch Einfügung von Ziffer 7 (b) fordert, „die Natur, den Geschäftszweck und den Betrag“ von Transaktionen mit nahe stehenden Personen, die nicht „zu regulären wirtschaftlichen Bedingungen“ abgeschlossen wurden, offen zu legen. Diese Offenlegung geht über die Anforderungen der IAS 24 insbesondere insoweit hinaus, als gefordert wird, „den Geschäftszweck“ solcher Transaktionen offen zu legen. Der Ausschuss stellt den Vorschlag in Frage, über die IAS 24 hinauszugehen, was vielen nicht börsennotierten Unternehmen wahrscheinlich bedeutende Zusatzkosten verursachen würde, die nicht im Verhältnis zu dem Nutzen für die Leser der Jahresabschlüsse stünden.

#### 4.3 Nicht-bilanzierte Geschäfte und Spezielle Finanzierungsgesellschaften

4.3.1 Die Kommission schlägt vor, die Transparenz insbesondere durch die Anforderung zu verbessern, die Offenlegung von Material zu nicht-bilanzierten „Geschäften“ einschließlich SFG in den Anhang zu den Jahresabschlüssen einzubeziehen. Der Ausschuss unterstützt diese Forderung, doch bleibt diese seiner Auffassung nach aufgrund der fehlenden Definition des Begriffs „Geschäft“ recht vage; aus diesem Grund besteht nach Ansicht des Ausschusses die Notwendigkeit einer Klärung und der Erstellung von Leitlinien, möglichst an Hand passender Beispiele.

4.3.2 Der Ausschuss empfiehlt, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, die Offenlegung auf die Informationen zu beschränken, die unbedingt zur Beurteilung der finanziellen Situation eines Unternehmens erforderlich sind, um so zu verhindern, dass sich die Offenlegung bei den KMU zu stark auswirkt.

#### 4.4 Corporate-Governance-Erklärung

4.4.1 Der Ausschuss begrüßt die Anforderung an börsennotierte Unternehmen, Informationen über Unternehmensführungs- und -kontrollstrukturen offen zu legen, die für Investoren von großer Bedeutung sind. Wird diese Erklärung in den Jahresabschluss einbezogen, werden sich die Abschlussprüfer dazu äußern müssen, ob sie mit den Jahresabschlüssen für dasselbe Geschäftsjahr in Übereinstimmung steht, wie es bereits nach Artikel 5 Ziffer 1.1 der Vierten Richtlinie für den Jahresabschluss selbst der Fall ist.

4.4.2 Allerdings zeichnet sich bereits ein Problem ab, da einige Mitgliedstaaten über die Anforderungen der Vierten und der Siebten Richtlinie hinausgegangen sind und den Jahresabschluss — der in Zukunft auch die Corporate-Governance-Erklärung einbeziehen würde — zum Gegenstand einer vollständigen Rechnungsprüfung gemacht haben. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass sich nicht alle Teile der Corporate-Governance-Erklärung für eine vollständige Rechnungsprüfung anbieten. Eine Lösung könnte sein, börsennotierte Unternehmen zu verpflichten, eine Corporate-Governance-Erklärung „zusammen mit dem Jahresabschluss und dem Lagebericht“ zu veröffentlichen, doch sollte diese Erklärung einer Übereinstim-

mungsprüfung wie in Absatz 4.4.1 beschrieben unterworfen werden.

4.4.3 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass Artikel 46a Ziffer 3 zu weit gefasst ist. Er schlägt folgenden Wortlaut vor: „eine Beschreibung der Hauptmerkmale des internen Kontroll- und Risikomanagementsystems des Unternehmens in Bezug auf den Rechnungslegungsprozess.“

#### 4.5 Weitere Punkte

4.5.1 Die in Artikel 2 zur Änderung der Siebten Richtlinie verwendete Terminologie „von direkter Relevanz ist und Unterstützung [...] bietet“ unterscheidet sich von der für die Vierte Richtlinie verwendeten „wesentlich sind und [...] unterstützen“. Für diese offensichtliche Inkonsistenz ist kein plausibler Grund ersichtlich. Daher schlägt der Ausschuss vor, in beiden Fällen den Wortlaut für die Vierte Richtlinie zu verwenden, der das wichtige Wort „wesentlich“ enthält.

4.5.2 Die Wendung „nicht zu regulären wirtschaftlichen Bedingungen“ wird in Artikel 1 zur Änderung von Artikel 43 Ziffer (1) der Vierten Richtlinie durch Einfügung von Ziffer 7 (b) verwendet. Eine ähnliche Formulierung findet sich in Bezug auf die Siebte Richtlinie in Artikel 34 Ziffer 7 (b). In der Begründung wird „nicht unter regulären geschäftlichen Bedingungen“ durch die Hinzufügung von „d.h. nicht auf rein geschäftlicher Grundlage wie unter unabhängigen Partnern“ definiert. Da es sich bei Letzterem um einen im Rechnungswesen allgemein verwendeten Begriff handelt, schlägt der Ausschuss vor, bei der Änderung der Richtlinien diesen Begriff zu verwenden.

Brüssel, den 13. Juli 2005

Die Präsidentin  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Anne-Marie SIGMUND

---

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Forschungsperspektiven im europäischen Kohle- und Stahlsektor“

(2005/C 294/03)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 1. Juli 2004, gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Forschungsperspektiven im europäischen Kohle- und Stahlsektor“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel nahm ihre Stellungnahme am 13. Juni 2005 an. Berichterstatte war Herr LAGERHOLM, Mitberichterstatte war Herr GIBELLIERI.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 419. Plenartagung am 13./14. Juli 2005 (Sitzung vom 13. Juli) mit 57 Ja- Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Einleitung

#### 1.1 Perspektiven des Forschungsfonds für Kohle und Stahl

1.1.1 Die Forschungszusammenarbeit der EGKS wurde mit dem Auslaufen des EGKS-Vertrags am 23. Juli 2002 eingestellt. Dennoch kann mit dem von der Kohle- und Stahlindustrie während der Vertragslaufzeit erarbeiteten überschüssigen Kapital heute diese Form von Forschungszusammenarbeit verstetigt werden. Der Beschluss, dieses Kapital den Gemeinschaften zu übertragen und es für die Forschung zu verwenden, wurde durch den Vertrag von Nizza gefasst. Dieses Kapital beträgt etwa 1,6 Milliarden Euro (geschätzter Wert des Kapitals zum Zeitpunkt der Ablösung der Verbindlichkeiten der EGKS). Der Forschungsfonds für Kohle und Stahl (*Research Fund for Coal and Steel*, RFCS) wurde im Februar 2003 eingerichtet. Die Rechtsgrundlage wurde im Anhang des Vertrags von Nizza über das Auslaufen des EGKS-Vertrags sowie durch die Beschlussfassungen des Rates vom 1. Februar 2003 (2003/76/EG, 2003/77/EG, 2003/78/EG) näher dargelegt und im Amtsblatt vom 5. Februar 2003 veröffentlicht.

1.1.2 Die Voraussetzungen für die Durchführung des Programms werden durch technische wie finanzielle Leitlinien festgelegt.

1.1.3 Thema dieses Dokuments ist es, drei Jahre nach der Einführung des neuen Systems einige zu Tage getretene Differenzen in der Funktionsweise des Fonds aufzuzeigen und insbesondere den Versuch einer Entwicklung von Zukunftsperspektiven zu unternehmen.

1.1.4 Zunächst ist festzustellen, dass, von einigen Punkten abgesehen, auf die noch zurückzukommen ist, sich der Geist der EGKS-Forschungszusammenarbeit nicht zuletzt aufgrund der nachweislich hohen Effizienz der EGKS-Forschungsmittel erhalten hat und dass dies zu begrüßen ist.

#### 1.2 Finanzielle Aspekte: eine zeitweilige, merkliche Kürzung der Zuschüsse

1.2.1 Der Forschungsfonds für Kohle und Stahl wird von der GD Forschung, Referat Kohle-Stahl, verwaltet. Was den Haushaltsaspekt betrifft, so werden im Rahmen einer langfristigen Kapitalanlage die Zinsen aus dem oben genannten Kapitalstock verwendet, um die Forschung zu finanzieren. Das jährlich zur Verfügung stehende Budget hängt folglich vom Anlageertrag ab. Ein Verteilungsschlüssel legt die Anteile für Stahl und Kohle fest, die 72,8 % bzw. 27,2 % betragen. In der Praxis ergab

dies in den beiden letzten Jahren ein Budget von etwa 43 Mio. Euro (43,68 Mio. in 2003; 43,68 Mio. in 2004 und 41,20 Mio. Euro in 2005) für die Forschung im Bereich Stahl. Diese finanzielle Unterstützung findet jährlich auf etwa 50 Projekte Anwendung. Für den Bereich Kohle betrug das vom RFCS in den letzten drei Jahren zur Verfügung gestellte Budget 2003 etwa 16,13 Mio. Euro, 2004 15,27 Mio. Euro und 2005 16,13 Mio. Euro.

1.2.2 Eine merkliche Reduzierung der Gesamthöhe der Fördermittel ist insofern zu verzeichnen, als diese Ende der 90er und noch in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends etwa 55 bis 56 Mio. Euro für Stahl und für Kohle 28 bis 31 Mio. Euro betragen. Weiter wird festzustellen sein, dass die durchschnittliche Höhe der pro Teilnehmer zur Verfügung stehenden Fördermittel in den kommenden Jahren aufgrund der Erweiterung und damit der größeren Anzahl der Programmteilnehmer weiter deutlich reduziert werden wird. Die neuen Mitgliedstaaten werden zwar ihren Beitrag leisten, wie dies zuvor der Fall war, aber stufenweise und erst zwischen 2006 und 2009. Ihre Kapitaleinlagen werden sukzessive in Teilbeträgen erfolgen (insgesamt 169 Mio. Euro), eine Wirkung wird aber erst 2011 zu spüren sein.

1.2.3 Die Kostenwirksamkeit der EGKS-Stahlforschung hat sich bereits gezeigt (Investitionsertrag im Verhältnis 1:13). Eine auf die zentralen Bedürfnisse des Stahlsektors zugeschnittene Industrieforschung in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den beteiligten Seiten, d.h. der Industrie sowie, falls erforderlich, anderer Partner wie den Zulieferfirmen oder Großkunden, hat sich als sehr effizient erwiesen. Diese Art von Forschung ist weiterhin dringend erforderlich, um die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Stahls, der zur Weltspitze gehört, auf dem aktuellen Niveau zu halten. Die Anzahl der Pilot- und Demonstrationsprojekte, die die Besonderheit der EGKS-Programme ausgemacht haben, nehmen seit einigen Jahren sehr deutlich ab, sie müssen aber bevorzugtes Instrument und Zwischenträger für einen schnellen Transfer des technologischen Vorsprungs in die operationellen Einheiten (Werke) bleiben.

1.2.4 Die EGKS-finanzierte Kohleforschung hat sich als überaus wirkungsvoll erwiesen. Bei der Auswertung<sup>(1)</sup> konnten durchschnittliche Nutzenfaktoren von 7 bis 25 festgestellt werden. Außerdem führt die FTE oft zu einem wesentlichen Spin-off-Nutzen in anderen Industriezweigen, beispielsweise in der Überwachungstechnik, im Tunnelbau und bei werkstoffkundlichen Prüfungsverfahren.

<sup>(1)</sup> 1995 durchgeführt von Geoffrey Walton Practice und Smith Vincent sowie 1996 durch das „Coal Research Committee“ der GD XVII.

### 1.3 Überwachung und Verwaltung der Programme

1.3.1 Größere Veränderungen haben bei dem Auswahlprozess zur Genehmigung von Jahresprojekten stattgefunden. Zum einen wird die Kommission sowohl von einem „Kohle und Stahl“-Ausschuss (COSCO), in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind, unterstützt, als auch von Stahl-Beratungsgruppen (SAGs) und Kohle-Beratungsgruppen (CAGs) aus Vertretern der Industrie und anderen einschlägig beteiligten Kreisen. Zum anderen werden Evaluierungen von unabhängigen Sachverständigen durchgeführt. Die Kommission hat versichert, dass diese Evaluierungen seit der Einführung des neuen Systems in finanzieller Hinsicht reibungslos und jedes Jahr unter besseren Voraussetzungen vonstatten gehen.

1.3.2 Die Qualität der berücksichtigten Projekte und damit des RFCS-Programms hängt von der Qualität der Gutachten ab. Da es sich um die Evaluierung von Industrieforschungsprogrammen handelt, ist der Sachverstand von Experten, die über die Bedürfnisse und Prioritäten der Industrie, die bereits durchgeführten Forschungsarbeiten, deren Ergebnisse, aber auch über die Fähigkeiten der beteiligten Partner auf dem Laufenden sind, unverzichtbar. Die Sachverständigen der technischen Gruppen zum Beispiel erfüllen diese Bedingungen, aber die Kommission und die Stahlindustrie-Konzerne müssten die praktischen Voraussetzungen zur Teilnahme dieser Sachverständigen optimieren.

1.3.3 Im Bereich Stahl ersetzen nun neun technische Gruppen die früheren 17 Exekutivausschüsse im Hinblick auf die Überwachung der Projekte und den Transfer technischer Informationen, was mit einer deutlich geringeren Zahl teilnehmender Sachverständiger verbunden ist. Diese Entwicklung wird teilweise durch die stärkere Beteiligung von Sachverständigen aus den 10 neuen Mitgliedstaaten kompensiert. Das neu eingeführte Tutorensystem (Zuweisung der Überwachung eines oder einer begrenzten Anzahl von Projekten an einen Sachverständigen) scheint für die direktere Überwachung der Projekte effektiver zu sein, da es deren Erörterung sowie die Genauigkeit der Überwachung erleichtert. Eine Halbzeitevaluierung der neuen RFCS-Projekte wird im Frühjahr 2005 durchgeführt werden und in dieser Hinsicht mehr Erkenntnisse bringen.

1.3.4 Im Bereich Kohle haben drei technische Gruppen (TGs) die fünf im Rahmen des EGKS-Kohleforschungsprogramms tätigen Exekutivausschüsse ersetzt. Deren Tätigkeitsgebiete sind Bergbautechnologie (TG1), Konversionstechnologie (TG2) und Technologien für saubere Kohle (TG3).

1.3.5 Bezüglich der EGKS-Vorschläge des Jahres 2000 fiel das quasi vollständige Fehlen von Unternehmen und Institutionen aus den 10 neuen Mitgliedstaaten auf, gegenüber den 4,2 % bzw. 14,16 % für die Stahl- und Kohlevorschläge des RFCS-Aufrufs 2004. Die Gesamtzahl der Vertreter aus den 10 neuen Mitgliedstaaten in den verschiedenen Ausschüssen und beratenden technischen Ausschüssen beträgt 25 (11 „Kohle- und Stahl“-Ausschuss (COSCO), 5 SAG, 4 CAG, 3 Technische Gruppen — Stahl und 2 Technische Gruppen — Kohle).

## 2. Stahl

### 2.1 Die allgemeine Situation im Stahlsektor

2004 profitierte die europäische Wirtschaft von der boomenden Weltwirtschaft, jedoch blieb eine deutliche Steigerung der Binnennachfrage aus. Die Aussichten für 2005 richten sich weitgehend nach der Weltwirtschaftslage, da die Euro-Zone stark von der Nachfrage aus anderen Wirtschaftsräumen abhängig ist.

China und anderen asiatischen Staaten kommt in Bezug auf das Weltwirtschaftswachstum des nächsten Jahres und damit auch den Stahlmarkt eine entscheidende Rolle zu. In China scheint eine Phase der kontrollierten Konjunkturabschwächung begonnen zu haben, und sein Wachstum wird zunehmend nachhaltiger.

2.1.1 Angesichts der für dieses Jahr erwarteten Abschwächung des Weltwirtschaftswachstums sowie der schleppenden Wirtschaftserholung in Kontinentaleuropa dürfte der reale Zuwachs des Verbrauchs geringer als 2004 ausfallen. Da jedoch in einer Reihe von Ländern die Lagerbestände einiger Erzeugnisse zu groß sind, kann auch mit einem Abflauen des Verbrauchszuwachses gerechnet werden.

### 2.2 Die künftigen Perspektiven der Stahlforschung

2.2.1 Die Ergebnisse der ersten Ausschreibungen nach Auslaufen der EGKS: eine stark rückläufige Erfolgsquote bei den Anträgen in den RFCS-Programmen

Anhand eines neuen Mustervertrags wurden im Jahr 2003 49 und im Jahr 2004 51 Verträge unterzeichnet; beinahe 50 stehen für 2005 noch aus. Indes hat die Erfolgsquote stark abgenommen, da die Anzahl der eingereichten Vorschläge im Verhältnis zur Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel nicht abgenommen hat, ganz im Gegenteil: 2002 wurden zum Beispiel 116 Vorschläge eingereicht, 2003 143 und 2004 173. Die Erfolgsquote der Projekte liegt zur Zeit bei etwa 30 %, während sie in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends noch bei 50-55 % lag. Diese Tendenz lässt sich in jüngster Zeit beobachten, während die Beteiligung der neuen Mitgliedstaaten an dem RFCS-Programm noch gering ist.

2.2.2 Die Stahltechnologie-Plattform: der geeignete Rahmen für die langfristige Vision der Stahlforschung

Die Stahlindustrie hat zahlreiche Herausforderungen in verschiedenen Bereichen zu bewältigen, hierzu zählen insbesondere die Notwendigkeit, angesichts der Globalisierung wettbewerbsfähig zu bleiben, das starke Wachstum neuer Großproduzenten (aktuell China), die Umweltvorschriften für Herstellungsverfahren und Produkte gleichermaßen, die Anforderungen der Kunden und Aktionäre, Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Mitarbeiterschulung.

Die Stahlindustrie ist bestrebt, ihre nachhaltige und wettbewerbsfähige, globale Führungsposition zu erhalten bzw. sogar noch weiter auszubauen.

Um dieses Ziel zu erreichen, beschloss ein Kreis von Persönlichkeiten, eine entschiedene, langfristig angelegte, strukturierte FuE-Initiative im Rahmen der Stahltechnologie-Plattform einzuleiten. Diese Plattform wurde am 12. März 2004 eröffnet.

Die CCMI ist als einer der Partner der Plattform in deren Lenkungsausschuss vertreten.

2.2.2.1 Entsprechend den **vier Pfeilern der nachhaltigen Entwicklung** wurden sechs Arbeitsgruppen mit mehr als 100 Teilnehmern eingerichtet: Gewinn, Partner (darunter die Automobilindustrie und die Baubranche), „Planet and People“ sowie Energie. Diese Arbeitsgruppen haben **drei umfassende und ergänzende industrielle FuE-Programme mit weitreichenden sozialen Auswirkungen** ausgearbeitet, von denen jedes mehrere FuE-Themen abdeckt.

2.2.2.2 Drei industrielle Programme mit weitreichenden Auswirkungen werden angeregt:

- sichere, saubere, kosteneffiziente und wenig kapitalintensive Technologien
- rationelle Nutzung von Energiequellen und Altlasten-Management
- attraktive Stahllösungen für Endverbraucher.

2.2.2.3 Zu dem ersten großen Programm sei angemerkt, dass in der gesamten Produktionskette der Stahlindustrie große Flexibilität notwendig sein wird, um der immer größeren Palette von „Produkten“, die zu niedrigen Kosten produziert werden müssen, gewachsen zu sein. Weitaus kompaktere Produktionslinien mit sehr kurzen Umrüstzeiten und einem erweiterten Einsatzbereich wären für den Stahlsektor von Nutzen. Wo hingegen die konventionellen Techniken schon ausgereift und robust genug sind, eine stabile Leistungsfähigkeit zu garantieren, sollte eine intelligente Produktionstechnologie einen Beitrag zur Entwicklung flexiblerer Prozesse leisten. Neue Produktionskonzepte, darunter intelligente Fertigungsprozesse sowie eine effiziente Produktionsorganisation, müssen, basierend auf bahnbrechenden Organisationstechnologien, geplant und entwickelt werden, um die Entwicklung neuer Prozesse, Produkte und Dienstleistungen zu gewährleisten.

2.2.2.4 Im ersten großen Programm werden drei Themen-schwerpunkte verfolgt:

- neuartige, integrierte Produktionslinien für die oxidfreie, energieeffiziente Erzeugung
- flexible und multifunktionelle Produktionslinien
- intelligente Herstellung

2.2.2.5 Auch das zweite Großprogramm hat sich drei größeren Themen aus Forschung und Entwicklung verschrieben:

- die Herausforderung durch klimaschädliche Gase

- Energieeffizienz und sparsamer Umgang mit den Rohstoffen

- Entwicklung „grüner“ Produkte, die auch dem „sozialen Anspruch“ an die Materialien gerecht werden

2.2.2.6 Das dritte große Programm versucht den Wünschen der Stahlnutzer nach noch besseren und leistungsfähigeren Materialien zu entsprechen, die im Wesentlichen in zwei Einsatzbereichen verwendet werden — im Automobilbau und im Baugewerbe. Ein dritter (Energie) ist dieses Jahr Gegenstand von Überlegungen.

2.2.2.7 Mit diesen drei Programme wird zusammengenommen der Vorsatz verfolgt, wichtige Impulse bei der **Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, des Wirtschaftswachstums und der damit verbundenen Beschäftigungslage in Europa zu verleihen**. Die diesbezüglichen FuE-Themen und Bereiche, die in diesen Programmen benannt wurden, leisten einen kraftvollen **Beitrag zum nachhaltigen Entwicklungsansatz**. Der **Umweltschutz** (Ausstoß klimaschädlicher Gase, hier vor allem CO<sub>2</sub>) sowie die Steigerung der **Energieeffizienz** sind bedeutende Querschnittsthemen im Möglichkeitsspektrum der vorgeschlagenen FTE-Programme. Das Thema **Sicherheit** ist das dritte bedeutende Ziel, dem das Augenmerk zu gelten hat, und dies nicht nur in den betroffenen Industriezweigen, sondern auch im Alltag der Stahlnutzer (Autos, Gebäude, Energieerzeugung, Verkehr etc.) — hier muss die Entwicklung **kluger und sicherer Stahllösungen** vorangetrieben werden.

2.2.2.8 Ein weiteres Querschnittsthema — der Aspekt Humankapital — wird ebenfalls anvisiert (Anwerbung und Halten von Fachleuten, um die Ambitionen des Stahlsektors zu erfüllen). Diesem Ziel dienen:

- Ein umfassendes europäisches Netz (Top Industrial Managers for Europe (TIME), 47 Universitäten aus allen 25 Mitgliedstaaten), das mit Aus- und Weiterbildungsaktivitäten, Kommunikation und Propagierung unter den Interessenträgern der EU-Stahltechnologie-Plattform identifiziert wurde. Dieses Netz sollte führend an einer Analyse mitwirken, die aufzeigt, wie das Bildungssystem künftig funktionieren müsste, um den Fachkräftebedarf der europäischen Stahlindustrie in der Zukunft zu decken; es sollen effiziente Ansätze entwickelt werden, um absehbarem Fachkräftemangel abzuwehren.
- Die Humanressourcen, die als Träger der Kernkompetenzen eines Unternehmens einen wesentlichen Vorteil darstellen, den es dynamisch zu optimieren gilt. Eine Übersicht über die von den europäischen Stahlunternehmen ergriffenen Maßnahmen in Bezug auf Änderungen im Management und Fortschritte in Richtung auf eine „Wissensorganisation“ mit dem Ziel des Austauschs von bewährten Verfahrensweisen sollte zu einem solchen Optimierungsprozess einen deutlichen Beitrag leisten können.

2.2.2.9 Die Zukunftsvision, wie sie in der vom Lenkungsausschuss der Plattform am 15. Dezember vergangenen Jahres angenommenen Agenda für strategische Forschung beschrieben ist, umreißt die Perspektiven der Stahlforschung für die kommenden Jahre und Jahrzehnte.

2.2.2.10 Eine zweite Fassung dieser Forschungsagenda wird hinsichtlich der Forschungsthemen und -gebiete in den verschiedenen europäischen Programmen wie RFCS, PCRD (Rahmenprogramm, RP), Eureka, den nationalen und regionalen Programmen etc. Prioritäten angeben und Vorschläge machen. Die großen gemeinsamen Forschungsthemen, die durch den RFCS behandelt werden sollen, sind dementsprechend darin zu erwarten.

2.2.2.11 Die Art der in der strategischen Agenda beschriebenen Forschungsthemen im Zusammenspiel mit den Kompetenzen der benötigten Partner sollten die Wahl des jeweiligen europäischen Programms bestimmen: zum Beispiel — die Liste ließe sich fortführen — RFCS für spezifische Stahlforschung, PCRD für Forschung mit Partnern aus mehreren Industriebranchen (z.B. Zulieferer und Zubehörlieferanten, wenn es sich um die Entwicklung neuer Technologien handelt; Kunden und Abnehmer — wie etwa die Kraftfahrzeug- und Bauindustrie -, wenn es sich um die Entwicklung von innovativen Stahllösungen handelt, usw.). Eine ähnliche Steuerung sollte auch bei gemeinschaftlichen Technologieaktionen für die großen langfristigen Programme existieren, die große Investitionen benötigen und sich auf die gemeinsamen europäischen Fragestellungen konzentrieren.

2.2.2.12 Damit der oben vorgeschlagene Ansatz seine vollen Effizienz entfalten kann, müssen die **verschiedenen Programme natürlich koordiniert** werden. Die strategische Forschungsagenda des Ansatzes sollte als Dokument bei der bevorstehenden Revision der Stahlrichtlinien hinzugezogen werden können. Darüber hinaus sollte es möglich sein, allen Projekten die selbe Möglichkeit einzuräumen, ungeachtet dessen, unter welches europäische Programm sie fallen.

2.2.2.13 Das nächste 7. Forschungsrahmenprogramm und andere europäische Programme (Eureka etc.), einzelstaatliche und auch regionale Programme sollten die Möglichkeiten zur Umsetzung der strategischen Forschungsagenda bieten. Gemeinsame Technologieinitiativen in Verbindung mit Darlehen der Europäischen Investitionsbank werden in den kommenden Jahrzehnten die Entwicklung neuer bahnbrechender Technologien sowie deren großindustrielle Umsetzung ermöglichen.

2.2.2.14 Darüber hinaus sollte die gemeinsame Aufstellung von für das Stahlprogramm prioritären und spezifischen Themen in der Agenda für strategische Forschung der Plattform den Grundbestand prioritärer Themen bilden (die sowohl beträchtliche finanzielle wie technische Mittel benötigen), der als Erwiderung auf die jährlichen Ausschreibungen der RFCS-Stahlforschung dienen könnte. Dies wäre eine Möglichkeit, auch eine allzu breite Streuung der Mittel zu vermeiden, die Verwaltungskosten durch eine geringere Anzahl von Anträgen zu reduzieren und vor allem durch die Bündelung der Mittel auf Themen, die für die Wettbewerbsfähigkeit der Stahlindustrie lebenswichtig sind, eine größere Effizienz zu erreichen.

2.2.2.15 Ein Projekt des zweiten Programms der Stahlplattform (ULCOS, Ultra Low CO<sub>2</sub> Steel Making) zielt darauf ab, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß bei der Stahlproduktion deutlich zu reduzieren. Es hat folgende Charakteristika:

— ein Thema, von dem ganz Europa betroffen ist und das im 7. Rahmenprogramm enthalten ist;

— klar definierte Ziele für die Industrie, die für die langfristige Wettbewerbsfähigkeit des Stahlsektors wichtig sind;

— ein bereits bestehendes Konsortium aus den führenden Akteuren der europäischen Stahlindustrie; ihre Verpflichtungen sind in einem Konsortiumsvertrag festgehalten.

Aufgrund der Merkmale dieses Projekts hat die Industrie im Februar 2005 die Kommission darüber in Kenntnis gesetzt, dass die Plattform an der Einrichtung einer Gemeinsamen Technologie-Initiative interessiert ist. In dem Vorschlag der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 6. April 2005 wurde ESTEP jedoch nicht für eine Gemeinsame Technologie-Initiative ausgewählt.

2.2.2.16 Schließlich **könnte eine regelmäßige Aktualisierung der Programme gewährleisten, dass diese ganz auf den Bedarf der Industrie abgestimmt bleiben.**

### 3. Kohle

#### 3.1 Die allgemeine Situation im Kohlesektor

3.1.1 Europa ist der drittgrößte Kohleverbraucher der Welt. Unionsweit ist der Energielieferant Kohle ein unabdingbarer Bestandteil der Energieträgermischung, und ihre Bedeutung hat im Zuge der Erweiterung klar zugenommen. Kohle ist ein unverzichtbares Ausgangsmaterial bei der Eisen- und Stahlerzeugung; in der Stromerzeugung, wo sie dank ihrer Versorgungssicherheit und ihrer Wettbewerbsfähigkeit bevorzugt eingesetzt wird, liegt der Anteil der Kohle bei 32 %.

3.1.2 Die europäische Kohleförderung ist ein hochentwickelter Industriezweig. Die Abbaubedingungen für die europäische Steinkohle gelten im Vergleich zu den außereuropäischen Kohlevorkommen als schwierig. Die durch die tieferen Lagerstätten bedingten Herausforderungen haben die europäische Bergbaubranche allerdings auch gestärkt, sodass ihr heute eine Führungsposition zukommt. Heutzutage beziffert sich der Marktanteil der europäischen Bergbautechnologie auf etwa die Hälfte des in der Expansion begriffenen Weltmarkts — nicht zuletzt dank der FTE-Förderung durch die EGKS<sup>(?)</sup>.

3.1.3 Im Rahmen des Engagements zum Erhalt der Führungsposition Europas im Wettbewerb muss die Forschung angemessen gefördert werden, was nicht nur der Beschäftigungslage in diesem Sektor, sondern auch der Zahlungsbilanz der Gemeinschaft dient und nachgelagerte Multiplikatoreffekte auslöst. Dies gilt sowohl für den Bergbau als auch für die Nutzung der „sauberen Kohle“, da sich die technischen Fortschritte auf alle kritischen Aspekte der „Kohlekette“ erstrecken müssen.

<sup>(?)</sup> Der Weltenergieat hat ein rasch wachsendes Investitionsvolumen von insgesamt 4.000 Mrd. Dollar im Verlauf der nächsten 25 Jahre für die Anlage und Ausrüstung von Bergwerken prognostiziert.

### 3.2 Forschungsperspektiven im Kohlesektor

3.2.1 Die Branche kann eine hervorragende Forschungsinfrastruktur mit einer gut eingespielten Kooperation auf europäischer Ebene vorweisen. Jahrelang wurden Partner aus den ehemaligen Beitrittsländern (den jetzigen neuen Mitgliedstaaten) in gemeinsame Forschungsprojekte eingebunden. Das vom 5. FRP geförderte Netz der European Sustainable Mineral Industries (NESMI) umfasst etwa hundert Branchenbeteiligte der europäischen Bergbauindustrie und existiert seit 2002. Ein bedeutendes Arbeitsergebnis der NESMI ist die European Technology Plattform for Sustainable Mineral Resources TPSMR (Technologie-Plattform für Nachhaltige Mineralische Ressourcen), die auf der NESMI-Konferenz am 15. März 2005 vorgestellt wurde und im September 2005 an den Start gehen soll.

3.2.2 Die strategischen Ziele der Kohle-FTE sind:

- Sicherung der künftigen Energieversorgung Europas
- Entwicklung innovativer und nachhaltiger Produktionstechnologien
- Verbesserung der Effizienz der Kohlenutzung mit dem Ziel der Emissionssenkung
- Nachhaltige Nutzung der Energiequellen
- Schaffung europäischen Mehrwerts durch eine FuE-gestützte technologische Führungsrolle.

### 3.3 FTE in der Bergbautechnologie

3.3.1 Produktivität und Kostensenkung müssen die vorrangigen Ziele der FTE-Maßnahmen in der ganzen Produktionskette sein.

Eine kostengünstige Kohleförderung unter Vermeidung von Betriebsausfällen kann nur bei genauer Kenntnis der Lagerstätte erfolgen, die ohne vorausgegangene Untersuchung nicht möglich ist. Deshalb sind fortschrittliche **Methoden zur Untersuchung des Gesteins** einzusetzen, die multidisziplinär zu entwickeln sind. Um bei der Planung, Entwicklung und bei der Betriebskontrolle weitere Kosteneinsparungen zu erzielen, muss die Entwicklung modernster, auch satellitengestützter, Prospektierungssysteme fortgeführt werden.

3.3.2 Die sichere, kosteneffiziente Erschließung von Kohlevorkommen erfordert **intelligente und flexible technische Konzepte**, wie etwa neuartige, robotergestützte Vortriebs- und Abbaumethoden, fortgeschrittene Automatisierung und künstliche Intelligenz. Im Kern geht es hier um eine weitere Automatisierung und verbesserte Verfahrenskontrolle sowie integrierte Betriebs- und Wartungssysteme.

3.3.3 In der **Automatisierung** setzt man auf intelligente, autonome Sensoren und Steuerungselemente, drahtlose Sensornetze, neue physikalische Messverfahren, Lokalisierungs- und Navigationssysteme sowie intelligente Bildbearbeitungssysteme.

3.3.4 Verbesserten und stark rationalisierten Techniken zur **Kontrolle der geologischen Schichtfolge** (darunter Hochleistungs-spritzbeton und leicht montierbaren Stützsystemen) kommt hierbei ein hoher Stellenwert zu, da sie eine wirtschaft-

lichere und sicherere Fördertätigkeit unterstützen, was besonders bei größeren Fördertiefen relevant ist. Ein in diesem Zusammenhang besonders interessantes Planungswerkzeug ist die Weiterentwicklung der Modellierung der mechanischen Eigenschaften des Gesteins.

3.3.5 Alle Phasen des Produktionsprozesses spiegeln heute den Vormarsch der **Informationstechnologie** wider, der sich in verbesserten Mess-, Überwachungs- und Analysetechniken ausdrückt. Im Vordergrund steht hier die Kommunikation — besonders die mobile Kommunikation unter Tage, einschließlich der dazugehörigen IT-Endgeräte. Dazu gehört auch die Weiterentwicklung der Kontrollstationstechnologie im Bergbau (z.B. durch den Einsatz von virtueller Realität) sowie die verstärkte Nutzung der computergestützten Prozesssteuerung zur Verbesserung von Effizienz und Sicherheit am Arbeitsplatz.

3.3.6 Bedingt durch den Platzmangel bei ständig größeren Dimensionen und zunehmendem Gewicht der Einheiten behindern **Montage und Demontage** der Geräte jedweden Produktivitätsfortschritt. Eine Hauptzielsetzung ist daher die Verkürzung von Montage- und Demontagezeiten durch neue Montagetechniken sowie die Beschränkung der Komponenten auf eine kleine Anzahl standardisierter, kompakter Komponenten. Auch hier kann die moderne IT-Technik zu Hilfe genommen werden. Ähnliches trifft auch für den Materialtransport unter Tage zu. Hauptziel ist hier der automatisierte Materialtransport unter Einsatz moderner Sensorsysteme und optimaler Materialwirtschaft.

3.3.7 Aufgrund der Kosten für Umweltmaßnahmen und der Frage nach der öffentlichen Akzeptanz des Bergbaus in Ballungsräumen müssen künftige Forschungsaktivitäten dem Umweltschutz im Hinblick auf die Beseitigung oder Reduzierung verschiedener umweltschädigender Einflüsse von Bergwerken und Kokereien besondere Aufmerksamkeit widmen. Hier hätte jedweder methodologische Fortschritt nicht nur ein beträchtliches Exportpotenzial, sondern auch weitreichende Auswirkungen auf andere Branchen — gesamtgesellschaftlich betrachtet ist dieser Fortschritt dringend notwendig. Dies betrifft sowohl den Betrieb von Bergwerken als auch Stilllegungsmaßnahmen und die Anschlussnutzung.

3.3.8 Beispiele für die Notwendigkeit von FuE sind genauere Verfahren für die Vorhersage höherer Grundwasserpegel in Bergwerken und Gasemissionen nach der Stilllegung. Ganz allgemein sollte der technische Fortschritt in anderen Industriezweigen weitestgehend nutzbar gemacht und seine Anpassung an den Untertageabbau von Steinkohle gefördert werden. Schlüsselwörter hierbei sind die Nanotechnologie, die Bionik, die aus der Raumfahrttechnologie bekannten Sensoren und die Robotik.

### 3.4 FTE für „saubere Kohle“

3.4.1 Die Hauptziele stehen zugleich für die zwei Stufen der Nutzung der „sauberen Kohle“:

- Verbesserte Wirkungsgrade zur Reduzierung der Emissionen und für die sparsamere Nutzung der Rohstoffe
- CO<sub>2</sub>-Absonderung und Lagerung.

3.4.2 Im Rahmen der sauberen Technologien im Kohlebereich konzentriert man sich gegenwärtig auf erhöhte Wirkungsgrade, da hierdurch Emissionen reduziert und die Rohstoffvorkommen geschont werden. Dieser Strategie kommt die Tatsache zugute, dass in Europa (EU-15) im Zeitraum 2010-2020 voraussichtlich mehr als 200 Gigawatt Kraftwerkskapazität durch den Austausch alter Anlagen bzw. durch den Kraftwerksneubau geschaffen werden. Bei den mit fossilen Brennstoffen befeuerten Kraftwerken dürfte die Austausch- und Neubauroate bei voraussichtlich 60 % liegen, während bei den Kohlekraftwerken von 23 % auszugehen ist. Somit bietet sich eine hervorragende Gelegenheit zur Einführung hocheffizienter Technologien.

3.4.3 Mit heutiger Kraftwerkstechnik können bei Steinkohle-Dampfkraftwerken maximale Wirkungsgrade von 45 % — 47 % erreicht werden. Bei einer Erhöhung der Prozessparameter Druck und Temperatur (auf mehr als 700 Grad Celsius) kann sogar ein Anstieg auf über 50 % erwartet werden. Damit dies gelingt, müssen vordringlich neuartige, hoch hitzebeständige Materialien entwickelt und getestet werden. Verglichen mit der derzeit in Deutschland im Einsatz befindlichen Technik könnten die CO<sub>2</sub>-Emissionen um 30 % gesenkt werden.

3.4.4 Es zeigt sich, dass ein bedeutender Beitrag zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen geleistet werden kann, während zugleich eine kurzfristige Schonung der Rohstoffe, hauptsächlich durch eine Verfahrensoptimierung konventioneller Dampfkraftwerke, in Aussicht steht. Deshalb sollte dieses Gebiet bei der künftigen Vergabe von Forschungsmitteln besonders berücksichtigt werden.

3.4.5 Neben ausgereiften konventionellen Kraftwerkstechnologien sind kombinierte Verfahren mittel- und langfristige Alternativen. Eingesetzt werden könnten zum einen GUD-Kraftwerke mit Kohlevergasung (*integrated coal gasification — IGCC*), zum anderen die Kohlestaubbefuerung unter hohem Arbeitsdruck. Diese Technologien gestatten Wirkungsgrade von deutlich über 50 %. Deshalb muss die Forschung in diesem Bereich intensiviert werden.

3.4.6 Weiterer Forschungsbedarf besteht bei der Entwicklung so genannter emissionsfreier Kraftwerke — vorausgesetzt, es besteht der politische Wille zu ihrem Einsatz. Der Einbau von Kohlendioxid-Rückhalteanlagen senkt den Wirkungsgrad des Kraftwerks um 6-14 Prozentpunkte, was nicht nur die Kosten der Stromerzeugung in die Höhe treibt, sondern auch mit einer schonenden Rohstoffnutzung schwer zu vereinbaren ist. Optimierte Kraftwerkslösungen, die maximale Wirkungsgrade gestatten, sind das technologische Fundament, von dem aus das langfristige Ziel des CO<sub>2</sub>-freien Kraftwerks in Angriff genommen werden kann.

3.4.7 Das Konzept des CO<sub>2</sub>-freien Kraftwerks ist eine langfristige Vision. Der präventive Schutz unseres Klimas gebietet die frühestmögliche Entwicklung technisch und wirtschaftlich vertretbarer Prozesse zur Abscheidung umweltschädlicher Spurengase aus den Kraftwerksemissionen, um den Ausstoß klimaschädlicher Gase in die Atmosphäre zu unterbinden.

3.4.8 Zur Zeit erscheint die Entwicklung von Technologien zur Rückhaltung von CO<sub>2</sub> (erster Teil des Prozesses) aussichts-

reicher als die zuverlässige und dauerhafte Lagerung von rückgehaltenem Kohlendioxid (zweiter Teil des Prozesses), da beispielsweise kaum Erkenntnisse über das langfristige Verhalten großer CO<sub>2</sub>-Mengen in geschlossenen Lagerkammern vorliegen. Im Mittelpunkt des Interesses steht die Einlagerung in erschöpften Öl- und Erdgaslagerstätten oder tiefliegenden Wasseradern in Salzstöcken. Sicher ist indes, dass ein solches Vorhaben beträchtliche Investitionen in die Logistik erfordern würde.

3.4.9 Einer Lösung dieser Art stehen nach gegenwärtigem Stand der Technik zwar keine unüberwindbaren technischen Hindernisse im Wege, jedoch ist das Konzept mit bedeutenden wirtschaftlichen und ökologischen Risiken behaftet. Die Minimierung dieses Risikos stellt eine der großen Herausforderungen für die Industrie und die Regierungen in den kommenden Jahren dar.

#### 4. Zusammenfassung und Empfehlungen

Nach einer Übergangszeit von drei Jahren hat sich das RFCS-Forschungsprogramm als effizient und wirkungsvoll erwiesen, das Netz von Fachleuten der ehemaligen EGKS-Forschungsprogramme ist fest eingebunden. Der EWSA spricht sich dafür aus, in der nächsten Zukunft sowohl dieselben beratenden Organe (COSCO, SAG und CAG, Technische Gruppen) für die Abwicklung der Programme als auch dasselbe Evaluierungsverfahren beizubehalten. Der EWSA bittet die Kommission, Überlegungen anzustellen, wie die Teilnahme von Fachleuten an technischen Gruppen gefördert werden kann.

4.1 Obwohl das RFCS-Forschungsprogramm aus verwaltungstechnischen Gründen sowohl Kohle als auch Stahl umfasst, weist jeder Sektor seine eigenen Merkmale und Bedürfnisse auf, die es zu berücksichtigen gilt, soll mit der Umsetzung der technischen und wissenschaftlichen Ziele eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden. Der EWSA unterstützt die Einrichtung europäischer Technologieplattformen, die sowohl dem Stahl- als auch dem Kohlektor für die Entwicklung und die Koordinierung ihrer FTE-Politiken und Aktivitäten unter Nutzung aller erhältlichen europäischen Ressourcen eine angemessene Umgebung bieten.

4.2 Der EWSA plädiert mit Nachdruck dafür, Unternehmen, Forschungszentren und Universitäten der neuen Mitgliedstaaten schnell und substantiell in das RFCS-Forschungsprogramm und in die Arbeiten der relevanten europäischen Technologieplattformen des Kohle- und Stahlsektors zu integrieren.

#### 4.3 Stahl

Für die kommenden Jahrzehnte prognostiziert der EWSA für die Stahlindustrie einen wesentlichen Bedarf an gemeinsamer Forschung, damit die derzeitige globale Führungsposition dieses Industriezweigs — eine Position, die sowohl nachhaltig als auch wettbewerbsfähig ist — verteidigt und sogar ausgebaut werden kann. Der Einsatz von Stahl ist für die künftigen Anforderungen der Gesellschaft ebenso wie für die Schaffung neuer Marktchancen unerlässlich. Künftig wird die Stahlindustrie besonders den Bedarf an umweltfreundlicheren Produkten und neuen Stahllösungen berücksichtigen müssen.

#### 4.3.1 Der EWSA benennt folgende Hauptthemen:

- Umweltschutz (besonders die Reduktion der Kohlendioxidemission) und Steigerung der Energieeffizienz sind ein Querschnittsthema der FTE-Programme. Neue Prozesse müssen entwickelt werden, die stärker integriert und flexibler als die bestehenden sind.
- Der Sicherheitsthematik steht ganz oben auf der Prioritätenliste, und zwar nicht nur bei den betroffenen Industrien, sondern auch im Alltag der Verbraucher, die Stahl-Lösungen verwenden (Automobile, Gebäude, Energie, Produktion und Verkehr etc.) — intelligentere und sicherere Stahl-Lösungen sind gefragt. Bei neuen Stahlprodukten stellt die Gewichtsreduzierung auch ein gemeinsames Ziel dar. Jedoch würden die „sozialen Auswirkungen“ dieser Materialien einen wertvollen Beitrag zu den langfristigen Zielen im Stahlsektor leisten (Stärkung der Wettbewerbsstellung von Stahlprodukten und der Nachhaltigkeit des Stahlproduktionsprozesses).
- Wichtig ist auch die Bindung qualifizierter Mitarbeiter, um die ehrgeizigen Vorgaben im Stahlsektor zu erfüllen.
- Die im Konsens zu benennenden prioritären Themengebiete für die Stahltechnologie-Plattform stellen ein Reservoir wichtiger Themen dar, die mit den verschiedenen FTE-Instrumenten (RFCS, 7. FRP, einzelstaatliche und sogar

regionale Programmen) umzusetzen sind. Die verschiedenen Programme bedürfen allerdings einer Koordinierung.

- Unterstützung der europäischen Behörden dahingehend, dass die Stahlsektor-Plattform als prioritäre Plattform, der eine gemeinsame Technologie-Initiative zugute kommen wird, anerkannt wird.

#### 4.4 Kohle

Der EWSA begrüßt die neuen europäischen Energieprioritäten, die die Bedeutung sauberer Kohle-Technologien für das Klima und den Umweltschutz sowie für die Versorgungssicherheit in der Union hervorheben, und tritt für die Saubere-Kohle-Technologien als Kernpriorität der Forschung im 7. FTE-Rahmenprogramm ein.

Deshalb sollte das Programm auf Effizienzverbesserung und damit auf Emissionsreduktion und nachhaltige Nutzung von Energiequellen ebenso wie auf Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Sequestrierung und CO<sub>2</sub>-Lagerung abzielen. Während die breiter ausgerichtete *European Mining Technology Platform* Strategien und Instrumente für eine bereichsübergreifende Forschung im Bergbauwesen bereit hält, sollte der ergänzende Charakter des RFCS-Programms beibehalten werden und auf ein spezifisches Kohlebergbau-FTE abgestellt werden.

Brüssel, den 13. Juli 2005

Die Präsidentin  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Anne-Marie SIGMUND

---

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission — Sozialpolitische Agenda“

(KOM(2005) 33 endg.)

(2005/C 294/04)

Die Europäische Kommission beschloss am 9. Februar 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen: „Mitteilung der Kommission — Sozialpolitische Agenda“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 21. Juni 2005 an. Berichterstatterin war Frau ENGELEN-KEFER.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 419. Plenartagung am 13./14. Juli 2005 (Sitzung vom 13. Juli) mit 60 gegen 1 Stimme bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Einleitung

1.1 An die neue sozialpolitische Agenda für den Zeitraum 2006 bis 2010 sind besondere Erwartungen geknüpft. Zu einem Zeitpunkt, an dem die Lissabon-Strategie einer Halbbilanz unterzogen wird, geht es darum, die Bedeutung der Sozialpolitik für die Erreichung der Ziele von Lissabon stärker in den Vordergrund zu rücken. Der Anspruch der Lissabon-Strategie, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und die Steigerung des Wirtschaftswachstums mit der Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen und der Stärkung des sozialen Zusammenhalts zu verbinden, muss eingelöst werden. Dazu bedarf es einer europäischen Politik, die diese Ziele gleichrangig verfolgt und damit das Gleichgewicht der Lissabon-Strategie sicherstellt. Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie Umweltpolitik müssen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen, damit das europäische Sozialmodell nachhaltig gesichert werden kann.

1.2 Der Europäische Rat hat auf seinem Gipfel am 22./23. März 2005 zur Neubelebung der Lissabon-Strategie festgestellt, dass die Priorität auf die Förderung von Wachstum und Beschäftigung gelegt werden soll und auf die entscheidende Bedeutung der Makropolitik hierfür hingewiesen<sup>(1)</sup>. Diese Schwerpunktsetzung erscheint aufgrund der andauernden Konjunkturschwäche und der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit dringend notwendig. Der Rat geht dabei von einem sich gegenseitig verstärkenden Ansatz zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik aus, wenn er ausführt: „Um diese Ziele zu erreichen muss die Union verstärkt alle geeigneten einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Mittel ... in den drei Dimensionen der Strategie (Wirtschaft, Soziales und Umwelt) mobilisieren, um deren Synergiepotenzial im Gesamtkontext nachhaltiger Entwicklung besser zu nutzen“<sup>(2)</sup>. Die vorrangige Ausrichtung auf Wachstum und Beschäftigung führt jedoch nach Ansicht des EWSA nicht automatisch zu einer Verbesserung der sozialen Lage, wenngleich mehr Wachstum eine wesentliche Voraussetzung für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Verbesserung der sozialen Lage ist. Vielmehr ist Sozialpolitik als produktiver Faktor anzusehen, die ihrerseits positiv auf Wachstum und Beschäftigung wirkt. Die sozialpolitische Agenda trägt dabei „durch eine Stärkung des auf Vollbeschäftigung und größeren Zusammenhalt ausgerichteten europäischen

Sozialmodells zur Verwirklichung der Ziele der Lissabonner Strategie ...“ bei<sup>(3)</sup>.

1.3 „Das europäische Sozialmodell stützt sich auf gute Wirtschaftsleistungen, ein hohes Niveau sozialer Sicherung, einen hohen Bildungs- und Ausbildungsstand und sozialen Dialog.“<sup>(4)</sup> Es basiert auf den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundwerten der Demokratie und Freiheit und der sozialen Gerechtigkeit. Dieses Bekenntnis zu einer sozialen Marktwirtschaft und zu diesen Grundwerten ist in der zukünftigen EU-Verfassung, insbesondere in der EU-Grundrechtecharta, erstmals für die gesamte Union festgeschrieben. Alle Mitgliedstaaten der Union weisen — bei unterschiedlicher Ausgestaltung im Einzelnen — gemeinsame Merkmale von Sozialstaatlichkeit auf, die insgesamt das europäische Sozialmodell ausmachen. Zu diesen gemeinsamen Merkmalen gehören

- auf dem Solidaritätsprinzip beruhende nachhaltige soziale Sicherungssysteme zur Absicherung der großen Lebensrisiken;
- gesetzlich oder tarifvertraglich geregelte Arbeitsbedingungen zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und zur Förderung der Beschäftigung;
- Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer und ihrer Interessenvertretungen;
- Systeme industrieller Beziehungen bzw. des autonomen sozialen Dialoges zwischen den Sozialparteiern;
- gemeinwohlorientierte Dienste von allgemeinem Interesse.

Dieses europäische Sozialmodell durch wirksame Instrumente auf europäischer Ebene zu wahren und weiterzuentwickeln ist Aufgabe europäischer Sozialpolitik. Der besondere Beitrag der Sozialpolitik besteht in der europäischen Beschäftigungsstrategie, in den Koordinierungsmaßnahmen zur sozialen Integration und zur Reform der sozialen Sicherungssysteme sowie in der Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen auf dem Wege des Fortschritts durch soziale Mindeststandards.

<sup>(1)</sup> „Solide makroökonomische Rahmenbedingungen sind von entscheidender Bedeutung für die Unterstützung der Bemühungen um Wachstum und Beschäftigung.“ (Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Seite 2).

<sup>(2)</sup> ebd. Seite 2.

<sup>(3)</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Seite 9.

<sup>(4)</sup> Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Barcelona, 15. und 16. März 2002.

1.4 Zur Erreichung der Lissabonziele muss die Sozialpolitik als besonderes Handlungsfeld auf europäischer Ebene gestärkt werden und zwar durch eine aktive Politik

- der Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Wiedereingliederung besonders benachteiligter Personengruppen;
- zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung unter besonderer Berücksichtigung neuer Armutsrisiken z.B. „working poor“;
- zur Bekämpfung von Diskriminierungen jeglicher Art und zur Durchsetzung gleicher Chancen für Frauen;
- der Vertiefung des Erfahrungsaustauschs über Reformstrategien in der sozialen Sicherung mit dem Ziel, den Erhalt ihrer sozialen Funktion mit der nachhaltigen Sicherung ihrer Finanzierungsgrundlagen in Einklang zu bringen;
- der Durchsetzung sozialer Mindeststandards zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und zur Wahrung ihrer Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte sowie die der betrieblichen Interessenvertretungen.

Der EWSA unterstützt nachdrücklich das neue, von der EU-Kommission angenommene Verfahren, wonach bei jedem Legislativvorschlag eine Folgenabschätzung im Hinblick auf Wachstum und Beschäftigung vorzunehmen und seine Vereinbarkeit mit der EU-Grundrechtecharta zu prüfen ist.

1.5 Einen wichtigen Beitrag zur Vorbereitung der neuen sozialpolitischen Agenda hat die hochrangige Gruppe über die Zukunft der Sozialpolitik in der erweiterten Europäischen Union geleistet, die ihren Bericht im Mai 2004 vorgelegt hat. Die Ergebnisse und Vorschläge dieser Gruppe sollten nach Meinung des EWSA stärkere Berücksichtigung in der neuen sozialpolitischen Agenda finden <sup>(5)</sup>.

## 2. Überblick über den Kommissionsvorschlag

2.1 Die Kommission unterstreicht in ihrer Mitteilung zunächst, dass sie sich für die Modernisierung und Entwicklung des europäischen Sozialmodells sowie für die Förderung des sozialen Zusammenhalts als Bestandteil der Lissabon-Strategie einsetzt. Die Sozialagenda legt die Prioritäten fest, an denen sich die Maßnahmen der Union ausrichten sollen. Die Umsetzung soll sich dabei auf folgende Grundsätze stützen:

- positive Interaktion zwischen wirtschafts-, sozial- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen;
- Förderung der Qualität am Arbeitsplatz, in der Sozialpolitik und in den Arbeitsbeziehungen, um so das „Human- und Sozialkapital“ zu verbessern;

<sup>(5)</sup> Bericht der Hochrangigen Gruppe über die Zukunft der Sozialpolitik in der erweiterten Europäischen Union, Mai 2004.

— Modernisierung der Systeme der sozialen Sicherung durch Anpassung an aktuelle gesellschaftliche Anforderungen auf der Grundlage der Solidarität und durch Stärkung ihrer Rolle als produktiver Faktor;

— Berücksichtigung der Kosten fehlender Sozialpolitik. <sup>(6)</sup>

2.2 Ausgehend von diesen Grundsätzen wird ein strategischer Ansatz vorgeschlagen, der auf zwei Elementen beruht:

- Stärkung des Vertrauens der Bürger in den gesellschaftlichen Wandel durch einen generationenübergreifenden Ansatz, Partnerschaften für den Wandel und Nutzung der Chancen der Globalisierung.
- Prioritätensetzung auf der Grundlage der strategischen Ziele der EU-Kommission für 2005 bis 2009 in den Politikfeldern: Förderung der Beschäftigung und Bewältigung des Strukturwandels, solidarische Gesellschaft und Chancengleichheit.

## 3. Mehr Vertrauen schaffen — Erfolgsbedingungen

3.1 Im Zusammenhang mit der Stärkung des Vertrauens in den gesellschaftlichen Wandel werden drei konkrete Maßnahmen angekündigt:

- Grünbuch zum demografischen Wandel und Beitrag zur europäischen Initiative für die Jugend;
- Partnerschaft für den Wandel durch Organisation eines jährlichen Forums zur Evaluierung der Sozialagenda;
- Einbringen des europäischen Sozialmodells in die internationalen Arbeitszusammenhänge und Eintreten für das Konzept der menschenwürdigen Arbeitswelt weltweit.

3.2 Auch der EWSA hält es für notwendig, mehr Vertrauen bei den Bürgerinnen und Bürgern in die europäische Einigung und die gesellschaftliche Entwicklung insgesamt zu schaffen. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn die europäische Politik zu einer tatsächlichen Verbesserung der sozialen Lage der Menschen führt. Der EWSA hält ebenfalls eine fundierte Analyse der gesellschaftlichen Folgen des demografischen Wandels für erforderlich und begrüßt die Vorlage des angekündigten Grünbuchs <sup>(7)</sup>, das eine breite europäische Debatte ermöglichen wird. Im Sinne eines generationenübergreifenden Ansatzes ist dabei besonderes Augenmerk auf die Auswirkungen für die junge Generation zu legen. Unklar bleibt jedoch im Vorschlag der EU-Kommission, was sie sich unter dem Beitrag für eine europäische Initiative für die Jugend vorstellt und wie sie ihre Rolle dabei sieht. Die Regierungen von Deutschland, Spanien, Frankreich und Schweden haben kürzlich dem Europäischen Rat ein gemeinsames Dokument über einen europäischen Pakt für die Jugend vorgelegt. Dieser umfasst Vorschläge

<sup>(6)</sup> KOM(2005) 33 endg. vom 9.2.2005 Seite 2.

<sup>(7)</sup> KOM (2005) 94 endg. vom 16.3.2005.

für Maßnahmen in den Bereichen Beschäftigung und soziale Integration, allgemeine und berufliche Bildung, Mobilität und Jugendaustausch und wurde vom Frühjahrsgipfel verabschiedet<sup>(8)</sup>.

Ausdrücklich wird in diesem Vorschlag auch auf das angekündigte Grünbuch zum demografischen Wandel Bezug genommen. Der EWSA bedauert, dass die EU-Kommission auf diesen Vorschlag der Regierungen in ihrer Mitteilung nicht genauer eingeht<sup>(9)</sup>.

3.3 Der EWSA hält die Einrichtung eines jährlichen Forums zur Evaluierung der Umsetzung der Sozialagenda grundsätzlich für sinnvoll. Ein solches Forum sollte sich nach Ansicht des EWSA mit den Perspektiven des europäischen Sozialmodells befassen, alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen einbeziehen und so geplant werden, dass Diskussion unter den Teilnehmern ermöglicht wird.

3.4 Der EWSA unterstützt nachhaltig die Absicht der EU-Kommission, die Vorteile des europäischen Sozialmodells in den internationalen Arbeitszusammenhängen aktiv einzubringen und weltweit gemäß den Normen der IAO für menschenwürdige Arbeitsbedingungen einzutreten. Die Union kann hier nur glaubwürdig sein, wenn sie das europäische Sozialmodell auch unter veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erhält und weiterentwickelt und überzeugend dafür eintritt, dass wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt miteinander einhergehen. Sie sollte dabei auch ausdrücklich Bezug nehmen auf die revidierte Europäische Sozialcharta sowie die Europäische Grundrechtecharta.

#### 4. Beschäftigung und Arbeitsqualität, Bewältigung des Strukturwandels

##### 4.1 Europäische Beschäftigungsstrategie

4.1.1 Im Hinblick auf die europäische Beschäftigungsstrategie kündigt die EU-Kommission eine Neuausrichtung für 2005 an, die sich an den Prioritäten des Berichts der KOK-Kommission Beschäftigung aus 2003 orientiert: Förderung der Anpassungsfähigkeit, bessere Integration in den Arbeitsmarkt, mehr Investitionen in die Humanressourcen, wirksamere Steuerung der Umsetzung. Dies soll in Verbindung mit den wirtschaftspolitischen Grundzügen geschehen. Der EWSA weist darauf hin, dass die hochrangige Gruppe zur Zukunft der EU-Sozialpolitik konkrete Vorschläge für die Schwerpunktsetzung in den neuen Beschäftigungsleitlinien unterbreitet hat. Danach sollten diese konzentriert werden auf die frühere und bessere Integration Jugendlicher in den Arbeitsmarkt und die Schaffung von

Übergängen zwischen Ausbildung und Beruf sowie die Integration von Frauen und älteren Arbeitnehmern. Ein weiterer Schwerpunkt soll nach dem Vorschlag der Expertengruppe auf der Förderung der Arbeitsqualität durch Maßnahmen der Arbeitsorganisation und des Arbeits- und Gesundheitsschutzes liegen, was zugleich die Integration Älterer erleichtert. Im Bereich des lebenslangen Lernens stellt die Gruppe ebenfalls verschiedene Maßnahmen vor, die in die Beschäftigungsleitlinien integriert werden sollen. Ebenso soll die Unterstützung und Bewältigung der sozialen Folgen des Strukturwandels, insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten einen größeren Stellenwert in den EU-Beschäftigungsleitlinien erhalten. In den zwischenzeitlich vorgelegten integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung werden diese Vorschläge nur zum Teil aufgegriffen.<sup>(10)</sup>

Der EWSA hält es für erforderlich, bei der Neuausrichtung der Beschäftigungsleitlinien die Qualität der Beschäftigung stärker in den Vordergrund zu stellen und dabei Armut bei der Arbeit zu vermeiden.

4.1.2 Die Rolle des europäischen Sozialfonds (ESF) zur Unterstützung der europäischen Beschäftigungsstrategie wird lediglich im Zusammenhang mit der Verbesserung der Steuerungsmechanismen zur Umsetzung angesprochen und eine Kommunikationsstrategie angekündigt. Der EWSA kritisiert, dass die EU-Kommission die Funktion des ESF als ein wichtiges Instrument zur Förderung der Humanressourcen, von arbeitsmarktbezogenen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen nicht einmal benennt. Nach Ansicht des EWSA wird diese wichtige Rolle des ESF zur Unterstützung des lebenslangen Lernens zu wenig deutlich. Dabei sind doch Kompetenz und Qualifikation ein wesentlicher Wettbewerbsvorteil der Union<sup>(11)</sup>.

4.1.3 Grundsätzlich positiv bewertet der EWSA die Ausführungen in der Sozialagenda zur Begleitung des wirtschaftlichen Strukturwandels, die offensichtlich von der Expertengruppe zur Zukunft der Sozialpolitik inspiriert sind. Auffällig ist jedoch, dass die EU-Kommission auf die sozialen Folgen von Unternehmensumstrukturierungen nicht eingeht. Um Konzepte zur Bewältigung der sozialen Folgen geht es jedoch gerade und zwar in einer Weise, die einen fairen Interessenausgleich zwischen wirtschaftlichen und Interessen der Arbeitnehmer ermöglicht. Die EU-Kommission macht im Wesentlichen Vorschläge zum Verfahren und zu Instrumenten wie z.B. die Einrichtung eines hochrangigen Forums aller Akteure und Betroffenen zur Begleitung von Unternehmensumstrukturierungen. Auf die Zusammensetzung eines solchen Forums oder gar die Ziele und Inhalte geht sie nicht näher ein. Ebenso wenig weist sie auf die Bedeutung der Arbeitnehmerrechte und die europäische Sozialgesetzgebung zur Bewältigung der sozialen Folgen des Strukturwandels hin. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass die Richtlinien zum Schutz bei Massenentlassungen, beim Betriebsübergang sowie zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer sowie die europäische Betriebsratsrichtlinie wichtige Instrumente zur Bewältigung der sozialen Folgen des Strukturwandels unter Mitwirkung der Arbeitnehmer und ihrer Interessenvertretungen darstellen.

<sup>(8)</sup> Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Brüssel, 22. und 23. März 2005.

<sup>(9)</sup> Stellungnahme des EWSA zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Durchführung des Programms 'Jugend in Aktion' im Zeitraum 2007-2013“ (CESE 253/2005 vom 10.3.2005 – Berichtersteller: Herr RODRÍGUEZ GARCÍA CARO).

<sup>(10)</sup> KOM(2005) 141 endg. vom 12.4.2005.

<sup>(11)</sup> Stellungnahme EWSA zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds“ (CESE 250/2005 vom 9.3.2005 – Berichterstellerin: Frau ENGELEN-KEFER).

4.1.4 Der EWSA begrüßt die Einleitung der zweiten Phase der Anhörung der europäischen Sozialpartner zum Problem der Umstrukturierungen und zur Überarbeitung der Richtlinie über die europäischen Betriebsräte. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass beide Themen getrennt voneinander behandelt werden sollten. Zwar spielen die Europäischen Betriebsräte bei Umstrukturierungen eine wichtige Rolle, die Verbesserung der Europäischen Betriebsratsrichtlinie ist jedoch unabhängig davon schon seit längerem überfällig. Der EWSA hat sich bereits damit befasst und festgestellt: „Dieses ... Instrument hat einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der europäischen Dimension der Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen geleistet.“<sup>(12)</sup>

4.1.5 Der EWSA unterstützt ebenso die Absicht, eine stärkere Synergie zwischen den politischen Maßnahmen und den finanziellen Instrumenten zur Durchführung, insbesondere dem ESF herbeizuführen. Es bleibt jedoch unklar, was die EU-Kommission hiermit genau meint. Unklar bleibt ebenso, was die EU-Kommission sich unter der stärkeren Verbindung der europäischen Beschäftigungsstrategie mit der Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Sozialpartnervereinbarungen vorstellt.

## 4.2 Neue Dynamik für Arbeitsbeziehungen

4.2.1 Die EU-Kommission will der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen eine neue Dynamik verleihen durch Weiterentwicklung der Sozialgesetzgebung, Stärkung des sozialen Dialogs und Förderung der sozialen Verantwortung der Unternehmen. In diesem Zusammenhang beabsichtigt die EU-Kommission ein Grünbuch zur Entwicklung des Arbeitsrechts vorzulegen, in dem aktuelle Trends der Entwicklung der Arbeitsverhältnisse analysiert und die Rolle des Arbeitsrechts zur Schaffung eines sicheren Umfeldes und bei der Anpassung an neuere Entwicklungen untersucht werden soll. Die Debatte dieses Grünbuchs könne zu einer Modernisierung und Vereinfachung des derzeit geltenden Rechts führen, so die EU-Kommission. Der EWSA hält die Erarbeitung eines solchen Grünbuchs für eine sinnvolle Sache. Er ist jedoch der Auffassung, dass es verfrüht ist, die möglichen Schlussfolgerungen aus einer solchen Debatte, wenn auch nur andeutungsweise, vorweg zu nehmen. Der EWSA ist grundsätzlich der Auffassung, dass bei der Überprüfung des Arbeitsrechts — an der die Sozialpartner zu beteiligen sind — der Auftrag des Vertrags handlungsleitend sein muss, der darin besteht, dass Mindestvorschriften zu einer Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen auf dem Wege des Fortschritts führen sollen (vgl. Art. 136 EGV).

4.2.2 Weiter kündigt die EU-Kommission an, 2005 eine Initiative zum Schutz personenbezogener Arbeitnehmerdaten ergreifen, die Richtlinien Betriebsübergang und Massenentlassungen überprüfen und mehrere Rechtsvorschriften über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer kodifizieren zu wollen. Der EWSA macht darauf aufmerksam, dass es an der Zeit ist, dies in die Tat umzusetzen. Ziel der Richtlinienrevisionen sollte dabei im Sinne des Vertrags „die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen (sein), um dadurch auf dem

Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen...“ (Art. 136 EGV).

Was die Kodifizierung der Rechtsvorschriften über die Information und Konsultation der Arbeitnehmer betrifft, so ist der EWSA der Auffassung, dass das Niveau der Beteiligungsrechte in der Richtlinie über die europäische Aktiengesellschaft der Maßstab hierfür sein sollte.

4.2.3 Der EWSA ist einverstanden mit den Vorschlägen, die die EU-Kommission für den Bereich der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz unterbreitet, insbesondere die Hervorhebung des Präventionsgedankens für die angekündigten Initiativen. Die Mitteilung für die neue Strategie im Arbeits- und Gesundheitsschutz 2007 bis 2012 sollte vor allem auch neue Gesundheitsrisiken analysieren, den Schutz bisher nicht berücksichtigter Arbeitnehmergruppen einbeziehen und sich mit der Frage befassen, wie die Umsetzung der bestehenden Vorschriften zum Arbeits- und Gesundheitsschutz insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten verbessert und unterstützt werden kann.

4.2.4 Der EWSA begrüßt ebenso die Absicht der EU-Kommission, den sozialen Dialog sowohl auf branchenübergreifender als auch auf sektoraler Ebene weiter zu fördern und unterstützt insbesondere die Absicht, den europäischen Sozialpartnern mehr logistische und technische Unterstützung zukommen zu lassen. Nach Auffassung des EWSA ist dies insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten besonders notwendig, da hier die Strukturen des sozialen Dialogs vielfach noch wenig entwickelt und im Aufbau befindlich sind. Der bilaterale soziale Dialog der europäischen Sozialpartner ist ein wesentliches Element des europäischen Sozialmodells. Die besondere Rolle des sozialen Dialoges der Sozialpartner besteht in ihrer Legitimation und Repräsentativität sowie in ihrer Fähigkeit verbindliche Vereinbarungen auf europäischer Ebene abzuschließen, wie die Sozialpartner in ihrer gemeinsamen Erklärung zum Gipfel von Laeken festgestellt haben<sup>(13)</sup>. Ebenso bedeutsam ist der Dialog mit der Zivilgesellschaft, der vor allem in der Konsultation des EWSA als Forum der organisierten Zivilgesellschaft zum Ausdruck kommt<sup>(14)</sup>. Gerade in den neuen Mitgliedstaaten bedarf sowohl der zivile Dialog als auch die Entwicklung stabiler industrieller Beziehungen zwischen den Sozialpartnern der Unterstützung durch die EU-Kommission.

4.2.5 Die EU-Kommission beabsichtigt, weitere Initiativen im Bereich der sozialen Verantwortung der Unternehmen zu ergreifen, mit dem Ziel, die Entwicklung von Grundsätzen der sozialen Verantwortung der Unternehmen zu fördern. Der EWSA ist der Auffassung, dass die vielen guten Beispiele über Verhaltenskodizes und andere freiwillige Maßnahmen der Unternehmen zur Übernahme sozialer Verantwortung, die im europäischen Stakeholder-Forum dargestellt wurden, hierfür eine gute Grundlage bilden. Dies sollte auch Initiativen zum lebenslangen Lernen einschließen. Der EWSA unterstützt daher die Bemühungen der EU-Kommission, Initiativen zu ergreifen, die die Entwicklung und Transparenz von Grundsätzen sozialer Unternehmensverantwortung auf europäischer Ebene fördern.

<sup>(12)</sup> Stellungnahme des EWSA zu dem Thema „Konkrete Anwendung der Richtlinie 94/45/EG über Europäische Betriebsräte und eventuell überprüfungsbedürftige Aspekte“ (ABl. C 10 vom 14.1.2004 - Herr PIETTE).

<sup>(13)</sup> ETUC/UNICE/CEEP gemeinsame Erklärung vom 7.12.2001.

<sup>(14)</sup> Stellungnahme des EWSA zu dem Thema „Europäisches Regieren - ein Weißbuch“ (ABl. C 125 vom 27.5.2002, Seite 61 - Berichterstatlerin war Frau Engelen-Kefer, Mitberichterstatlerin Frau PARI).

### 4.3 Europäischer Arbeitsmarkt

4.3.1 Die EU-Kommission beabsichtigt, verschiedene Initiativen zu ergreifen, um bestehende Hemmnisse bei der grenzüberschreitenden Mobilität zu beseitigen und die Herausbildung eines echten europäischen Arbeitsmarktes zu fördern. Eine Initiative besteht in dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Übertragbarkeit von Ansprüchen aus betrieblichen Altersversorgungssystemen. Der EWSA erachtet es als notwendig, diesen Vorschlag rasch zu unterbreiten, nachdem es aufgrund divergierender Standpunkte über die Reichweite einer solchen Regelung nicht zur Aufnahme von Sozialpartnerverhandlungen gekommen ist.

4.3.2 Ein weiterer Vorschlag der EU-Kommission betrifft die Bereitstellung eines optionalen Rahmens für transnationale Kollektivverhandlungen entweder auf Unternehmens- oder auf Branchenebene. Nach der Vorstellung der EU-Kommission könnte ein solcher Rahmen dazu genutzt werden, Fragen der Arbeitsorganisation, der Beschäftigung, der Arbeitsbedingungen und der Weiterbildung im Sinne einer Partnerschaft für den Wandel grenzüberschreitend zu regeln. Optional bedeutet, dass es den Sozialpartnern überlassen bleibt, ob sie von einem solchen Rechtsrahmen Gebrauch machen wollen oder nicht.

Wie die Praxis der europäischen Betriebsräte zeigt, haben diese in vielen Fällen nicht nur von ihrem Recht auf Unterrichtung und Anhörung Gebrauch gemacht, sondern darüber hinaus auf freiwilliger Basis Vereinbarungen getroffen, die manche der angesprochenen Themen betreffen. Eben solche Beispiele für Vereinbarungen gibt es auch im sozialen Dialog auf Branchenebene.

Der EWSA unterstützt das Ziel, das in dieser Initiative zum Ausdruck kommt, den sozialen Dialog auf Unternehmens- und Branchenebene zu fördern und dabei stärker als bisher der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Unternehmen grenzüberschreitend tätig sind und freiwillige Vereinbarungen entsprechend grenzüberschreitende Bedeutung haben. Der EWSA empfiehlt der EU-Kommission ihren Vorschlag für eine solche Rahmenregelung im frühestmöglichen Stadium mit den europäischen Sozialpartnern zu beraten, ihren Standpunkt dazu einzuholen und zu berücksichtigen.

4.3.3 Wie die EU-Kommission ausführt, ist die Freizügigkeit eine der Grundfreiheiten in Europa. Die bestehenden Instrumente, wie das EURES-Netzwerk und die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer bedürfen daher, auch nach Auffassung des EWSA, der ständigen Verbesserung. Der EWSA hält daher den Vorschlag für sinnvoll, noch 2005 eine hochrangige Gruppe einzurichten, die sich mit den Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Mobilität und das Funktionieren der Übergangsfristen befassen soll und 2006 einen Bericht hierzu vorzulegen. Der EWSA macht darauf aufmerksam, dass die Sozialpartner und die Nichtregierungsorganisationen über breite Erfahrungen in diesem Bereich verfügen. Er fordert die EU-Kommission daher auf, Vertreter der Sozialpartner und der Nichtregierungsorganisationen bei der Zusammensetzung der Expertengruppe zu berücksichtigen.

### 5. Eine solidarische Gesellschaft: Chancengleichheit für alle

5.1 In diesem zweiten Aktionsschwerpunkt behandelt die EU-Kommission die Vertiefung des Erfahrungsaustausches über die Reform der sozialen Sicherungssysteme, die Politiken zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, zur Antidiskriminierung sowie die Rolle sozialer Dienstleistungen.

5.2 Die EU-Kommission erneuert ihren Vorschlag zur Rationalisierung und Vereinfachung der Koordinierung in den Bereichen soziale Eingliederung, Rente und Gesundheit. Der EWSA hat sich bereits in einer früheren Stellungnahme damit beschäftigt<sup>(15)</sup>. Er weist darauf hin, dass nach seiner Ansicht die Anwendung der offenen Methode der Koordinierung den Besonderheiten des jeweiligen Sachbereichs Rechnung tragen muss. Insbesondere sollte nach seiner Ansicht die bereits weit fortgeschrittene Anwendung der offenen Methode der Koordinierung im Bereich der sozialen Eingliederung mit nationalen Aktionsplänen und Berichten im Zwei-Jahres-Rhythmus fortgeführt werden. Dies ist aus Sicht des EWSA auch deshalb besonders notwendig, als das Ausmaß der Armut trotz der gemeinsamen Anstrengungen nicht nennenswert verringert werden konnte. Ca. 15 % der Gesamtbevölkerung der Union sind arm, wobei der Anteil in manchen Ländern über 20 % beträgt. Eine entscheidende Ursache hierfür ist die hohe Arbeitslosigkeit, wobei kinderreiche Familien und Alleinerziehende besonders betroffen sind<sup>(16)</sup>. Auch Beschäftigung schützt nicht vor Armut, wie die zunehmende Zahl von „working poor“ zeigt<sup>(17)</sup>. Deshalb sind verstärkte Anstrengungen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung notwendig.

5.3 Die EU-Kommission will in diesem Zusammenhang die Debatte über nationale Mindesteinkommensregelungen fortsetzen und 2005 eine Anhörung dazu einleiten. Der EWSA fragt sich, wo diese Debatte stattgefunden hat und wer daran beteiligt war. Nach Ansicht des EWSA ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten, jedem Bürger bei Bedürftigkeit soziale Unterstützung in Form eines Mindesteinkommens, das ein menschenwürdiges Leben ermöglicht, zukommen zu lassen. Aus den Ausführungen der EU-Kommission wird nicht deutlich, mit welchem Ziel diese Debatte über nationale Mindesteinkommen auf europäischer Ebene geführt werden soll. Ebenso möchte der EWSA die Frage aufwerfen, ob es nicht wegen der Dringlichkeit der Probleme sinnvoller wäre, das Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu einem früheren Zeitpunkt als 2010 auszurufen.

5.4 Der EWSA unterstützt die Politiken der EU-Kommission zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen und zur Antidiskriminierung generell. Die Kommission kündigt eine neue Mitteilung für 2005 an, in der sie ihr politisches Konzept erläutern und Initiativen zur Ergänzung des bestehenden Rechtsrahmens prüfen will.

<sup>(15)</sup> Stellungnahme des EWSA zu der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie: Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz“ (ABl. C 32 vom 5.2.2004 – Berichterstatter: Herr BEIRNAERT).

<sup>(16)</sup> Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung 2004, Mai 2004.

<sup>(17)</sup> Bericht der Hochrangigen Gruppe über die Zukunft der Sozialpolitik in der erweiterten Europäischen Union, Mai 2004.

Der EWSA macht darauf aufmerksam, dass die Richtlinien zur Nichtdiskriminierung in vielen Mitgliedstaaten gerade erst in nationales Recht umgesetzt worden sind bzw. dass dies gerade geschieht. Er ist daher der Auffassung, dass es sinnvoll wäre, einen Bericht über den Stand der Umsetzung dieser Richtlinien vorzulegen und auf dieser Grundlage weitere politische Maßnahmen vorzuschlagen.

Die angekündigten Maßnahmen im Bereich Gleichstellung von Frauen und Männern, insbesondere die Einrichtung eines europäischen Genderinstituts und die Neuauflage des Aktionsplans Chancengleichheit für behinderte Menschen finden die Unterstützung des EWSA.

5.5 Die EU-Kommission beabsichtigt weiter, 2005 eine Mitteilung über die Bedeutung sozialer Dienstleistungen vorzulegen. Der EWSA begrüßt dieses Vorhaben insbesondere auch, weil er davon erwartet, dass diese Mitteilung auf die kontroverse Debatte um die Richtlinie über Dienstleistungen am Binnenmarkt rückwirkt und zur Klärung beiträgt. In ihrem Weißbuch über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse hat die EU-Kommission bereits die Besonderheiten sozialer Dienstleistungen hervorgehoben, die insbesondere im Gemeinwohlaufrag und im Personenbezug bestehen. Soziale Dienstleistungen, ob privat oder öffentlich erbracht, unterscheiden sich grundlegend von anderen Dienstleistungen am Binnenmarkt dadurch, dass sie auf dem Solidaritätsprinzip beruhen, auf die Bedürfnisse des Einzelnen zugeschnitten sind und in Erfüllung des Grundrechtes auf sozialen Schutz zum sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft beitragen. Der EWSA ist daher der Auffassung, dass soziale Dienstleistungen, insbesondere auch Gesundheitsdienste, grundsätzlich anders behandelt werden müssen, als rein marktbezogene Dienstleistungen.

5.6 Der EWSA bedauert, dass die EU-Kommission nicht auf die Bedeutung gemeinnütziger Sozialdienste für die Beschäftigung und den sozialen Zusammenhalt eingeht. Der EWSA hat sich bereits in seiner Stellungnahme zur Halbzeitüberprüfung der sozialpolitischen Agenda damit befasst und ausgeführt: „Der Beitrag der gemeinnützigen Sozialdienste zur Beschäftigung und im sozialen Bereich wird immer stärker anerkannt und genutzt, was zu erheblichen Verbesserungen bei der Förderung und dem Schutz der Rechte benachteiligter Personen führt, weil er hilft, den Erfordernissen auf dem Gebiet der Ausbildung, der Sozial- und Gesundheitsfürsorge, der Unterstützung von Eingliederungsmaßnahmen und des Abbaus sozialer Unterschiede gerecht zu werden. Die Organisationen ohne Erwerbszweck tragen dazu bei, dass der soziale Bedarf, vor allem der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsschichten, erkannt und deutlich artikuliert wird; sie setzen sich dafür ein, dass das beschädigte soziale Gefüge mit seinen positiven, aber reparaturbedürftigen Bindungen wieder hergestellt wird; sie mobilisieren die Bürgersolidarität und stärken die soziale Teilhabe als notwendige Vorbedingung für die Förderung gelebter Demokratie auch in den am stärksten benachteiligten Gebieten.“<sup>(18)</sup>

<sup>(18)</sup> Stellungnahme des EWSA zu der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Halbzeitüberprüfung der sozialpolitischen Agenda“ (ABl. C 80 vom 30.3.2004 (Ziff. 3.3.6 und 3.3.7) - Herr JAHIER).

## 6. Schlussfolgerungen

6.1 Der EWSA begrüßt die Mitteilung der EU-Kommission zur sozialpolitischen Agenda und sieht darin einen Beitrag, die Bedeutung der Sozialpolitik für die Erreichung der Lissabon-Ziele herauszustellen. Er ist allerdings der Auffassung, dass sie trotz ihres strategischen Ansatzes den besonderen Erwartungen im Zusammenhang mit der Halbzeitüberprüfung der Lissabon-Strategie nicht in allen Teilen gerecht wird. Während sich die EU-Kommission in der vorangegangenen sozialpolitischen Agenda noch von der Rolle der Sozialpolitik als produktiver Faktor hat leiten lassen, ist dies in dem neuen Vorschlag nicht mehr ausdrücklich der Fall. Vielmehr ist der EWSA der Auffassung, dass die Sozialpolitik nicht der Wirtschaftspolitik untergeordnet werden darf, sondern von gleichrangiger Bedeutung ist. Die Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Aufbau eines aktiven Wohlfahrtsstaates gehören gleichermaßen zu den Zielen der Lissabon-Strategie, wie sie auf dem europäischen Gipfel im März 2000 verabschiedet wurde, wie die Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltigem Wirtschaftswachstum. Ein hohes Sozialschutzniveau gehört zu den zentralen Elementen des europäischen Sozialmodells und trägt entscheidend zum sozialen Zusammenhalt bei.

6.2 Im Gegensatz zu der oftmals vertretenen Auffassung, wonach hohe Sozialausgaben den wirtschaftspolitischen Zielen entgegenstehen, belegen empirische Daten verschiedener europäischer Länder das Gegenteil. Darauf hat die Expertengruppe „Zukunft der Sozialpolitik“ in ihrem Bericht aufmerksam gemacht. Nach einer Studie des europäischen Politikzentrums von 2004 weisen die Länder Schweden, Dänemark, Österreich, Luxemburg und Niederlande sowohl eine relativ hohe Wirtschaftsleistung als auch ein hohes Sozialschutzniveau auf. Und diejenigen Länder, die im internationalen Ranking des Weltwirtschaftsforums bei der Wettbewerbsfähigkeit am besten abschneiden, tätigen zugleich hohe Investitionen in die Sozialpolitik und die sozialen Sicherungssysteme und weisen zugleich hohe Beschäftigungsquoten und niedrige Armutsquoten nach Sozialtransfers auf<sup>(19)</sup>.

6.3 Der EWSA merkt kritisch an, dass die neue sozialpolitische Agenda weniger konkrete Maßnahmen enthält, als ihre Vorgänger. Dies macht die Beurteilung schwierig, da nicht immer erkennbar ist, in welche politische Richtung die Vorschläge gehen. Dies gilt insbesondere für die Sozialgesetzgebung, in der sich die EU-Kommission auf die Revision geltender Richtlinien beschränkt und kaum neue Vorschläge unterbreitet. Der EWSA erwartet daher, dass der strategische Rahmen durch konkrete Maßnahmen ausgefüllt wird. Er ist der Auffassung, dass die neue sozialpolitische Agenda mit einem Aktionsprogramm für die nächsten fünf Jahre verbunden werden sollte. Als Orientierung sollten dabei die sozialen Grundrechte in der zukünftigen EU-Verfassung dienen. Ausgehend davon sollte das sozialpolitische Aktionsprogramm sowohl Vorschläge für die Überprüfung bestehender Richtlinien als auch neue Richtlinienvorschläge beinhalten und gleichzeitig die geplanten Debatten und Koordinierungsmaßnahmen für die Weiterentwicklung der europäischen Sozialpolitik umfassen. Nach Ansicht des EWSA kommt es gerade im Rahmen der Halbzeitüberprüfung der Lissabon-Strategie darauf an, die europäische Sozialpolitik und ihre produktive Rolle zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung sichtbar zu machen.

<sup>(19)</sup> Bericht der Hochrangigen Gruppe über die Zukunft der Sozialpolitik in der erweiterten Europäischen Union, Mai 2004, Seite 61.

6.4 In diesem Zusammenhang möchte der EWSA auch die Frage der Finanzierung der Sozialpolitik ansprechen: Obgleich die Kommission bereits bei Vorlage der finanziellen Vorschau darauf hingewiesen hat, dass der künftige EU-Haushalt in Struktur und Dotierung die Lissabon-Strategie widerspiegeln und befördern muss, ist zu befürchten, dass der Vorschlag hinter diesem Anspruch zurückzubleiben droht.

6.5 Zwar weist die entsprechende Teilrubrik der Finanzvorschau „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“<sup>(20)</sup> eine Erhöhung aus. Von dieser Erhöhung betroffen sind jedoch v.a. Maßnahmen zur Wettbewerbsfähigkeit und zu unternehmerischen Initiativen. Ein Vergleich mit den bestehenden Ausgaben im Sozial- und Beschäftigungsbereich zeigt,

dass demgegenüber in der künftigen Sozialpolitik keine reale Aufstockung vorgesehen ist. Die Kommission schlägt hier im Wesentlichen ein unverändertes Budget vor.

6.6 Der EWSA hat dazu u.a. im Rahmen seiner Stellungnahme zum Rahmenprogramm PROGRESS<sup>(21)</sup> bereits deutlich zum Ausdruck gebracht, dass er gerade vor dem Hintergrund der ernüchternden Halbzeitbilanz von Lissabon diese Vorgabe der 'Budgetneutralität' im Bereich von Beschäftigung und Sozialpolitik nicht nachvollziehen kann. Der EWSA fordert daher, auch die für Sozialpolitik veranschlagten Mittel analog zu den restlichen Maßnahmen im Rahmen des Titels Wachstum und Beschäftigung entsprechend zu erhöhen.

Brüssel, den 13. Juli 2005

Die Präsidentin  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(20)</sup> KOM(2004) 101 endg./2 vom 26.2.2004.

---

<sup>(21)</sup> Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Gemeinschaftsprogramm für Beschäftigung und soziale Solidarität - PROGRESS“ KOM(2004) 488 endg., vom 6. April 2005, CESE 386/2005.

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission — Eine verstärkte Partnerschaft für die Regionen in äußerster Randlage“

(KOM(2004) 343 endg.)

(2005/C 294/05)

Der Rat beschloss am 27. Mai 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen: „Mitteilung der Kommission — Eine verstärkte Partnerschaft für die Regionen in äußerster Randlage“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 22. Juni 2005 an. Berichterstatterin war Frau LÓPEZ ALMENDÁRIZ.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 419. Plenartagung am 13./14. Juli 2005 (Sitzung vom 13. Juli) mit 62 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 8 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Einleitung

1.1 Als Antwort auf die Aufforderung des Europäischen Rates von Sevilla im Juni 2002 zur Vorlage eines Berichts, der in einem umfassenden und kohärenten Ansatz die Besonderheiten der Regionen in äußerster Randlage und die Möglichkeiten, ihnen Rechnung zu tragen, aufzeigen soll, hat die Europäische Kommission am 26. Mai 2004 eine Mitteilung mit dem Titel „Eine verstärkte Partnerschaft für die Regionen in äußerster Randlage“<sup>(1)</sup> angenommen.

1.2 Im Vorfeld der EU-Erweiterung und im Zusammenhang mit den weltweiten Entwicklungen stellte diese Aufforderung des Europäischen Rates eine richtungweisende Initiative für die Festlegung einer umfassenden Entwicklungsstrategie für die Regionen in äußerster Randlage im Sinne einer verstärkten Umsetzung von Artikel 299 Absatz 2 EGV dar.

1.3 Kurz vor dem Europäischen Ratsgipfel in Sevilla verabschiedete der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss am 29. Mai 2002 seine Initiativstellungnahme zum Thema „Zukunftsstrategie für die Regionen in äußerster Randlage der Europäischen Union“<sup>(2)</sup>, in der der Ausschuss für die Entwicklung einer globalen Strategie für die Regionen in äußerster Randlage plädierte, die eine Definition der Grundsätze, Ziele und verfügbaren Mittel sowie einen Zeitplan für künftige Maßnahmen umfasst.

1.4 Mit dem Ziel, einen erneuten Anstoß für eine umfassende und kohärente Politik für die Regionen in äußerster Randlage zu geben, legten die betreffenden Regionalregierungen und ihre Mitgliedstaaten im Juni 2003 Memoranden vor, in denen die Bedeutung der besonderen Situation der Regionen in äußerster Randlage im Vergleich zu den übrigen europäischen Regionen hervorgehoben wurde.

1.5 Die ausdrückliche rechtliche Anerkennung der Regionen in äußerster Randlage wird in Artikel III-424 und IV-440 Absatz 2 des Vertrags über eine Verfassung für Europa bekräftigt, in dem außerdem neben dem Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts als neues Ziel der territoriale Zusammenhalt ausgewiesen wird.

<sup>(1)</sup> KOM(2004) 343 endg.

<sup>(2)</sup> Abl. C 221 vom 17.9.2002, S. 37, Berichterstatterin: Frau LÓPEZ ALMENDÁRIZ.

### 2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsdokuments

2.1 Die Europäische Kommission hat eine verstärkte Partnerschaft mit den Regionen in äußerster Randlage der Union vorgeschlagen. Die neue Strategie fügt sich in die Reform der EU-Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2007-2013 ein. Die Mitteilung beinhaltet drei Schwerpunkte:

- Wettbewerbsfähigkeit: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen in äußerster Randlage durch Schaffung und Ausbau günstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen für die Ansiedlung von Unternehmen.
- Anbindung: Verstärkung der Kohäsionsmaßnahmen zugunsten der Regionen in äußerster Randlage zum Ausgleich der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Abgelegenheit, etwa durch die Zersplitterung von Inselgruppen oder die Abgeschiedenheit in schwer zugänglichen Gebieten. Der Abbau dieser Nachteile und der dadurch erhöhten Produktionskosten ist einer der wichtigsten Schwerpunkte der Maßnahmen der EU zugunsten dieser Regionen.
- Regionale Einbindung: Die Regionen in äußerster Randlage und die angrenzenden Drittländer entwickeln sich in einem gemeinsamen regionalen Umfeld, das den Handel mit Gütern und Dienstleistungen zwischen diesen begünstigt. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, die Einbindung der Regionen in äußerster Randlage in ihren geografischen Raum zu fördern.

2.2 Die Kommission bietet zwei Lösungen an, damit die Regionen in äußerster Randlage ihr Potenzial voll nutzen können:

- das spezifische Programm zum Ausgleich von Benachteiligungen: Dieses Programm soll im Zeitraum 2007-2013 aus dem EFRE finanziert werden. Es soll spezielle Nachteile ausgleichen, die sich auf die Wirtschaft der Regionen in äußerster Randlage auswirken und in Artikel 299 Absatz 2 EG-Vertrag aufgeführt sind, also Abgelegenheit, Insellage, geringe Größe, schwierige Relief- und Klimabedingungen und wirtschaftliche Abhängigkeit von einigen wenigen Erzeugnissen.

— den Aktionsplan „Grand voisinage“: Mit dieser Maßnahme soll der natürliche sozioökonomische (etwa bei Fragen der Migration) und kulturelle Einflussbereich der Regionen in äußerster Randlage ausgeweitet werden. Dabei sollen die Hindernisse abgebaut werden, die den Handel mit den benachbarten Gebieten beeinträchtigen, da diese Regionen zwar vom europäischen Kontinent sehr weit entfernt sind, aber in großer Nähe zu den geografischen Märkten der Karibik, Amerikas und Afrikas liegen. Der Aktionsplan enthält nicht nur Maßnahmen für die Bereiche Handel und Zoll, sondern soll auch die transnationale und grenzübergreifende Zusammenarbeit fördern.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt, dass in Artikel III-424 und IV-440 Absatz 2 des Vertrags über eine Verfassung für Europa die ausdrückliche rechtliche Anerkennung der Regionen in äußerster Randlage auf höchster legislativer Ebene bekräftigt wird, dergestalt dass die besonderen Merkmale dieser Regionen anerkannt und die erforderlichen rechtlichen und normativen Mittel für die Anwendung dieser Bestimmungen als bereichsübergreifende Maßnahmen zur flexiblen Durchführung der Gemeinschaftspolitiken in diesen Regionen geschaffen werden.

3.2 Der Ausschuss begrüßt ferner, dass die Europäische Union den spezifischen regionalen Anforderungen Rechnung trägt und insbesondere auch die ganz spezielle Wesenscharakteristik der Regionen in äußerster Randlage in der EU und ihre besondere Situation im Vergleich zu anderen Gebieten mit geografischen oder demografischen Benachteiligungen anerkennt.

3.3 Der Ausschuss vermerkt mit Genugtuung, dass die Europäische Kommission seiner in der Initiativstellungnahme zum Thema „Zukunftsstrategie für die Regionen in äußerster Randlage der Europäischen Union“ ausgesprochenen Empfehlung nachgekommen ist, die dienstübergreifende Gruppe „Regionen in äußerster Randlage“ der Kommission durch die Einrichtung einer eigenen Dienststelle in der GD REGIO zu stärken und sie mit weitreichenderen personellen Mitteln auszustatten. Er hofft, dass die dienstübergreifende Koordination nicht darunter leidet.

3.4 Der Ausschuss nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Kommission in ihrer Mitteilung die Grundsätze der Gleichheit und der Verhältnismäßigkeit als Grundlage für die Zuerkennung des Sonderstatus der Regionen in äußerster Randlage anerkennt, dank derer die besondere Situation dieser Regionen auf spezielle Weise berücksichtigt werden kann, damit den in diesen Regionen ansässigen europäischen Bürger die gleichen Möglichkeiten offen stehen wie allen übrigen Unionsbürgern.

3.5 Der Ausschuss erachtet es als positiv, dass die Europäische Kommission die durch die Dauerhaftigkeit und Häufung der Benachteiligungen der Regionen in äußerster Randlage bedingte Entstehung von Mehrkosten für die Energieversorgung im Allgemeinen und im Besonderen die Versorgung mit Agrarerzeugnissen für den lokalen Verbrauch aufgrund u.a. folgender Probleme anerkannt hat:

- kleine Märkte;
- Abgelegenheit von den Hauptmärkten;

— fehlende Größenvorteile im Herstellungssektor und Notwendigkeit für die Unternehmen, umfassende Lagerbestände zu halten;

— schnellere Wertminderung der Waren, weshalb strengere Sicherheitsnormen in Bezug auf die Maschinen und Anlagen erfüllt oder diese öfter ersetzt werden müssen (Probleme aufgrund schwieriger Klima- und Geländebedingungen);

— Probleme aufgrund der Verwendung einer Produktionsinfrastruktur, die für Herstellungs- und Vertriebssysteme für Massengüter konzipiert wurde;

— Mangel an qualifizierten Arbeitskräfte aufgrund der geringen Größe des Arbeitsmarktes vor Ort und des schwierigen Zugangs zum Arbeitsmarkt in Festlandeuropa;

— Mehrkosten für die Energieversorgung, die sich auf die für den Verbrauch vor Ort bestimmten Agrarerzeugnisse auswirken;

— fehlende Hochgeschwindigkeitsverbindungen und Anbindung an die Telekommunikationsnetze sowie Mehrkosten für elektronische Kommunikationsdienste;

— Schwierigkeiten bei der Förderung von lokalen Erzeugnissen außerhalb der Region;

— Schwierigkeiten aufgrund der Verpflichtung zur Einhaltung von Umweltvorschriften;

— zweifache Insellage in dem Sinne, dass einige Regionen in äußerster Randlage sich noch in kleinere physisch voneinander getrennte Untereinheiten untergliedern, d.h. sich ihrerseits aus mehreren Inseln zusammensetzen.

3.6 Der Ausschuss unterstützt das Anliegen der Europäischen Kommission, die Regionen in äußerster Randlage in die Lissabon- und die Göteborg-Strategie einzubinden in dem Bemühen, das Beschäftigungsniveau zu heben, die Wirtschaftsreformen voranzubringen und den sozialen Zusammenhalt zu stärken, und schlägt daher vor, das Potential dieser Regionen im Bereich der Wissensgesellschaft zum Tragen zu bringen.

3.7 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass der Fremdenverkehr mit seiner Dynamik einen hohen Mehrwert hervorbringt, der zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen in äußerster Randlage beiträgt. Dies darf jedoch nicht einem übergebührlichen Wachstum dieses Sektors in die Hand spielen, das zu einem Ungleichgewicht führen würde und negative Auswirkungen auf die nachhaltige ökologische Entwicklung dieser Regionen nach sich zöge.

### 4. Besondere Bemerkungen zu der Kommissionsmitteilung

4.1 Der Ausschuss nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Kommission in ihrer Mitteilung einige der vom Ausschuss in seiner Initiativstellungnahme<sup>(3)</sup> formulierte Empfehlungen aufgegriffen hat, bedauert jedoch, dass andere Empfehlungen nicht gebührend berücksichtigt wurden.

<sup>(3)</sup> ABl. C 221 vom 17.9.2002.

4.2 Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Regionen in äußerster Randlage und ihre Mitgliedstaaten in Bezug auf die Einbeziehung dieser Regionen in die künftige Kohäsionspolitik den gemeinsamen Standpunkt vertraten, dass diese Regionen automatisch als förderwürdig unter dem alten Ziel 1, das heißt dem nunmehrigen Ziel „Konvergenz“ einzustufen sind, da dies nach ihrer Ansicht die beste Lösung ist, um der besonderen Situation dieser Regionen Rechnung zu tragen und so die einheitliche Behandlung dieser Regionen und die Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel sicherzustellen, damit sie ihren dauerhaften Nachteilen die Stirn bieten können.

4.3 Der Ausschuss stellt fest, dass die Kommission sich für eine andere Lösung entschieden hat, und zwar die Anwendung der allgemeinen Bestimmungen der Kohäsionspolitik auf die Regionen in äußerster Randlage in Verbindung mit der Schaffung zweier spezifischer Instrumente, namentlich einem Programm zum Ausgleich der Benachteiligungen der Regionen in äußerster Randlage und einem Aktionsplan „Grand voisinage“.

4.4 Der Ausschuss merkt an, dass die Mitteilung keinen expliziten Verweis auf den rechtlichen Geltungsbereich von Artikel III-424<sup>(4)</sup> des Vertrags über eine Verfassung für Europa enthält.

4.5 Der Ausschuss bedauert, dass in der von der Europäischen Kommission für die Regionen in äußerster Randlage vorgeschlagenen Strategie vor allem, um nicht zu sagen fast ausschließlich auf die Kohäsionspolitik abgestellt wird und darüber Bestimmungen für die übrigen sektorspezifischen Bereiche quasi völlig zu kurz kommen.

4.6 Der Ausschuss hofft, dass die Fortschritte bei der Definition dieser Regionen und der Identifizierung der Unzulänglichkeit bestimmter sektorspezifischer Maßnahmen sich in einer bereichsübergreifenden Strategie für die Regionen in äußerster Randlage niederschlagen werden, die der besonderen und einzigartigen Wesenscharakteristik dieser Regionen innerhalb des Hoheitsgebiets der Union Rechnung trägt.

4.7 Der Ausschuss vertritt daher die Auffassung, dass wegen des geringen Augenmerks, das der Bedeutung der übrigen Gemeinschaftspolitiken beigemessen wird, von einer wirklich umfassenden und kohärenten Strategie für die Regionen in äußerster Randlage im Sinne des der Kommission vom Europäischen Rat von Sevilla erteilten Mandats wohl kaum die Rede sein kann.

(4) „Artikel III-330: Unter Berücksichtigung der strukturbedingten wirtschaftlichen und sozialen Lage Guadeloupes, Französisch-Guayanas, Martiniques, Réunions, der Azoren, Madeiras und der Kanarischen Inseln, die durch die Faktoren Abgelegenheit, Insellage, geringe Größe, schwierige Relief und Klimabedingungen und wirtschaftliche Abhängigkeit von einigen wenigen Erzeugnissen erschwert wird, die als ständige Gegebenheiten und durch ihr Zusammenwirken die Entwicklung schwer beeinträchtigen, erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission Europäische Gesetze, Rahmengesetze, Verordnungen und Beschlüsse, die insbesondere darauf abzielen, die Bedingungen für die Anwendung der Verfassung auf die genannten Gebiete, einschließlich der gemeinsamen Politik, festzulegen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Die Rechtsakte nach Absatz 1 betreffen insbesondere die Zoll- und Handelspolitik, die Steuerpolitik, Freizonen, die Agrar- und Fischereipolitik, die Bedingungen für die Versorgung mit Rohstoffen und grundlegenden Verbrauchsgütern, staatliche Beihilfen sowie die Bedingungen für den Zugang zu den Strukturfonds und zu den horizontalen Unionsprogrammen.

Der Rat erlässt die Rechtsakte nach Absatz 1 unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale und Zwänge der Gebiete in äußerster Randlage, ohne dabei die Integrität und Kohärenz der Rechtsordnung der Union, die auch den Binnenmarkt und die gemeinsamen Politikbereiche umfasst, zu beeinträchtigen.“

4.8 Dies gilt nach Meinung des Ausschusses zumal für den Agrarbereich, da die Kommission eine Antwort auf eine Vielzahl der von den Regionen in äußerster Randlage aufgeworfenen Fragen, die eine rasche Lösung verlangen, schuldig bleibt.

4.9 Der Ausschuss bedauert ferner, dass der Kommissionsvorschlag keine Bestimmungen zur Einwanderungspolitik enthält, die Lösungen für die dringenden Probleme vorsehen, mit denen einige der Regionen in äußerster Randlage ständig konfrontiert sind, und fordert, dass der besonderen Situation dieser Regionen in der künftigen Einwanderungspolitik Rechnung getragen wird.

4.10 Der Ausschuss fragt sich, ob es wirklich sinnvoll und angemessen ist, die allgemeinen Förderkriterien der Kohäsionspolitik auf die Regionen in äußerster Randlage anzuwenden, wenn man bedenkt, dass alle Regionen in äußerster Randlage weder über ausreichende grundlegende Infrastrukturen noch über die erforderliche Wettbewerbsfähigkeit für die Verwirklichung der Ziele der Lissabon- und der Göteborg-Strategien verfügen.

4.11 Der Ausschuss weist darauf hin, dass die von der Kommission vorgeschlagene Strategie für die Regionen in äußerster Randlage fast ausschließlich auf zwei spezifischen Instrumenten fußt, und zwar dem spezifischen Programm zum Ausgleich der Mehrkosten und dem Aktionsplan „Grand voisinage“<sup>(5)</sup>.

4.12 Der Ausschuss begrüßt, dass im Rahmen des neuen EFRE-Ziels 3 „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ die Regionen in äußerster Randlage nicht nur unter dem Schwerpunkt „transnationale Zusammenarbeit“, sondern auch unter dem Schwerpunkt „grenzübergreifende Zusammenarbeit“ als förderwürdig eingestuft werden, da er dies als grundlegende Voraussetzung für die Eingliederung dieser Regionen in ihr jeweiliges geografisches Umfeld ansieht.

## 5. Empfehlungen

5.1 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Europäische Kommission eine umfassende Strategie für die Regionen in äußerster Randlage erarbeiten und die erforderlichen Mittel bereitstellen muss, um ihre Umsetzung sicherzustellen und die in ihrem Bericht von März 2000 angekündigten und in den Schlussfolgerungen des Rates von Sevilla von Juli 2002 geforderten Verpflichtungen zu erfüllen. In diesem Zusammenhang muss klargestellt werden, dass der geltende Artikel 299 Absatz 2 EGV (Artikel III-424 des Vertrags über eine Verfassung für Europa) die einzige und gemeinsame Rechtsgrundlage für sämtliche Maßnahmen zugunsten der Regionen in äußerster Randlage ist, auch wenn hierfür Ausnahmen von den Vertragsbestimmungen oder Änderungen und Anpassungen des Sekundärrechts erforderlich sind.

5.2 Daher hält es der Ausschuss für notwendig und zweckdienlich, eine Reihe von Empfehlungen an die Europäische Kommission zu richten, um diese dazu aufzufordern,

(5) Siehe Fußnote 1.

5.2.1 die allgemeinen Kriterien für die Förderfähigkeit im Rahmen der Kohäsionspolitik nicht auf die Regionen in äußerster Randlage anzuwenden, da dies die beste Lösung ist, um den dauerhaften Nachteilen dieser Regionen zu begegnen und gleichzeitig ihre einheitliche Behandlung zu gewährleisten;

5.2.2 die vorgeschlagenen spezifischen Instrumente mit ausreichenden Finanzmitteln auszustatten, damit diese den Anforderungen und Problemen der Regionen in äußerster Randlage gerecht werden können;

5.2.3 weder Kosten noch Mühen zu scheuen, um dem Aktionsplan „Grand voisinage“ über eine effiziente und kohärente Koordinierung mit der Entwicklungspolitik der EU und insbesondere mit den Bestimmungen des Abkommens von Cotonou, dem MEDA-Programm (südlicher Mittelmeerraum und Mittlerer Osten) und der ALA-Finanzregelung (Lateinamerika und Asien) sowie allen Gemeinschaftsinitiativen und -programmen, die in Zukunft für die Zusammenarbeit mit verschiedenen Regionen der Welt auf den Weg gebracht werden, einen echten Inhalt zu verleihen;

5.2.4 die Interessen der Bananenerzeuger in der Gemeinschaft bei der anstehenden Reform der Gemeinsamen Marktordnung für Bananen durch eine Verbesserung des derzeitigen Marktgleichgewichts zu schützen, um den Zugang der Erzeuger aus Ländern mit Entwicklungsrückstand zum Gemeinschafts- und Weltmarkt mit der Sicherstellung des Einkommensniveaus und der Beschäftigung der Gemeinschaftserzeuger in Einklang zu bringen. Es gilt, einen angemessenen und ausreichend hohen Zolltarif festzulegen, um die Zukunft der Bananenerzeugung in der Gemeinschaft zu sichern;

5.2.5 dem Endergebnis der WTO-Verhandlungen bei der Festsetzung der Höhe des Pauschalzolls gegebenenfalls durch geeignete Maßnahmen Rechnung zu tragen, um die Beschäftigung und das Einkommen der Bananenerzeuger in der EU zu garantieren. Diese Maßnahmen könnten beispielsweise eine Verbesserung der Mechanismen des internen Beihilfesystems zum Gegenstand haben;

5.2.6 bei der Änderung der Agrarbestimmungen der POSEI-Programme das Potential dieser Instrumente auszuschöpfen, die bislang in erster Linie aufgrund der erst vor Kurzem erfolgten Durchführung einiger Maßnahmen noch nicht optimal genutzt wurden. Die festgelegten Kreditlinien sind einzuhalten, wobei ausreichende Finanzmittel für die Verwirklichung der in diesen Programmen festgelegten Ziele bereitgestellt werden müssen;

5.2.7 den besonderen Anforderungen der Regionen in äußerster Randlage im Rahmen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums Rechnung zu tragen. Dies bedeutet: Aufhebung von Bestimmungen, die den Zugang zu Strukturhilfen einschränken oder erschweren; Ausgleich der Mehrkosten für Landwirte und Viehzüchter; Festlegung von Beihilfesätzen, die den Bedürfnissen dieser Regionen entsprechen, sowie Ausweitung der gemeinschaftlichen Unterstützung mittels flankierender Maßnahmen u.a. für spezifische Produktionssysteme (Förderung des Einsatzes geeigneter Maschinen), das System der Agrarversicherung und die Förderung von Zusammenschlüssen und Programmen zur Bekämpfung von Schädlingen;

5.2.8 neue Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Agrarerzeugnissen wie Tomaten und anderer

Früchte sowie Pflanzen und Blumen vorzusehen, die auf den selben Märkten mit entsprechenden Erzeugnissen aus Drittländern konkurrieren, die Assoziierungsabkommen mit der EU geschlossen haben (z.B. Marokko) oder Zollpräferenzregelungen genießen (z.B. die AKP-Staaten);

5.2.9 die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit sowohl im Rahmen des künftigen Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) als auch des künftigen Europäischen Fischereifonds (EFF) die derzeitige Mittelausstattung der Fonds und die Beihilfesätze für sämtliche Regionen in äußerster Randlage gesichert bleiben;

5.2.10 vor allem zur Senkung der im Großteil dieser Regionen besonders hohen Arbeitslosenquote und zur Gewährleistung der Chancengleichheit der Einwohner dieser Regionen im Vergleich zu den übrigen Unionsbürgern die Bedeutung des Europäischen Sozialfonds in den Regionen in äußerster Randlage zu stärken;

5.2.11 den Auf- bzw. gegebenenfalls den Ausbau von Wirtschafts- und Sozialräten zu fördern, um einen besseren Einblick in die Standpunkte der betroffenen wirtschaftlichen und sozialen Akteure sowie der Organisationen der Zivilgesellschaft ganz allgemein zu gewinnen;

5.2.12 ihre Vorschläge in Bezug auf die staatlichen Beihilfen dahingehend zu überarbeiten, dass die Bestimmungen des Entwurfs für einen Vertrag über eine Verfassung für Europa berücksichtigt werden, und die Sonderbehandlung der Regionen in äußerster Randlage im Zusammenhang mit den staatlichen Beihilfen für den Landwirtschafts- und Fischereisektor sowie den Warenverkehr beizubehalten und zu intensivieren;

5.2.13 geeignete Maßnahmen auf den Weg zu bringen, um die Regionen in äußerster Randlage wirksam in alle Instrumente der gemeinsamen Verkehrspolitik einzubinden, die einen Einfluss auf die Entwicklung dieser Regionen haben, und der besonderen Situation dieser Regionen in den Gemeinschaftsvorschriften über den öffentlichen Versorgungsauftrag Rechnung zu tragen, um ein den Anforderungen ihrer Bürger entsprechendes Qualitäts- und Preisniveau sicherzustellen;

5.2.14 die Wettbewerbsbestimmungen im Bereich des See- und Luftverkehrs für die Regionen in äußerster Randlage, vor allem die Regionen, die dem Problem der zweifachen Insellage gegenüberstehen, zu ergänzen und zu verbessern;

5.2.15 die spezifischen Maßnahmen für die Regionen in äußerster Randlage, die im Kommissionsvorschlag für das siebte F&TE-Rahmenprogramm enthalten sind, in angemessener Weise umzusetzen, um die Beteiligung der Regionen in äußerster Randlage an den FTE-Initiativen der Gemeinschaft u.a. in den Bereichen Klimatologie, Vulkanologie, Ozeanologie, biologische Vielfalt und Naturrisiken zu erleichtern;

5.2.16 der besonderen Situation der Regionen in äußerster Randlage bei der Liberalisierung des Gas- und Strombinnenmarktes Rechnung zu tragen, um die Verbraucher in diesen Regionen in Bezug auf eine regelmäßigen Versorgung, die Qualität der Dienstleistungen und die Preispolitik keinesfalls zu benachteiligen. Dafür bedarf es einer flexibleren Vorgehensweise bei der Festlegung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und der Vorschriften für staatliche Beihilfen;

5.2.17 umgehend Maßnahmen für die Sicherstellung einer nachhaltigen Entwicklung der Regionen in äußerster Randlage insbesondere in Bezug auf den Schutz der Artenvielfalt, das Netz Natura 2000 und die Abfallwirtschaft zu beschließen;

5.2.18 bei der Festlegung von speziellen Mechanismen und Verfahren für die Regionen in äußerster Randlage innovative Konzepte zu verfolgen, damit diesen Regionen die Vorteile des Binnenmarktes nicht vorenthalten bleiben, und beispielsweise die Nutzung erneuerbarer Energieträger und den Zugang zu Breitbandnetzen zu fördern;

5.2.19 die Beibehaltung der differenzierten Steuersysteme für die Regionen in äußerster Randlage zu gewährleisten, sind

diese doch für ihre Wirtschaftsentwicklung von grundlegender Bedeutung;

5.2.20 die aktive Teilnahme der Regionen in äußerster Randlage an den Verhandlungen über wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen mit den AKP-Ländern in Erwägung zu ziehen und auf diese Weise einen Kanal für den direkten und ständigen Dialog zwischen den regionalen und/oder ihren nationalen Behörden und den regionalen Einrichtungen, mit denen die EU diese Abkommen aushandelt, zu schaffen, um diese Abkommen wirksamer und kohärenter zu gestalten und besser auf einander abzustimmen.

Brüssel, den 13. Juli 2005

Die Präsidentin  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Anne-Marie SIGMUND

### **Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zum Markt für Hafendienste“**

(KOM(2004) 654 endg. — 2004/0240 (COD))

(2005/C 294/06)

Der Rat beschloss am 2. Dezember 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 80 Absatz 2 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der obenerwähnten Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 19. Mai 2005 an. Berichterstatter war Herr RETUREAU.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 419. Plenartagung am 13./14. Juli 2005 (Sitzung vom 13. Juli) mit 91 gegen 49 Stimmen bei 17 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

#### **1. Einleitung**

1.1 Nach ihrem Grünbuch über Seehäfen und Seeverkehrsinfrastruktur vom Jahre 1997 machte die Kommission in ihrem ersten Entwurf für eine Richtlinie über den „Marktzugang für Hafendienste“ im Jahre 2001 — zu einem Zeitpunkt, zu dem das Grünbuch über die Gemeinsame Verkehrspolitik noch in Arbeit war — darauf aufmerksam, dass das „Hafenpaket“ folgende zentrale Anliegen beinhaltete:

— Einbeziehung der Seehäfen in das transeuropäische Verkehrsnetz;

— Regelung des Zugangs zum Markt für Hafendienste;

— Finanzierung von Seehäfen und Hafeninfrastrukturen durch öffentliche Mittel.

1.2 Die Schwerpunktthemen des „Hafenpakets“ wurden in der Einleitung des ersten Richtlinienentwurfs <sup>(1)</sup> zum zweiten Themenkreis Zugang zum Markt für Hafendienste ausführlich dargelegt, der vom Europäischen Parlament in dritter Lesung letztlich abgelehnt wurde.

1.3 Unter Wahrnehmung ihres Vorrechts als einzige Institution mit Gesetzesinitiativbefugnis kommt die Kommission mit ihrem neuen Richtlinienvorschlag <sup>(2)</sup> über den Zugang zum Markt für Hafendienste wieder auf dieses Thema zurück, da sie es als ihr Recht und ihre Pflicht erachtet, in Anwendung des EG-Vertrags in diesem Bereich gesetzgebend tätig zu werden.

1.4 Die Kommission bekräftigt in der Einleitung, dass der Denkansatz, die Grundsätze und die Ziele, die die Kommission in ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2001 verfolgte, unverändert gültig bleiben, aber einige der vorgeschlagenen Änderungen berücksichtigt wurden, weil sie eine Bereicherung des ursprünglichen Vorschlags darstellten.

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 35 endg.

<sup>(2)</sup> KOM(2004) 654 endg. vom 13. Oktober 2004.

1.5 Bevor auf die Art und Reichweite der Änderungen eingegangen wird, die im neuen Richtlinienvorschlag gegenüber der Vorfassung vorgenommen wurden, sei auf einige der maßgeblichen Hindernisse hingewiesen, auf die der ursprüngliche Vorschlag gestoßen war, als da sind:

- das Erfordernis einer solchen Richtlinie an sich wurde angezweifelt;
- es wurde — übrigens seitens des Ausschusses bereits im Zusammenhang mit dem Grünbuch von 1997<sup>(3)</sup>, aber erneut dann nach der Vorlage des Richtlinienvorschlags im Jahre 2001 bemängelt, dass im Hafensektor die soziale Dimension nicht wirklich berücksichtigt wird;
- die Anforderungen in Bezug auf Sicherheit, Umweltschutz und der Aspekt des gemeinwirtschaftlichen Versorgungsauftrags (Artikel 86 EG-Vertrag) wurden ebenfalls nicht genügend berücksichtigt;
- Lotsendienste sollten vom Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie ausgenommen werden (der Berichtsersteller des Europäischen Parlaments hatte vorgeschlagen, auch das Handling vom Geltungsbereich auszuklammern, fand in diesem Punkt jedoch keine Mehrheit im EP-Ausschuss);
- die Selbstabfertigung vom Prinzip und seiner Reichweite und das Handling, zumal bezüglich der systematischen Forderung, dass es in jedem Hafen mindestens zwei Anbieter geben muss, war Gegenstand mehrfacher Kritik und hat sogar einen europaweiten Hafentarbeiterstreik ausgelöst;
- über die Geltungsdauer der Genehmigungen gab es lange Debatten, genau wie über die Entschädigung der vorhergehenden Dienstleister durch die Marktneulinge: es ging nämlich darum, die Investitionstätigkeit nicht zu bremsen, selbst nicht gegen Ende der Laufzeit der Genehmigung, und die wirtschaftlichen Interessen der Dienstleister zu wahren.
- die Öffnung des Marktes für eine größtmögliche Anzahl von Dienstleistern, an der unter Bezugnahme auf die Bedingungen für eine wirtschaftliche Effizienz und der Rentabilität der Investitionen nach Maßgabe der tatsächlichen Größenordnung des Marktes und aufgrund anderer Überlegungen, wie etwa der Beachtung der Entwicklungsstrategie oder der Spezialisierung der Häfen, Kritik geübt wurde.

## 2. Der neue Richtlinienvorschlag der Kommission

2.1 Die jetzige Kommissionsvorlage enthält eine sehr ausführliche Begründung und zahlreiche Erwägungsgründe. Die Kommission führt aus, dass in ihrer jetzigen Vorlage der ursprüngliche Entwurf aus dem Jahre 2001 wieder aufgegriffen, daneben aber auch dem geänderten Vorschlag der Kommission von 2002, dem gemeinsamen Standpunkt des Rates und den beim Vermittlungsverfahren nach der zweiten Lesung im Europäischen Parlament herausgekommenen Texten Rechnung getragen wurde.

<sup>(3)</sup> Stellungnahme des EWSA zu dem „Grünbuch der Kommission über Seehäfen und Seeverkehrsinfrastruktur“, ABl. C 407 vom 28.12.1998, S. 92.

2.2 Als Gründe für eine europäische Gesetzesinitiative werden im wesentlichen angeführt:

- die im Vertrag festgeschriebenen vier Grundfreiheiten,
- die Aufforderungen des Rates,
- die wachsende Verkehrsnachfrage (Weißbuch von 2001) und die Notwendigkeit, einen maßgeblichen Teil dieses Zuwachses dem Seeverkehr zuzuleiten,
- das Erfordernis der Vollendung des Binnenmarktes sowie eines transparenten Wettbewerbs in und zwischen Häfen auf der Basis einheitlicher Regeln,
- die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wahrung der sozialen Rechte der Arbeitnehmer.

2.3 Die Philosophie, die Ausgangsprinzipien sowie zahlreiche Punkte blieben gegenüber dem ursprünglichen Entwurf aus dem Jahre 2001 unverändert.

2.4 Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen nicht:

- den Anwendungsbereich,
- die Kriterien für die Vergabe von Genehmigungen,
- Lotsendienste, die als gewerbliche Dienstleistungen angesehen werden,
- die Transparenz der Rechnungslegung des Hafenbetreibers oder Hafensystems (Diese Frage war im Gegensatz zu den vorstehenden Punkten nicht umstritten und außerdem bereits Gegenstand einer Richtlinie über die Transparenz der finanziellen Beziehungen sowie der Leitlinien für staatliche Beihilfen).

2.5 Die wesentlichen neuen Elemente der jetzigen Kommissionsvorlage gelten folgenden Aspekten:

- Selbstabfertigung bei Fracht- und Fahrgastdienstleistungen durch Landpersonal und unter bestimmten Bedingungen auch durch Bordpersonal.
- Die Diensteanbieter und die Selbstabfertigung unterliegen einer Genehmigungspflicht; die bereits etablierten Dienstleister müssen „innerhalb einer vertretbaren Frist“ um neue Genehmigungen nachsuchen, um den Bestimmungen der Richtlinie nachzukommen; hierfür werden angesichts der berechtigten Erwartungen der bereits im Markt aktiven Diensteanbieter höchstens zwölf Monate nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie) angesetzt.
- Als allgemeiner Grundsatz gilt der Zugang einer größtmöglichen Anzahl von Diensteanbietern zum Markt für Hafendienstleistungen, die Begrenzung ihrer Anzahl bildet die Ausnahme (Artikel 9).
- Die Geltungsdauer der Genehmigungen wird letztlich nach Maßgabe der von den Diensteanbietern zu tätigen Investitionen und den Regeln für die Abschreibung beweglicher und unbeweglicher Güter festgelegt.
- Die Frage des Wettbewerbs zwischen den Häfen wird durch die Anwendung der Transparenz-Richtlinie (Artikel 16) bzw. die Leitlinien für staatliche Beihilfen (Artikel 17) geregelt.

### 3. Besondere Bemerkungen

3.1 Einige Seehäfen sind in öffentlichem Besitz oder werden von öffentlichen Einrichtungen (Gemeinden und anderen Gebietskörperschaften, öffentlichen Einrichtungen usw.) betrieben. Die Betreiber unterliegen folglich ganz oder teilweise den Regeln für die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und unterhalten eine Kostenrechnung. Die Vorgehensweisen und Konten der verschiedenen Seehäfen sollten den einzelstaatlichen Wettbewerbsbehörden und ggf. den regionalen oder einzelstaatlichen Rechnungshöfen unterbreitet werden, und deren Berichte dann der GD Wettbewerb der Kommission zugeleitet werden.

3.2 In den letzten Jahren war in den meisten neuen Mitgliedstaaten und in den alten Mitgliedstaaten eine Privatisierung der Seehäfen zu beobachten. Viele dieser Häfen sind inzwischen Aktiengesellschaften.

3.3 Die wichtigsten Häfen Europas liegen an der Nordsee und am Ärmelkanal; das Waren- und Containerumschlagvolumen ist je nach der geographischen Lage der Häfen an den verschiedenen europäischen Meeren sehr unterschiedlich. Für die von der vorgeschlagenen Richtlinie erfassten Häfen reicht das Spektrum beim Warenumschlagsvolumen von 1,5 bis zu mehreren Zehn- oder gar Hundertmillionen Tonnen bzw. beim Containerumschlag bis zu mehreren Millionen Containern pro Jahr (wie z.B. in Rotterdam oder Antwerpen). Die Anwendung einheitlicher Regeln auf Seehäfen, die in Bezug auf Größe, Tätigkeitsspektrum, Eigentumsverhältnisse und Management sehr unterschiedlich sind, birgt nach Meinung des EWSA die Gefahr in sich, dass sie den tatsächlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen der betreffenden Häfen nicht gerecht werden; seit langem gibt es effektiven Wettbewerb zwischen Häfen. Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitserwägungen sollten unbedingt berücksichtigt werden.

3.4 Zahlreiche Häfen stellen selbst bestimmte Infrastrukturen und Dienste bereit, die für den Seeverkehr wesentlich sind, und sind deswegen der Auffassung, dass sich ihre Zuständigkeit nicht auf die Verwaltung der see- und landseitigen Hafenumflächen, deren Instandhaltung und der Wartung der Kais beschränken kann. Die Vorhaltung bestimmter Dienste kann aus Gründen des gemeinwirtschaftlichen Versorgungsauftrags oder in dem Anliegen eines finanziellen Gesamtgleichgewichts für die Hafenbehörde bzw. eines Gewinns erfolgen, der an die Aktionäre von Privathäfen verteilt werden kann. Das Verbot von „Kreuzsubventionen“ würde die Investitionskapazität der Häfen beeinträchtigen.

3.5 Der Ausschuss stellt zu seinem Bedauern fest, dass die seit dem Grünbuch und dem ersten Hafepakete eingetretenen bedeutenden Entwicklungen nicht berücksichtigt wurden, und fordert die Kommission auf, ihren Richtlinienvorschlag anhand einer objektiven Folgenabschätzung, die den derzeitigen Gegebenheiten bei den europäischen Häfen und ihrer unleugbaren internationalen Wettbewerbsfähigkeit Rechnung trägt, zu überarbeiten; der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission bei der Anhörung, die der Ausschuss am 31. Januar 2005 veranstaltete, angekündigt hat, dass eine solche Untersuchung gegen Ende Juni 2005 veröffentlicht werde. In Ermangelung eines für den sozialen Dialog zuständigen Ausschusses müssten die Sozialpartner nach Meinung des EWSA ebenfalls gehört werden. Bei Beachtung der üblichen Verfahren im Bereich der besseren Rechtssetzung (wie z.B. Mitbestimmung und Konsul-

tierungen, Folgenabschätzungen) ergäben sich grundlegende Änderungen des Richtlinienvorschlags; der zweite Entwurf folgte sehr kurz auf den ersten Entwurf, ohne dass hinreichende Vorbereitungsarbeiten durchgeführt worden wären.

3.6 Ein Hafen stellt eine sehr komplexe Logistikplattform dar, die über Binnenwasserstraßen, Schienenverkehrswege, Straßen, Rohrleitungen und Küstenschifffahrt an ein Hinterland mit variabler — sprich regionaler, nationaler oder internationaler — geographischer und wirtschaftlicher Reichweite angebunden ist, und muss Strategien konzipieren, die mit der Entwicklung des geographischen Raums, den er wirtschaftsmäßig bedient, seinem Arbeitskräftepotential, den wirtschaftlichen Bedürfnissen und deren Entwicklung im Zusammenhang stehen. Nach Ansicht des EWSA müsste auf Intermodalität zugunsten des Seeverkehrs abgehoben werden, und zwar vor allem Seeverkehrskabotage, aber die im Richtlinienentwurf in seiner jetzigen Form vorgesehene Regelung geht auf dieses Gebot nicht ausdrücklich ein.

3.7 Die Rolle der Handelshäfen — ob Spezialhäfen oder nicht, in öffentlichem oder privatem Besitz — beschränkt sich nicht auf die Bereitstellung der materiellen Infrastruktur (Zugangswege, Docks, Kais, Landflächen) einer multimodalen Plattform. Ihre Funktion der Organisation, der Raumaufteilung, der Vorausplanung bezüglich der Weiterentwicklung der Infrastruktur muss auch finanziell entgolten werden, und außerdem müssen sie bei eventuellen Leistungsmängeln der privaten Betreiber in bestimmten Bereichen einspringen, damit die Plattform funktionstüchtig bleibt.

3.8 Ihre Entwicklungsvorhaben und Spezialisierung müssen respektiert werden. Die Zahl der Dienstleistungsanbieter sollte nicht nur unter dem Gesichtspunkt des verfügbaren Raums und infrastrukturmäßiger Zwänge bezüglich des Zugangs, sondern auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Rentabilität für die Anbieter, der betrieblichen Sicherheit, der Hafenorganisation, der Umwelt- und Sozialgarantien, der Erhaltung von Arbeitsplätzen beschränkt werden können. Dies ist im Wesentlichen eine Frage der Subsidiarität. Außerdem kann ein verschärfter Wettbewerb zu einer Streuung von Mitteln und Kompetenzen führen, die den Interessen der Hafennutzer abträglich ist.

3.9 Der EWSA erkennt an, dass der neue Entwurf der Kommission den Hafenbehörden größeren Handlungsspielraum bei der Festlegung der Höchstzahl der Dienstleister pro Dienstleistungskategorie nach Maßgabe der Art des Hafens und der örtlichen Gegebenheiten lässt.

3.10 Die Erteilung einer Genehmigung durch die zuständige Behörde an einen Diensteanbieter bzw. der Abschluss von Verträgen zwischen der zuständigen Behörde und einem Diensteanbieter sollte für eine Geltungsdauer erfolgen, die im Verhältnis zu den vom Diensteanbieter vorgenommenen Investitionen steht, um die Genehmigungs- bzw. Vertragsbedingungen zu erfüllen, und ihm so eine normale Abschreibungsperiode ermöglicht (beispielsweise für 10 Jahre bei Investitionen, die nicht als bedeutend erachtet werden, 15 Jahre bei Investitionen in bewegliche Vermögenswerte und Ausbildung, die als bedeutend erachtet werden bzw. für 45 Jahre bei Investitionen in Immobilien und vergleichbare bewegliche Anlagewerte, die als bedeutend erachtet werden).

3.11 Die Rechte und Tätigkeitsbedingungen der Hafendienstleister, die Mietverträge über Hafengelände abgeschlossen und die Genehmigung zur Erbringung von Hafendiensten erhalten haben, können durch das Inkrafttreten der Richtlinie nicht über den Haufen geworfen werden, denn dies würde darauf hinauslaufen, dass die vertraglichen Verpflichtungen der Hafenbehörden aufgehoben würden und dann der Staat haftbar gemacht werden könnte.

3.12 Der EWSA stellt fest, dass die Änderungen bezüglich der Handling- und Lotsendienste nicht den Erwartungen entsprechen, die der EWSA, mehrere Mitgliedstaaten und auch das Europäische Parlament bereits vorgetragen haben <sup>(4)</sup>.

3.13 Die Zahl der Arbeitsplätze bei den Hafendiensten richtet sich nicht — wie von der Kommission in ihrer Vorlage dargestellt — nach der Zahl der Dienstleister, sondern nach dem tatsächlichen Hafenverkehrsaufkommen bzw. der Diversifizierung der Dienste. Eine höhere Anzahl von Dienstleistern bedeutet nicht zwangsläufig mehr Arbeitsplätze. Nur wenn das Verkehrsvolumen zunimmt und neuartige Dienstleistungen aufkommen, werden neue Arbeitsplätze entstehen.

3.14 Die Bestimmungen über den Ladungsumschlag und die Selbstabfertigung, wie sie die Kommissionsvorlage für die Hochgeschwindigkeitsseewege und die Kabotage im Binnenmarkt vorsieht, könnten die Tarifverträge in den meisten Mitgliedstaaten ernstlich in Frage stellen, da sie aufgrund des Richtlinienentwurfs mitunter als den gemeinschaftlichen Wettbewerbsvorschriften zuwiderlaufend angesehen werden könnten, während sie vor dem Sozial- und Arbeitsrecht auf einzelstaatlicher und internationaler Ebene Bestand hätten. Der Europäische Gerichtshof erkennt an, dass die Respektierung der Tarifverträge der Anwendung des Wettbewerbsrechts Grenzen setzen kann. Auf internationaler Ebene haben zahlreiche Mitgliedstaaten die Seeverkehrsübereinkommen der IAO betreffend den Hafenumschlag sowie die Arbeitsbedingungen und die Sicherheit von Schiffsbesatzungen <sup>(5)</sup> ratifiziert. Der EWSA stellt fest, dass die Bestimmungen des Kommissionsvorschlags diese Regelwerke, die im Wege dreiseitiger Verhandlungen zustande kamen, unberücksichtigt lässt.

3.15 Dem EWSA ist der starke Wettbewerb auf dem Dienstleistungsmarkt sowie die Qualität, die Sicherheit und die Kontinuität des Hafenumschlags ein großes Anliegen. Wenn jedoch den Hafenumschlagsdiensten die Selbstabfertigung gestattet wird, entstünden dadurch ungleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den bestehenden Hafenumschlagsunternehmen und den Selbstabfertigern. Die Hafenumschlagsunternehmen haben sich im Hafen durch Privatisierung oder Wettbewerb etabliert und in Suprastruktur und Infrastruktur investiert. Dagegen können die Selbstabfertiger ohne jeglichen Wettbewerb oder Investitionsverpflichtungen in den Markt für Hafendienste einsteigen und im Unterschied zu den Umschlagsunternehmen unentgeltlich die von anderen geschaffenen Einrichtungen nutzen und ohne jegliche zeitliche Beschränkungen ihre Tätigkeit ausüben. Die Häfen sind Orte mit erhöhtem Unfallrisiko, aus diesem

Grunde ist hier die Einhaltung und Kontrolle der Anforderungen eines verschärften Arbeitsschutzes erforderlich. Durch die Genehmigung der Selbstabfertigung ist mit einer erhöhten Zahl der Unglücksfälle zu rechnen. Der Bekräftigung einer sozialen Komponente des Richtlinienentwurfs zum Trotz kämen diese Bestimmungen einer Absage an die Erwartungen der Hafendarbeiter gleich, die befürchten, dass anerkannte, qualifizierte und nach einer tarifvertraglichen Vereinbarung entlohnte Arbeitsplätze wegfallen und durch unsichere Arbeitsplätze, Einzelverträge ersetzt werden, und ihnen Sozial- und Lohngarantien im Kontext eines verschärften Wettbewerbs unter Hafendienstleistern verloren gehen. Die Selbstabfertigung würde zu einer größeren aufgabenmäßigen Belastung des Bordpersonals und einem höheren Unfallrisiko führen; andererseits werden die Besatzungen häufig auf ein Minimum reduziert. Damit kämen zusätzliche Zuständigkeiten und Verpflichtungen auf die Schiffsführer zu.

3.16 Nach Meinung des EWSA kann der Lotsendienst nicht einfach mit einer gewerblichen Dienstleistung gleichgesetzt werden; hierbei sind komplexe technische Fähigkeiten und Kenntnis der sich mitunter ständig ändernden örtlichen Verhältnisse gefragt, die zum Einsatz gebracht werden, um die Sicherheit des Verkehrsablaufs, der in der Hafenumgebung lebenden Bevölkerung und der Umwelt nach Maßgabe des Transportguts zu gewährleisten. Es handelt sich also um eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse, die dem Wesen nach nicht kommerzieller Art ist, selbst wenn sie unter Aufsicht der Hafenbehörde an Privatunternehmen vergeben wird, und sollte deswegen vom Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie ausgenommen werden. Dieses hindert die Häfen nicht daran — so wie es ohnehin schon geschieht — Genehmigungen zur Ausübung lotsendienstlicher Tätigkeiten Schiffsführern zu erteilen, die aufgrund ihrer Erfahrung und Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten ihr Schiff ohne fremde Hilfe bis zum Kai zu manövrieren vermögen. Aber es muss bedacht werden, dass viele Schiffe Gefahrgut befördern, vom dem für die Sicherheit anderer Schiffe sowie für die Sicherheit der Hafenanlagen, der Hafendarbeiter und der in der Hafenumgebung lebenden Bevölkerung Risiken ausgehen.

3.17 Der EWSA stellt fest, dass die Häfen auch ein Ort sind, an dem hoheitliche Befugnisse des Hafenstaats ausgeübt werden, die durch die vorgeschlagene Richtlinie nicht beeinträchtigt werden dürfen; bestimmte Funktionen (wie etwa Beitrag zur Bekämpfung des Terrorismus, des organisierten Verbrechens und der illegalen Zuwanderung, wofür häufig Kosten- und Investitionsaufwand erforderlich ist, für den der Hafen selbst aufkommen muss) der Hafenbehörde übertragen werden können.

3.18 Die neuen Bestimmungen im Zulassungsbereich sind durchaus folgerichtig und vernünftig, wenngleich die Festlegung des „Lastenhefts“ den örtlichen Verhältnissen und Besonderheiten Rechnung tragen muss; gegen die Anwendung der Grundsätze der Transparenz und der getrennten Buchführung ist nichts einzuwenden. Der EWSA kann die Notwendigkeit ihrer Einhaltung in Anwendung der Transparenz-Richtlinie nur unterschreiben.

3.19 In der Richtlinie sollten die von den Hafendienstleistern zu erfüllenden Auflagen zur Verlängerung der Genehmigungen nach 8, 12 oder 30 Jahren konkret definiert werden.

<sup>(4)</sup> Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Marktzugang für Hafendienste“, ABL C 48 vom 21.02.2002, S. 122.

<sup>(5)</sup> Vor allem das Übereinkommen Nr. 137, das ein einziges Register für die Registrierung sämtlicher Arbeitskräfte eines Hafens sowie deren vorrangige Behandlung beim Zugang zu Hafendarbeit vorsieht, wurde von zahlreichen Meeresanrainerstaaten der EU ratifiziert.

3.20 Und schließlich besteht das Hauptanliegen des Kommissionsvorschlags offensichtlich darin, die Kosten der Hafendienste zu senken, aber nach Meinung des EWSA sind die Einhaltung der Sicherheits- und Umweltnormen und der Sozialvorschriften ebenfalls wichtige Kriterien für ein effizientes Funktionieren der Hafenplattformen im Interesse der Wirtschaftlichkeit des Verkehrs und seiner Sicherheit und Zuverlässigkeit.

3.21 Wegen der enormen Unterschiede bei den einzelstaatlichen und lokalen Verhältnissen, Vorschriften und Praktiken und Verpflichtungen der Betreiber und der öffentlichen Behörden müssen die anzuwendenden Regeln den diesbezüglichen Besonderheiten jedes einzelnen Hafens umfassend Rechnung tragen. Im Lauf der Zeit nimmt jeder Hafen Anpassungen vor und arbeitet unter den in seinem jeweiligen territorialen Umfeld für ihn günstigsten Bedingungen. Das Bestreben, die Tätigkeitsbedingungen zu vereinheitlichen, kann sich auf die Aktivitäten und das Funktionieren der Häfen negativ auswirken.

3.22 Der Subsidiaritätsaspekt bei den vorgeschlagenen Rechtsvorschriften und die lokale Kohärenz der politischen Maßnahmen zur Entwicklung der Häfen erscheinen dem EWSA wichtiger als die im Richtlinienentwurf vorgesehenen einheitlichen Bestimmungen. Je nach Größe und Art bestehen erhebliche Unterschiede zwischen Häfen. Ein zu großer Wettbewerb zwischen Diensteanbietern in einem bestimmten Hafen könnte zu Überinvestitionen, Ressourcenvergeudung und zu sozialem Rückschritt führen..

3.23 Nach Ansicht des EWSA könnte den einzelstaatlichen Kartellbehörden und den Auditstellen entsprechend den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit die Befugnis erteilt werden, Überprüfungen vorzunehmen und im Bedarfsfalle einzuschreiten, wenn die Hafenbehörde ohne wirtschaftlichen Rechtfertigungsgrund oder Vorliegen eines gemeinwirtschaftlichen Erfordernisses die ihrer Aufsicht unterliegenden Hafendienste auf einen engen Anbieterkreis konzentriert oder die Grundsätze der Transparenz oder die Buchführungsbestimmungen nicht respektiert werden; die Gemeinschaft könnte sich im Wettbewerbsbereich und bezüglich staatlicher Beihilfen besser auf die Ausnahmen konzentrieren, wenn etwa die einzelstaatlichen Wettbewerbsbehörden in die regionalen oder nationalen Rechnungshöfe ihrer Aufsichtspflicht in Bezug auf das geltende Gemeinschaftsrecht nicht in befriedigender Weise nachkommen.

3.24 Was staatliche Beihilfen angeht, wirft die aktuelle einschlägige Rechtsprechung der Kommission die Frage der Weitergabe bestimmter Kosten für zugangs- und betriebsbezogene Maßnahmen (Ausbaggerungen, Einrichtung von Fahrrinnen und Hafenbecken) an die Steuerpflichtigen auf lokaler und regionaler Ebene auf.

3.25 Die Allgemeinheit kann aber lediglich für einen Beitrag zum Gemeinwohl zur Kasse gebeten werden, nicht jedoch für die ausschließliche Senkung der Kosten für die (einzelstaatlichen oder internationalen) Nutzer von — in erster Linie und überwiegend — Seehäfen; für die Abgrenzung des allgemeinen Interesses sollte der Demokratiedanke und nicht der Marktaspekt ausschlaggebend sein.

#### 4. Schlussfolgerungen

4.1 Eine Rahmenrichtlinie, die viel weniger ins Detail geht und genügend Raum für Subsidiarität lässt, erscheint geeigneter als der Richtlinienentwurf in seiner jetzigen Fassung; der Verweis auf die einschlägig geltenden Rechtsvorschriften über Transparenz bzw. das öffentliche Auftragswesen dürfte ausreichen, ohne im Einzelnen darauf einzugehen, wie sie auf Hafendienste anzuwenden sind. Ein gemeinschaftlicher Rechtsrahmen sollte nicht in die Zuständigkeit des Leitungsorgans eines Hafens für die Wahrung des allgemeinen Interesses eingreifen.

4.1.1 Eine solche Rahmenrichtlinie sollte in keiner Weise die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten bezüglich ihrer Gesetzgebung im Bereich des Sozial- und Arbeitsrechts, des Gesundheitswesens, der öffentlichen Ordnung oder der Leistungen der Daseinsvorsorge antasten und die entsprechend den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften abgeschlossenen Tarifverträge unberührt lassen; außerdem sollte sie auch die von den Mitgliedstaaten eingegangenen internationalen Verpflichtungen, wie etwa die ILO-Übereinkommen, berücksichtigen.

4.1.2 Abschließend kann der EWSA nur mit Bedauern feststellen, dass zu dem Richtlinienentwurf keine Folgenabschätzung vorgenommen wurde, was im Widerspruch zu der seitens der Kommission bereits mit dem Weißbuch „Europäisches Regieren“ eingegangenen Verpflichtung zu einer besseren Rechtssetzung verträglich ist. Jeder Gesetzesvorschlag, der unter die Koregulierung fällt, müsste eine solche Bewertung umfassen sowie Informationen über die Konsultationen, die — zumal mit den Sozialpartnern — geführt wurden.

Brüssel, den 13. Juli 2005

Die Präsidentin  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Anne-Marie SIGMUND

## ANHANG

**zur Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses**

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

**Ziffer 1.5, dritte Zeile**

Wie folgt ändern:

„Bevor auf die Art und Reichweite der Änderungen eingegangen wird, die im neuen Richtlinienvorschlag gegenüber der Vorfassung vorgenommen wurden, sei auf einige der maßgeblichen Hindernisse hingewiesen, auf die sich für den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss durch den ~~der~~ ursprünglichen Vorschlag ergaben ~~gestoßen war~~, als da sind:“

**Begründung**

Im Sinne größtmöglicher Klarheit ist anzugeben, für wen es Hindernisse gab. Das ist anhand der vorhergehenden Absätze, in denen es um Rat und Parlament geht, nur schwerlich zu erkennen.

**Ergebnis der Abstimmung:**

Ja-Stimmen: 42

Nein-Stimmen: 63

Stimmenthaltungen: 3

**Ziffer 3.1, dritter Satz**

Wie folgt ändern:

„Ohne die Befugnisse der Europäischen Kommission anzutasten, sollten die Vorgehensweisen und Konten der verschiedenen Seehäfen ~~sollten~~ ...“

**Begründung**

Durch das vorgeschlagene Verfahren dürfen die bereits bestehenden Befugnisse der Kommission nicht ausgehöhlt werden.

**Ergebnis der Abstimmung:**

Ja-Stimmen: 54

Nein-Stimmen: 71

Stimmenthaltungen: 5

**Ziffer 3.1**

Den ganzen Absatz verschieben und zwischen 3.17 und 3.18 einfügen und daher alles im Abschnitt 3 entsprechend umnummerieren.

**Begründung**

Als einführende Bemerkung zu technisch. Passt besser zu den genannten Absätzen, in denen es um Finanzen geht.

**Ergebnis der Abstimmung:**

Ja-Stimmen: 50

Nein-Stimmen: 74

Stimmenthaltungen: 10

**Ziffer 3.4:**

Letzten Satz streichen:

„Zahlreiche Häfen stellen selbst bestimmte Infrastrukturen und Dienste bereit, die für den Seeverkehr wesentlich sind, und sind deswegen der Auffassung, dass sich ihre Zuständigkeit nicht auf die Verwaltung der see- und landseitigen Hafenumflächen, deren Instandhaltung und der Wartung der Kais beschränken kann. Die Vorhaltung bestimmter Dienste kann aus Gründen des gemeinwirtschaftlichen Versorgungsauftrags oder in dem Anliegen eines finanziellen Gesamtgleichgewichts für die Hafenbehörde bzw. eines Gewinns erfolgen, der an die Aktionäre von Privathäfen verteilt werden kann. ~~Das Verbot von ‚Kreuzsubventionen‘ würde die Investitionskapazität der Häfen beeinträchtigen.“~~

**Begründung**

Ein fairer Wettbewerb zwischen Häfen lässt keine „Kreuzsubventionen“ zu. Die mindestens anzurechnenden Kosten werden nämlich sonst verschleiert, und es fehlt somit an Transparenz.

**Ergebnis der Abstimmung:**

Ja-Stimmen: 61

Nein-Stimmen: 80

Stimmenthaltungen: 6

**Ziffer 3.6**

Letzten Satz streichen:

„Ein Hafen stellt eine sehr komplexe Logistikplattform dar, die über Binnenwasserstraßen, Schienenverkehrswege, Straßen, Rohrleitungen und Küstenschifffahrt an ein Hinterland mit variabler — sprich regionaler, nationaler oder internationaler — geographischer und wirtschaftlicher Reichweite und an Landverkehrswege angebunden ist, und muss Strategien konzipieren, die mit der Entwicklung des geographischen Raums, den er wirtschaftsmäßig bedient, seinem Arbeitskräftepotential, den wirtschaftlichen Bedürfnissen und deren Entwicklung im Zusammenhang stehen. ~~Nach Ansicht des EWSA müsste auf Intermodalität zugunsten des Seeverkehrs abgehoben werden, und zwar vor allem Seeverkehrskabotage, aber die im Richtlinienentwurf in seiner jetzigen Form vorgesehene Regelung geht auf dieses Gebot nicht ausdrücklich ein.“~~

**Begründung**

Das Hinterland ist in den meisten Fällen auf dem Seeweg gar nicht erreichbar. Deswegen erscheint es fehl am Platz, hier diesbezüglich eine Priorität zu setzen oder gar von einem Gebot zu sprechen. Denn sonst könnte erst recht für die Binnenschifffahrt ein ebensolches Plädoyer gehalten werden. Außerdem wird die Förderung der Küstenschifffahrt u.a. bereits im Programme über Hochgeschwindigkeitsseewege ins Visier genommen.

**Ergebnis der Abstimmung:**

Ja-Stimmen: 59

Nein-Stimmen: 83

Stimmenthaltungen: 9

**Ziffer 3.17 streichen:**

~~„3.17~~

~~Der EWSA stellt fest, dass die Häfen auch ein Ort sind, an dem hoheitliche Befugnisse des Hafenstaats ausgeübt werden, die durch die vorgeschlagene Richtlinie nicht beeinträchtigt werden dürfen; bestimmte Funktionen (wie etwa Beitrag zur Bekämpfung des Terrorismus, des organisierten Verbrechens und der illegalen Zuwanderung, wofür häufig Kosten und Investitionsaufwand erforderlich ist, für den der Hafen selbst aufkommen muss) der Hafenbehörde übertragen werden können.“~~

Begründung

Im Kommissionsdokument wird auf diesen Sachverhalt bereits einführlig eingegangen. Diese Ziffer lässt außerdem auch den Eindruck entstehen, dass bei einer Befugnisübertragung ohne finanzielle Zuwendung seitens des Staates der betreffende Hafen diese Kosten auch nicht an den Kunden weitergeben muss, was dann wiederum zu einem unlauteren Wettbewerb gegenüber anderen Häfen führen würde.

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 55

Nein-Stimmen: 84

**Stimmenthaltungen: 13**

**Ziffer 3.23 und 3.24** — Ziffern streichen:

~~„3.23~~

~~Was staatliche Beihilfen angeht, wirft die aktuelle einschlägige Rechtsprechung der Kommission die Frage der Weitergabe bestimmter Kosten für zugangs- und betriebsbezogene Maßnahmen (Ausbaggerungen, Einrichtung von Fahrrinnen und Hafenbecken) an die Steuerpflichtigen auf lokaler und regionaler Ebene auf.~~

~~3.24~~

~~Die Allgemeinheit kann aber lediglich für einen Beitrag zum Gemeinwohl zur Kasse gebeten werden, nicht jedoch für die ausschließliche Senkung der Kosten für die (einzelstaatlichen oder internationalen) Nutzer von in erster Linie und überwiegend Seehäfen; für die Abgrenzung des allgemeinen Interesses sollte der Demokratiedanke und nicht der Marktaspekt ausschlaggebend sein.“~~

Begründung

**Von der Hafenbehörde für den betreffenden Hafen getätigte Aufwendungen müssen den Nutzern oder den eigenen Akteuren in Rechnung gestellt werden. In den zu streichenden Ziffern wird jedoch der Eindruck erweckt, als ob das allgemeine Interesse einen Freibrief darstellt, das nicht zu tun**

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 55

Nein-Stimmen: 82

**Stimmenthaltungen: 17**

Neue Ziffer 3.25 hinzufügen:

„Da künftig bereits in der ersten Planungsphase geklärt werden muss, ob die Investitionen in Häfen mit europäischem Recht vereinbar sind, fordert der Ausschuss die Europäische Kommission auf, unabhängig von ihrem Richtlinienvorschlag umgehend alle Vorschläge für gemeinschaftliche Leitlinien zur staatlichen Finanzierung in Häfen bzw. darüber, welche Art der Finanzierung in Häfen mit den Gesetzmäßigkeiten des Binnenmarktes vereinbar ist, wovon bereits in der Anhörung vom 31. Januar 2005 die Rede war, vorzulegen.“

**Begründung**

Aus dem Beginn des Textes heraus verständlich.

**Ergebnis der Abstimmung:**

Ja-Stimmen: 59

Nein-Stimmen: 85

Stimmenthaltungen: 14

**Ziffer 4.1**

Wortlaut wie folgt ändern:

„Obgleich der Ausschuss eine Liberalisierung der verkehrsbezogenen Hafendienste genau wie die Liberalisierung aller anderen Transportdienste befürwortet, erscheint ihm ~~Eine~~ Rahmenrichtlinie, die viel weniger ins Detail geht und genügend Raum für Subsidiarität lässt, ~~erscheint~~ geeigneter als der Richtlinienentwurf in seiner jetzigen Fassung; der Verweis auf die einschlägig geltenden Rechtsvorschriften über Transparenz bzw. das öffentliche Auftragswesen dürfte ausreichen, ohne im Einzelnen darauf einzugehen, wie sie auf Hafendienste anzuwenden sind. Ein gemeinschaftlicher Rechtsrahmen sollte nicht in die Zuständigkeit des Leitungsorgans eines Hafens für die Wahrung des allgemeinen Interesses eingreifen, das seinerseits jedoch den fairen Wettbewerb und die Transparenz nicht beeinträchtigen darf.“

**Begründung**

Über diesen Punkt gab es in der Studiengruppe keine Meinungsverschiedenheiten. Dieser Änderungsantrag verdeutlicht, in welchem Kontext unsere Bemerkungen und Schlussfolgerungen gesehen werden müssen. Das allgemeine Interesse kann kein Freibrief sein, von der Anwendung dieser beiden EU-Grundsätze abzusehen.

**Ergebnis der Abstimmung:**

Ja-Stimmen: 61

Nein-Stimmen: 86

Stimmenthaltungen: 12

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Beitrag der Zivilgesellschaft zu den Beziehungen zwischen der EU und Russland“

(2005/C 294/07)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 1. Juli 2004, gemäß Artikel 29 der Geschäftsordnung eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Beitrag der Zivilgesellschaft zu den Beziehungen zwischen der EU und Russland“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 20. Mai 2005 an. Berichtersteller war Herr HAMRO-DROTZ.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 419. Plenartagung am 13./14. Juli 2005 (Sitzung vom 13. Juli) mit 109 gegen 2 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Gründe für diese Stellungnahme

1.1 Die Russische Föderation, die international eine wichtige Rolle spielt, ist strategischer Partner der EU. Durch die Erweiterung der EU ist die Bedeutung der nachbarschaftlichen Zusammenarbeit Russlands und der EU noch klarer hervorgetreten. Der Aufbau bestmöglicher Beziehungen zwischen der EU und Russland ist im Rahmen der Entwicklung der gemeinsamen europäischen Werte — Demokratie sowie Schutz der Menschen- und Bürgerrechte — für beide Seiten von grundlegender Bedeutung.

1.2 Die Entwicklung der Gesellschaft und die Verbesserung der Lebensbedingungen, der Aufbau eines Rechtsstaates und eines berechenbareren Umfelds für die Unternehmen und einer Marktwirtschaft in Russland erfordern zielbewusstes Handeln. Obgleich die Führung der Russischen Föderation diese Ziele erklärtermaßen formell unterstützt, sind sowohl der Lebensalltag als auch der Stand der Umsetzung dieser Ziele weit von den Erwartungen der russischen Gesellschaft wie der internationalen Gemeinschaft entfernt. Nach Ansicht des EWSA steht das Verhalten, das die russische Führung gegenüber Unternehmern und den Medien an den Tag legt, im Widerspruch zu der erklärten Absicht der russischen Führung, die Demokratie zu fördern und die Zivilgesellschaft zu stärken. Die tatsächliche Richtung, welche die Entwicklung in Russland nimmt, empfinden nicht nur die russischen Bürger als Besorgnis erregend. Russland vollzieht eine systematische Abkehr von der Demokratie, die Regierung kontrolliert die Medien, die russische Armee ist entgegen internationaler Verpflichtungen in der Republik Moldau und in Georgien stationiert, die Justiz ist der Politik hörig. Unter derartigen Bedingungen eine organisierte Zivilgesellschaft aufzubauen, ist daher überaus schwierig.

1.3 Die sich vertiefende Integration der EU, wozu der Binnenmarkt, die gemeinsame Währung und die zunehmende Zusammenarbeit in immer mehr Politikbereichen zählen, ist eine grundsätzliche Zielsetzung mit historischer Bedeutung, die sich alle Mitgliedstaaten zu eigen gemacht haben — ungeachtet der jüngsten Rückschläge auf diesem Weg. Der interne Integrationsprozess der EU darf jedoch nicht dazu führen, dass sich die Europäische Union deshalb von Russland und den anderen europäischen Staaten, deren Entwicklung anders verläuft als die in der EU, weiter absondert, da dies zur Spaltung Europas führen könnte.

1.4 Der Erklärung des französischen Außenministers Robert Schuman vom 9. Mai 1950 zum Aufbau eines geeinten Europas liegt zugrunde, dass das europäische Einigungswerk von dem Willen zu gleichberechtigtem Handeln zugunsten gemein-

samer Ziele, von gemeinsamen Wertvorstellungen sowie von der Aussöhnung und einer Vision der Bürger von einer gemeinsamen Zukunft getragen werden müsse. Zugleich stellte Robert Schuman fest, dass Europa nicht im Handumdrehen, sondern nur durch praktische Fortschritte errichtet werden könne, vor allem aber durch die Entwicklung eines echten Gefühls gemeinsamer Verantwortung. Die Botschaft dieser Erklärung gilt auch für die Beziehungen zwischen der EU und Russland und die Bemühungen um eine Stärkung der Zusammenarbeit.

### 2. Der Beitrag der Zivilgesellschaft zu den Beziehungen zwischen der EU und Russland

2.1 Die Entwicklung engerer Beziehungen zwischen der EU und Russland ist ohne eine beharrliche Unterstützung durch die europäische organisierte Zivilgesellschaft nicht denkbar. Die Zivilgesellschaft der Europäischen Union ist um eine bessere Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland sowie um die Förderung des Aufbaus zivilgesellschaftlicher Strukturen und der Demokratie in Russland bemüht.

2.2 Die neuen Mitgliedstaaten haben binnen eines Jahrzehnts den post-kommunistischen Übergangsprozess erfolgreich bewältigt — ihr Erfahrungsschatz ist wertvoll und könnte als Mehrwert in die Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland eingebracht werden. Besonders die zivilgesellschaftlichen Akteure dieser Länder (NRO) könnten einen wichtigen Beitrag zur Demokratisierung und zum Schutz der Menschen- und Bürgerrechte in Russland leisten.

2.3 Der europäische Arbeitgeberverband UNICE hat seit Jahren Empfehlungen und Erklärungen zur Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen erarbeitet; Unternehmerkreise aus der EU und Russland erörtern dieses Thema regelmäßig im Wirtschaftsforum EU/Russland und legen dem Gipfeltreffen EU-Russland ihre Standpunkte vor. Auch der Europäische Gewerkschaftsbund EGB legt dem Gipfeltreffen seine Standpunkte vor; 2004 übermittelte er zusammen mit dem Zentralverband der russischen Gewerkschaften (FNPR) ein Schreiben an den Präsidenten der Europäischen Kommission und an den russischen Präsidenten, in dem vorgeschlagen wurde, für die Gewerkschaften Russlands und der EU eine dem Wirtschaftsforum EU/Russland entsprechende Rolle zu schaffen. Andere Akteure der Zivilgesellschaft haben auf eigene Initiative nach Wegen gesucht, um ihre Ansichten zu den Beziehungen EU/Russland in ihren jeweiligen Branchen zu bekunden. Die gesellschaftliche Organisation ist in Russland nach wie vor schwach ausgeprägt, nichtstaatliche Organisationen entstehen nur langsam und spielen eine geringe Rolle.

2.4 Der EWSA hat in den letzten Jahren mehrere Stellungnahmen zu den Beziehungen zwischen der EU und Russland erarbeitet, bei der er sich auch auf das Funktionieren der russischen Zivilgesellschaft konzentriert hat. Die wichtigsten Stellungnahmen sind in Fußnote 1 aufgeführt. Die enthaltenen Empfehlungen wurden in der vorliegenden Stellungnahme berücksichtigt, wobei nicht explizit auf die vorausgegangenen Stellungnahmen verwiesen wird<sup>(1)</sup>. Im Zuge dieser Arbeiten konnte der EWSA direkte Kontakte zu zahlreichen Hauptakteuren der russischen Zivilgesellschaft knüpfen.

### 3. Empfehlungen

#### 3.1 Die Europäische Union muss zu einer einheitlicheren Russland-Politik finden und diese pragmatisch umsetzen

3.1.1 Die Entwicklung einer kohärenten Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland wurde dadurch beeinträchtigt, dass die einzelnen Mitgliedstaaten der EU mit Russland auf bilateraler Ebene Sonderinteressen verfolgen, und zwar auch auf Handlungsfeldern, mit denen die EU beauftragt ist. Die Entwicklung konstruktiver und offener bilateraler Beziehungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und Russland darf selbstverständlich keinesfalls auf Bereiche beschränkt werden, die nicht zum Zuständigkeitsbereich der EU gehören. Bilaterale, regionale und branchenspezifische Aktionen sind im Gegenteil sehr wichtig, und jeder Mitgliedstaat der EU hat hierfür seine Verantwortung wahrzunehmen.

3.1.2 Damit die Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland positive Ergebnisse zeitigt, müssten die Zivilgesellschaften der EU stärker dazu bereit sein, Praktiken zur Selbstorganisation und zur Unterstützung des Wiederaufbaus der Solidaritätsnetze mit der russischen Zivilgesellschaft auszutauschen. Die Europäische Union kann das, was ihren Reichtum ausmacht, in den Dienst der russischen Zivilgesellschaft und somit Russlands stellen: ihre Vielfalt, die Pluralität der Formen ihrer gesellschaftlichen Organisation sowie das Modell eines demokratischen, gesellschaftlichen und kulturellen Austauschs, der durch diese Vielfalt und Pluralität ermöglicht wird. Alle Mitgliedstaaten müssen durch ihr Handeln gemeinsame Ziele fördern. Besonders nach der EU-Erweiterung ist dieser Aspekt noch wichtiger geworden. Offenkundig ist zudem, dass eine geradlinige Herangehensweise zu den besten Ergebnissen bei der Förderung der Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland führt. Ferner sollte die EU ihre technische Unterstützung für Russland ausbauen, das bestrebt ist, ein stabiles, demokratisches und wohlhabendes Land zu werden. Die Struktur bestehender technischer Hilfsprogramme sollte neu bewertet werden. Ein Fortschritt kann am besten in kleinen, aber entschlossenen Schritten erzielt werden.

(1) „Beziehungen der Europäischen Union zu Russland, der Ukraine und Weißrussland“, 1995.

„TACIS - Technische Hilfe für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und die Mongolei“, 1996.

„Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Ostseerainerstaaten“, 1998.

„Die nördliche Dimension und die Beziehungen zu Russland“, 1999.

„Die nördliche Dimension: Aktionsplan für die Nördliche Dimension in den externen und grenzüberschreitenden Politikbereichen der Europäischen Union für den Zeitraum 2000-2003“, 2001.

„Die strategische Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Russland: Wie geht es weiter?“, 2002.

„Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“, 2003.

#### 3.2 Die Fahrpläne sollten zur Erarbeitung einer dynamischen Vertragsgrundlage für die Beziehungen EU/Russland anregen

3.2.1 Die Europäische Union und Russland sind bestrebt, ihre Beziehungen ausgehend von den Fahrplänen der vier gemeinsamen Räume auf eine breite Grundlage zu stellen und zu vertiefen. Die vier gemeinsamen Räume sind: 1) der Wirtschaftsraum, 2) der gemeinsame Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 3) der Raum der Zusammenarbeit im Bereich der äußeren Sicherheit, 4) der gemeinsame Raum der Forschung und Bildung, einschließlich der kulturellen Aspekte. Die Fahrpläne sehen etwa 400 Maßnahmen vor, die in den nächsten Jahren ergriffen werden sollen. Der EWSA hält dieses Konzept für ausgezeichnet und betont, dass die EU ihre Anstrengungen verstärken muss, um offene und breitgefächerte politische, wirtschaftliche und soziale Kontakte zwischen der EU und Russland schaffen zu können.

3.2.2 Die Fahrpläne greifen mehrere zivilgesellschaftlich relevante Aspekte auf, beispielsweise die vorrangigen Bereiche des Rechts- und Wirtschaftsdialogs, Förderung des Wettbewerbs, der Investitionen und des Handels, interregionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit, Umwelt, Förderung der Beziehungen zwischen den Bürgern, Freizügigkeit, Jugend, Zusammenarbeit im Bereich Katastrophenschutz, Forschung und Erziehung, schrittweise Integration der Verkehrsnetze.

3.2.3 Der EWSA drängt auf eine rasche Umsetzung der Fahrpläne durch die EU und Russland. Deren Inhalt sollte kontinuierlich aktualisiert werden, damit sie so praktikabel wie möglich gestaltet werden; ihre Umsetzung sollte jährlich von beiden Seiten überprüft werden. Ferner sollten sowohl die EU als auch Russland festlegen, welche Gremien für die Umsetzung der Aktionsprogramme zuständig sind. Seinerseits ist der EWSA bereit, im Zuge der Nachbereitung dieser Stellungnahme einen aktiven Beitrag zu zivilgesellschaftlich relevanten Bereichen zu leisten. Diesbezüglich beabsichtigt er, Vorschläge zum Inhalt und zur Umsetzung der Fahrpläne vorzulegen und seine direkten Kontakte zu den Hauptakteuren der russischen Zivilgesellschaft zu intensivieren (siehe Ziffern 3.4.3 und 3.5.5).

3.2.4 Die zehnjährige Geltungsdauer des zu Anfang des letzten Jahrzehnts ausgehandelten Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und Russland endet 2007, falls eine der Vertragsparteien dies wünscht. Vor dem Hintergrund der Fahrpläne für die vier Kooperationsräume sollte über die Aushandlung eines neuen, zeitgemäßen Vertrags zwischen der EU und Russland entschieden werden, der auf einer strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Russland basiert. Russland sollte ermutigt werden, noch bestehende Hemmnisse im Handel mit Waren und Dienstleistungen abzubauen und einen funktionierenden Rechtsrahmen für Investitionen zu gewährleisten, damit der Weg für ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und Russland frei gemacht wird, das auf Russlands Status als Marktwirtschaft und seiner WTO-Mitgliedschaft aufbaut.

3.2.5 Ferner wäre gemeinsam mit Russland unter ähnlichen Vorzeichen über eine Erneuerung der regionalen Zusammenarbeit — im Rahmen der Nördlichen Dimension (einschließlich der Zusammenarbeit im Ostseeraum und in der Arktis) sowie der Zusammenarbeit im Schwarzmeerraum — zu verhandeln. Der Ausschuss stellt mit Zufriedenheit fest, dass dieser Aspekt in den Fahrplänen gebührend gewürdigt wird und fordert zu weiteren Schritten auf, um die regionale Zusammenarbeit als Teil der Beziehungen EU/Russland auszubauen.

### 3.3 *Die Rolle der Zivilgesellschaft muss im Rahmen der Fahrpläne für die Zusammenarbeit EU-Russland gestärkt werden*

3.3.1 Für eine nachhaltige Gestaltung der Beziehungen zwischen der EU und Russland gibt es nur einen begrenzten Gestaltungsraum, solange das Handeln der Beteiligten nicht von gemeinsamen Wertvorstellungen getragen wird. Zu diesen gehören die persönliche Verantwortung, die Achtung des Rechtsstaats, des Individuums und des Eigentums, Menschenrechte (darunter Medienfreiheit, Abhalten freier Wahlen, politischer Pluralismus, Chancengleichheit und Minderheitsrechte), Transparenz, Unversehrtheit, Achtung der Menschenwürde, Chancengleichheit und Redefreiheit, das Recht auf gewerkschaftliche Zusammenschlüsse und die Grundrechte im Arbeitsleben, gedeihliche Beziehungen zwischen den Sozialpartnern sowie ausreichender sozialer Schutz. Ohne ihre dauerhafte Verwurzelung in den Grundfesten des sozialen, wirtschaftlichen und politischen Lebens Russlands kann keine Grundlage für Zusammenarbeit und gegenseitiges Verständnis entstehen.

3.3.2 Der EWSA hält die übergeordneten Ziele der Fahrpläne für sachdienlich. Er begrüßt, dass die Bedeutung gemeinsamer Werte in drei der Fahrpläne (Raum der Zusammenarbeit im Bereich der äußeren Sicherheit, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und gemeinsamer Raum für Forschung und Bildung, einschließlich der kulturellen Aspekte) als fundamentale Grundlagen anerkannt wurde.

3.3.3 Eine engere Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland wird davon abhängen, welche Fortschritte Russland auf diesen Gebieten macht. Der EWSA empfiehlt, dieser Thematik bei der Umsetzung der Fahrpläne besonderes Augenmerk zu schenken. Er ist der festen Überzeugung, dass konkretere Maßnahmen, die für den Aufbau einer funktionierenden Zivilgesellschaft unerlässlich sind, in die Fahrpläne aufgenommen werden sollten.

3.3.4 Es ist wesentlich, dass in Russland ein Umfeld entsteht, in dem die Sozialpartner und die anderen Akteure der organisierten Zivilgesellschaft selbstständig handeln und sich vertrauensvoll an den sie betreffenden Entscheidungen wirtschaftlicher und sozialer Fragen beteiligen können. Dies erfordert einen Dialog, der auf einer offenen Wechselwirkung, Gegenseitigkeit und Vernetzung beruht, was wiederum ohne freie Medien undenkbar ist. Dies setzt auch voraus, dass zentrale internationale Abkommen, darunter die IAO-Kernarbeitsnormen, in der Praxis eingehalten werden.

3.3.5 Die Zivilgesellschaft kann nur funktionieren, wenn die russischen Akteure in Wirtschaft und Zivilgesellschaft über ein hohes Maß an Repräsentativität und Selbstständigkeit sowie über die Fähigkeit verfügen, einen konstruktiven und transparenten, auf Sachkenntnis beruhenden Dialog mit den Behörden sowie mit anderen gesellschaftlichen Akteuren zu führen.

3.3.6 Der EWSA begrüßt, dass im Rahmen des zweiten gemeinsamen Raumes im Frühjahr 2005 Verhandlungen zwischen der EU und Russland über Menschen- und Grundrechte, so etwa über die Rechte der Minderheiten, aufgenommen wurden. Die Lösung nationaler Fragen und der Fragen der lokalen Selbstbestimmung, die Vermeidung des Einsatzes konfrontativer Methoden (Tschetschenien), die Menschenleben in Russland gefährden, aber auch EU-Bürger in Gefahr bringen können, sollte bei diesen Konsultationen zur Sprache kommen.

3.3.7 Die EU hat im Laufe der Jahre ihre Fähigkeit unter Beweis gestellt, in Drittländern im Wege des Dialogs den notwendigen Wandel herbeizuführen; in diese Richtung sollten die

Bestrebungen auch im Dialog mit Russland gehen. Natürlich spielen Europarat und OSZE bei diesen Themen eine zentrale Rolle. Der Ausschuss vermerkt mit Genugtuung, dass sich die EU und Russland im Rahmen der Fahrpläne darauf verständigt haben, ihre Zusammenarbeit im Rahmen dieser Foren zu stärken.

3.3.8 Für den Ausbau der Beziehungen EU-Russland bedarf es ausreichender wirtschaftlicher Unterstützung durch die EU. Das TACIS-Programm und andere Ressourcen sollten stärker genutzt werden, um die Zivilgesellschaft, das Bildungswesen und die unabhängigen Medien zu entwickeln, was auch im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) zu berücksichtigen ist. Der EWSA regt an, dass die Europäische Kommission einen Vorschlag ausarbeitet, wie die russische Zivilgesellschaft stärker als bisher von den einschlägigen Instrumenten der EU profitieren könnte.

### 3.4 *Für die Akteure der Zivilgesellschaft sollte eine angemessene Rolle bei der Verwirklichung der Fahrpläne für die Zusammenarbeit EU-Russland vorgesehen werden*

3.4.1 Die Europäische Union hat betont, dass es ihr bei der Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und Russland auf qualitativ nachhaltige Lösungen und Verfahrensweisen ankommt. Damit dies gewährleistet wird, müssen die Gesichtspunkte der Zivilgesellschaft und der in ihr vertretenen Interessengruppen einbezogen werden. Aus diesem Grund ist der Aufbau einer Zivilgesellschaft in Russland so wichtig.

3.4.2 Der EWSA schlägt vor, dass die Rolle glaubwürdiger zivilgesellschaftlicher Akteure im Rahmen der Verfahren der Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland durch die Gründung eines beratenden Ausschusses nach Artikel 93 des Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) gestärkt wird. Auf diese Weise könnte ihr Wissen optimal in die Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland eingebracht werden. Mit ähnlichen Foren — u.a. mit dem Mittelmeerraum, Indien, Lateinamerika und den AKP-Staaten — wurden im EU-Kontext gute Erfahrungen gesammelt. Nach Auffassung des EWSA gibt es auch in Russland zahlreiche Akteure, die die hierfür notwendigen Qualifikationen vorweisen können.

3.4.3 Der Ausschuss beabsichtigt, sich intensiv an den Überlegungen zu beteiligen, wie eine Einbindung der Zivilgesellschaft in die Zusammenarbeit EU/Russland erfolgen könnte. Die in den Ziffern 3.2.3 und 3.5.5 vorgetragene Absicht des EWSA, seine Kontakte mit den Hauptakteuren der russischen Zivilgesellschaft zu intensivieren, sollte in absehbarer Zeit nach Möglichkeit in einem beratenden Forum im Kontext der formellen Zusammenarbeit EU/Russland konkretisiert werden.

### 3.5 *Die Zusammenarbeit der Zivilgesellschaften der EU und Russlands sollte weiter gestärkt werden*

3.5.1 Bestimmte Interessengruppen, darunter die Gewerkschaften, die Verbraucher, die Arbeitgeber und die Landwirte sowie weitere Gruppen der Zivilgesellschaft haben im Laufe der Jahre Kontakte mit Russland aufgebaut. Dies ist sowohl auf EU-Ebene als auch auf bilateraler Ebene geschehen. Oft nehmen auch die russischen Vertreter an der internationalen Zusammenarbeit ihrer Branche teil. Ziel ist, direkte Kontakte zwischen den Bürgerinnen und Bürgern durch Vernetzung, gegenseitige Maßnahmen sowie durch den Erfahrungs- und Wissensaustausch zu fördern. Ein Hauptanliegen der zivilgesellschaftlichen Zusammenarbeit sollte die Vertiefung des Vertrauensverhältnisses zwischen der EU und Russland sein.

3.5.2 Dennoch sollten künftig noch vielfältigere und breiter angelegte Beziehungen angestrebt werden, da viele russische Verbände nur spärliche Kontakte untereinander und mit vergleichbaren ausländischen Organisationen unterhalten. Die EU ruft alle Akteure der organisierten Zivilgesellschaft dazu auf, die Zusammenarbeit mit den russischen Partnern in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich zu stärken und auszubauen. Die EU ihrerseits sollte Maßnahmen ergreifen, um diese Zusammenarbeit zu erleichtern.

3.5.3 Die Mitgliedstaaten der EU sollten ihre Anstrengungen intensivieren, die Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Einleitung neuer Vorhaben, der Förderung von Bildungs- und Austauschprogrammen in diesem Rahmen sowie bei der Einleitung gemeinsamer Wirtschaftsvorhaben mit einzubeziehen. Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten sollten die Öffentlichkeit auch besser über die Existenz solcher Vorhaben informieren und den zivilgesellschaftlichen Sektor in der Projektvorbereitung schulen.

3.5.4 Wichtig ist, Mittel und Wege zu finden, um diese Kontakte in allen Teilen Russlands zu knüpfen, darunter auch im Gebiet Kaliningrad. Die vom Ausschuss der Regionen vorgelegten Empfehlungen<sup>(1)</sup> zur Entwicklung der regionalen Zusammenarbeit sind diesbezüglich sehr zweckdienlich; der EWSA unterstützt diese Empfehlungen und empfiehlt dem Ständigen Partnerschaftsrat EU/Russland, diesem Thema in seiner Agenda einen höheren Stellenwert beizumessen.

3.5.5 Der EWSA wird auf Grund seiner Stellung eine Katalysatorrolle bei der Entwicklung der Beziehungen zwischen der organisierten Zivilgesellschaft in der EU und Russland übernehmen. Hierzu werden als erste Maßnahme zusammen mit den russischen Partnern regelmäßige Kontakte, gemeinsame Workshops etc. zu spezifischen Fragen organisiert (etwa zu Themen wie „Wirtschaftsreformen und Beschäftigung“, „Reform der Systeme der sozialen Sicherheit“, „Entwicklung des sozialen Dialogs in Russland“, „Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Zusammenarbeit EU/Russland“). Dabei wird eine regelmäßige, engere Zusammenarbeit zwischen den Partnern angestrebt. Im Laufe der Zeit sollte diese Zusammenarbeit in ein beratendes Forum münden, das die Kooperationsmechanismen EU/Russland unterstützt (Ziffern 3.2.3 und 3.4.2 — 3.4.3).

3.6 *Die bilaterale Zusammenarbeit zwischen Russland und seinen Nachbarstaaten und den Zivilgesellschaften dieser Länder sollte unterstützt werden*

3.6.1 Wichtig ist, dass parallel zum Ausbau der Beziehungen zwischen der EU und den osteuropäischen Nachbarländern auch die Beziehungen zwischen Russland und seinen osteuro-

päischen Nachbarländern enger werden, beispielsweise zwischen Russland und der Ukraine, aber auch der Republik Moldau und Belarus. Engere Beziehungen und ein intensiveres Wechselspiel ist bei politischen, wirtschaftlichen und sozialen Themen gefragt, die die europäische Zusammenarbeit verbessern sollen. Der EWSA schlägt vor, dass die EU eine solche Entwicklung im Rahmen der Nachbarschafts- und Partnerschaftspolitik unterstützen sollte.

3.6.2 Der Ausschuss empfiehlt, die grenzüberschreitenden Kontakte zwischen den Akteuren der Zivilgesellschaften in diesen Ländern in diesem Zusammenhang zu unterstützen. Der EWSA hat seinerseits Maßnahmen zur Entwicklung eines derartigen Dialogs ergriffen und wird die Kommission darüber regelmäßig unterrichten.

3.7 *Die grenzüberschreitende Mobilität zwischen der EU und Russland sollte gefördert werden*

3.7.1 Voraussetzung für die Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität sind gute Verkehrsverbindungen und einfaches Reisen. Der Ausschuss befürwortet Bemühungen um einen Ausbau und eine Vernetzung der Verkehrsverbindungen, was Investitionen zur Verbesserung der Infrastruktur und der Logistik sowohl in der EU als auch in Russland erfordert. Die großen internationalen Finanzinstitutionen, darunter die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), sind stärker in diese Vorhaben einzubeziehen.

3.7.2 Der Ausschuss stellt mit Genugtuung fest, dass in den Fahrplänen der Blick auf die Integration der Verkehrsnetze, auf Erleichterungen des legalen Grenzübertritts und bei der Visavergabe sowie auf das Thema der Rückübernahme gerichtet wird, wodurch Kontakte zwischen den Bürgern und Reisen zwischen der EU und Russland erleichtert werden sollen. Grenzabkommen sind die Bausteine einer reibungsloseren grenzübergreifenden Mobilität.

3.7.3 Die derzeitige zeitraubende und teure Visapraxis ist jedoch eine Hemmschwelle — wenn nicht gar ein Hindernis — für den Tourismus und einen engeren grenzüberschreitenden Austausch zwischen den Akteuren der Zivilgesellschaft, einschließlich Jugendliche und Studenten. Die Antragsverfahren für Visa und Arbeitserlaubnisse müssten vereinfacht werden, was wiederum ein Beitrag zur Förderung grenzüberschreitender Kontakte und der Mobilität von Einzelpersonen wäre. Deshalb ist es wichtig, dass die eingeleiteten Verhandlungen über Erleichterungen in der Visapraxis zwischen der EU und Russland möglichst bald zu einem für beide Seiten befriedigenden Ergebnis führten.

Brüssel, den 13. Juli 2005

Die Präsidentin  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Anne-Marie SIGMUND

(1) CdR 105/2004.

## ANHANG

**zu der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses**

- A. Folgender Änderungsantrag, der mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen konnte, wurde im Verlauf der Beratungen abgelehnt:

**Ziffer 1.3**

Ziffer streichen.

**Begründung**

In Ziffer 1.1 der Stellungnahme wird festgestellt, dass die Russische Föderation ein strategischer Partner der EU ist, weshalb die Aussage in Ziffer 1.3 keinen Sinn ergibt.

**Abstimmungsergebnis:**

Ja-Stimmen: 33

Nein-Stimmen: 64

Stimmenthaltungen: 8

---

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „REACH — Rechtsvorschriften für chemische Stoffe“

(2005/C 294/08)

Das Präsidium des Ausschusses beschloss am 14. Dezember 2004 gemäß Artikel 29 der Durchführungsbestimmungen zur Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „REACH — Rechtsvorschriften für chemische Stoffe“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe nahm ihre Stellungnahme am 16. Juni 2005 an. Berichtsersteller war Herr BRAGHIN.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete auf seiner 419. Plenartagung am 13. Juli 2005 mit 52 gegen 2 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Vorbemerkung

1.1 Die Veröffentlichung des Vorschlags für eine Verordnung zur Schaffung einer Europäischen Agentur und zur Festlegung der Verfahren zur Registrierung, Zulassung, Bewertung und Beschränkung chemischer Stoffe <sup>(1)</sup> löste eine umfassende Debatte aus, an der die europäischen Institutionen, die nationalen Behörden, die Chemieindustrie und andere Industriezweige sowie die Gewerkschaften und viele nichtstaatliche Organisationen beteiligt waren.

1.2 Zahlreiche Hinweise aus der vorhergehenden Stellungnahme des Ausschusses <sup>(2)</sup> waren Gegenstand der Debatte — darunter vor allem drei Forderungen:

- Es bedarf einer Reihe weiterer Studien, um die Folgen der Umsetzung des Vorschlags in einigen Industriezweigen abzuschätzen, zu prüfen, in welchem Umfang und mit welchen Folgen bedenkliche Stoffe ggf. vom Markt genommen werden können, sowie schließlich die Gründung strategischer Partnerschaften zur Erprobung von Pilotprojekten zur Umsetzung und die Auswirkungen auf die neuen Mitgliedstaaten bewerten zu können;
- die Notwendigkeit, eine Vereinfachung der den Unternehmen auferlegten Verpflichtungen und eine Kostensenkung herbeizuführen, um Verluste an Wettbewerbsfähigkeit und Betriebsverlagerungen zu vermeiden, ohne dabei jedoch das prioritäre Ziel des Gesundheits- und Umweltschutzes zu beeinträchtigen;
- die Möglichkeit einer größeren und besser strukturierten Rolle der Agentur, in der alle betroffenen Akteure angemessen vertreten sein sollten.

1.3 Zwei im Rahmen der Gemeinsamen Absichtserklärung von Kommission und UNICE-CEFIC durchgeführte Studien haben zu einem besseren Verständnis der Problematik spezifischer Industriesektoren beigetragen. Aus diesen Folgenabschätzungsstudien geht hervor, dass zwar einige anfänglich geäußerte Ängste übertrieben waren, jedoch immer noch Bedenken bestehen, die Anlass dazu geben, sich weiterhin um ein effizienteres und kohärenteres System zu bemühen.

<sup>(1)</sup> KOM(2003) 644 endg. vom 29.10.2003.

<sup>(2)</sup> ABl. C 112 vom 30.4.2004.

1.3.1 Die wichtigsten Ergebnisse der vom Wirtschaftsberatungsunternehmen KPMG durchgeführten Studie (*Business Impact Case Study* <sup>(3)</sup>) gestalten sich wie folgt:

- Es gibt nur wenig Hinweise darauf, dass in großen Mengen hergestellte Stoffe infolge der Registrierungsanforderungen von REACH vom Markt genommen werden. Das größte Risiko, aufgrund der REACH-Anforderungen weniger oder gar nicht einträglich zu sein, besteht bei Stoffen, die in kleineren Mengen (unter 100 Tonnen) hergestellt oder importiert werden. Es zeigte sich, dass bei nur 10 von den insgesamt 152 ausführlich bewerteten Stoffen das Risiko besteht, vom Markt genommen zu werden, weil sie sich als weniger bzw. gar nicht rentabel erweisen;
- Wenig weist darauf hin, dass nachgeschaltete Anwender damit rechnen müssen, dass Stoffe, die für sie von größter technischer Bedeutung sind, vom Markt genommen werden. Diese Stoffe werden registriert werden — bisweilen sogar trotz des kommerziellen Risikos;
- Die für die Lieferanten chemischer Stoffe entstehenden einmaligen Registrierungskosten können in manchen Fällen erheblich sein und in der Rationalisierung der Palette durch die Lieferanten resultieren. Dieser Effekt würde im Wesentlichen bei Stoffen eintreten, die der Lieferant nicht als technisch wesentlich für den Abnehmer ansieht;
- Werden Stoffe im bedeutenden Umfang vom Markt genommen, so könnten Aufwand und Kosten für neue Formeln und die Kosten der technischen Umstellung erheblich sein (nicht zuletzt deshalb, weil Studien, Tests und Validierungen bei den Anwendern durchgeführt werden müssten);
- Die übernommenen Kosten dürften in den meisten Fällen absorbiert oder abgewälzt werden, was für viele KMU mit größeren Schwierigkeiten verbunden sein könnte;
- Die Auswirkungen von REACH auf die Innovation sind ungewiss. Im Hinblick auf die in der Studie untersuchten Fälle gibt es keine Belege dafür, dass die Mittel von Forschung und Entwicklung (FuE) aufgrund von REACH automatisch umgelenkt werden. Mit einer Aufstockung der FuE-Mittel ist ebenfalls nicht zu rechnen;

<sup>(3)</sup> KPMG, *Business Impact Case Study REACH*, 28. April 2005.

- Die Unternehmen haben u.a. folgende Vorteile von REACH ermittelt: bessere Informationen über die Eigenschaften der Substanzen und die gefährlichen Bestandteile in Zubereitungen, leichteres Risikomanagement und Rationalisierung der Substanzpalette;
- Es wurden Bedenken hinsichtlich spezifischer Probleme bei der Verarbeitbarkeit und der Vertraulichkeit geäußert. So gaben einige Formulierer und nachgeschaltete Anwender zu bedenken, dass die Hersteller chemischer Stoffe bestimmte Anwendungen möglicherweise nicht in ihre Registrierungs-dossiers würden aufnehmen wollen;
- Die Anwender anorganischer Stoffe (insbesondere Rohstoffe) benötigen nähere Erläuterungen zu den Registrierungsbestimmungen im Rahmen von REACH.

1.3.2 In der Studie über die neuen Mitgliedstaaten<sup>(4)</sup> wird ein noch begrenztes Wissen über REACH festgestellt, und es werden folgende kritische Aspekte konstatiert:

- Nur in wenigen Fällen wurde die Feststellung getroffen, dass mit beträchtlichen Erhöhungen der Kosten zu rechnen ist;
- Die in spezifischen Fällen entstehenden Direktkosten könnten im Verhältnis zum Umsatz sehr hoch ausfallen oder die Gewinnspanne erheblich schmälern;
- Einige wenige Stoffe sind als gefährdet (da mit ihnen bereits jetzt geringe Gewinnspannen erzielt werden) eingestuft worden;
- Die von östlichen Märkten außerhalb der Europäischen Union abhängigen Unternehmen werden am meisten betroffen sein.

1.4 Die Ergebnisse dieser Studien und die derzeitige Debatte haben einige nach Ansicht der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer entscheidende Aspekte aufgezeigt, zu denen der Ausschuss in enger Abstimmung mit den laufenden Arbeiten des Rates und des Europäischen Parlaments einen weiteren Beitrag leisten will.

## 2. Kriterien und Fristen für die Registrierung

2.1 In dem Verordnungsvorschlag wird die bisherige realitätsferne Unterscheidung zwischen „Altstoffen“, d.h. allen chemischen Stoffen, deren Existenz auf dem Markt im September 1981 gemeldet war, und „neuen Stoffen“, d.h. den nach diesem Datum in den Verkehr gebrachten Stoffen, aufgegeben. Es wird eine Registrierungspflicht für Stoffe als solche oder in Zubereitungen (Artikel 5) eingeführt, die in einer Menge von einer Tonne oder mehr pro Jahr hergestellt oder eingeführt werden (Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 2). Festgelegt wird auch der Grundsatz, wonach nur angemeldete chemische Stoffe in der Gemeinschaft hergestellt oder in die Gemeinschaft eingeführt werden dürfen (Artikel 19 Absatz 1).

2.2 Eine Übergangsregelung gilt für derzeit hergestellte oder in den Binnenmarkt eingeführte Stoffe (deren Zahl auf 30.000 geschätzt wird), für die das Registrierungssystem in Abhängigkeit von der pro Jahr und Hersteller oder Importeur in der Gemeinschaft hergestellten oder eingeführten Menge schrittweise eingeführt wird (Artikel 21). In der Übergangsregelung ist vorgesehen, dass die Registrierungspflicht bei größeren Mengen (über 1000 Tonnen pro Jahr) und bei derzeit als k/e/f<sup>(5)</sup> eingestuft gefährlichen Stoffen der Kategorie 1 und 2 nach drei Jahren, bei einer Menge von mindestens 100 Tonnen pro Jahr

nach sechs Jahren und bei einer Menge von mindestens 1 Tonne pro Jahr nach elf Jahren in Kraft tritt.

2.3 Ein solcher mengenabhängiger Ansatz wurde in Frage gestellt, wobei unterschiedliche Argumente zum Tragen kamen. Unter anderem wurde angeführt, dass dadurch keine zeitliche Staffelung der Registrierung je nach den tatsächlichen Risiken, die der jeweilige Stoff birgt, möglich sei. Eine risikoabhängige Rangfolge der Stoffe wäre wissenschaftlich und wirtschaftlich zwar eher gerechtfertigt, doch zu ihrer Festlegung müsste ein iteratives Verfahren zur Ermittlung der inhärenten Gefährlichkeit (*hazard*) und der Risiken im Zusammenhang mit der Exposition (*exposure*) und schließlich eine Bewertung (*assessment*) vorgenommen werden und ein entsprechendes Risikomanagement (*risk management*) erfolgen.

2.4 Der EWSA ist daher der Auffassung, dass sich das mengenabhängige Prioritätskriterium — obwohl es, wie aus der vorherigen Stellungnahme hervorgeht, approximativ ist<sup>(6)</sup> — am besten dafür eignet, die angestrebten Ziele zu erreichen und das derzeitige, allgemein als wenig effizient erachtete System zu ersetzen. Das vorgeschlagene System berücksichtigt nämlich auch besonders Besorgnis erregende Stoffe, beispielsweise k/e/f-Stoffe der Kategorie 1 und 2. Der von der Kommission verfolgte mengenorientierte Ansatz (approximativer Index der potenziellen Exposition) lässt die inhärente Gefährlichkeit nicht außer Acht und scheint in der Umsetzung einfacher und transparent zu sein sowie besser geeignet, den Betroffenen ein ausreichendes Maß an Rechtssicherheit zu gewährleisten.

## 3. Vereinfachung der Rechtsvorschriften

3.1 Die Struktur der vorgeschlagenen Verordnung ist nach Auffassung des EWSA komplex und schwer verständlich. Dies ist zumindest teilweise der Grund für die Ratlosigkeit, um nicht zu sagen Angst vieler Betroffener, insbesondere in den Industriezweigen, die keine eigentlichen chemischen Stoffe erzeugen, bzw. bei den Importeuren, KMU und nachgeschalteten Anwendern, die bisweilen weder über das nötige Wissen noch über die technischen Strukturen verfügen, um bei Bedarf die besonderen Anwendungen und die Handhabung der entsprechenden Risiken zu beschreiben. Die umfangreichen technischen Anhänge stellen wiederum ein Hindernis für das umfassende Verständnis und die umfassende Anwendung des REACH-Systems dar.

3.2 Folglich gibt der EWSA seiner Hoffnung Ausdruck, dass sich die Kommission ausgehend von den in erster Lesung eingeholten Stellungnahmen und eingereichten Änderungsanträgen auch um eine bessere Verständlichkeit der Verordnung bemüht und zu diesem Zweck erwägt, ob die Verordnung durch Verschiebung von Kapiteln und Artikeln nicht umstrukturiert werden könnte. In erster Linie sollten der Anwendungsbereich und die Gruppenfreistellungen sowie die Registrierungsfristen und die mengenabhängigen Verpflichtungen mit präziseren Definitionen verdeutlicht werden.

3.3 Stehen die Pflichten der Erzeuger/Importeure in Abhängigkeit vom Produktionsvolumen und den Merkmalen des Produktionsprozesses einmal fest, werden auch komplexere Aspekte verständlicher, so die Verfahren zur gemeinsamen Nutzung von Daten, die Zuständigkeiten und die Informationsverfahren über die gesamte Lieferkette hinweg, die Verpflichtungen bzw. Zuständigkeiten der nachgeschalteten Anwender.

<sup>(4)</sup> GBA-IPTS, *Contribution to the analysis of the impact of REACH in the New European Member States*, 28. April 2005.

<sup>(5)</sup> Stoffe, die krebserregend, erbgutverändernd oder fortpflanzungsgefährdend sind.

<sup>(6)</sup> ABl. C 112 vom 30.4.2004, Ziffer 3.3.2.

3.4 Ferner schlägt der Ausschuss vor, dass die Anhänge, die aufgrund ihrer Beschaffenheit nicht Teil der Rechtsvorschriften sind (beispielsweise Anhang X), zwar ausdrücklich erwähnt werden und folglich einen operativen Bezugspunkt darstellen, dass sie jedoch von den Behörden und den Experten aus den betroffenen Sektoren gemeinsam ausgearbeitet werden — nach dem Modell der in der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung vorgesehenen BVT und BREF<sup>(7)</sup>. Je einfacher und verständlicher dieses enorme Ausmaß an technischen Informationen gestaltet wird, desto wahrscheinlicher wird eine korrekte Bewertung der Pflichten und der Einhaltungskosten der Unternehmen. Eine solche Unterscheidung wird überdies eine schnellere Anpassung an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt ohne übermäßige Verfahrenszwänge ermöglichen.

3.5 Der EWSA begrüßt die derzeit von der Kommission unternommenen Anstrengungen zur Ausarbeitung operativer Leitlinien im Bereich der so genannten REACH-Implementierungsvorhaben (RIP); er misst den Instrumenten wesentliche Bedeutung für die Durchführbarkeit des Vorschlags bei, da sie den Betroffenen und den beteiligten Behörden die Einarbeitung in das Thema und ein tieferes Verständnis der Funktionsweise des Systems ermöglichen.

3.6 Der EWSA erwartet weitere Bemühungen zur Einbeziehung von Industrie- und Berufsverbänden sowie Gewerkschaften, damit vor Ort eine echte Zusammenarbeit zwischen Behörden, Unternehmen, Berufsverbänden und Gewerkschaften im Hinblick auf eine wirksame Umsetzung des Systems entstehen kann. Wünschenswert ist in diesem Zusammenhang der Aufbau unterstützender Strukturen wie der nationalen Helpdesks, mit dem sich die Kommission gegenwärtig befasst.

#### 4. Vorregistrierung

4.1 In Artikel 26 ist eine Vorregistrierungspflicht für Phase-in-Stoffe vorgesehen, wonach jeder potenzielle Anmelder von Stoffen, die unter das REACH-Registrierungssystem fallen, spätestens 18 Monate vor Ablauf der dreijährigen Frist (für Mengen über 1000 Tonnen) bzw. der sechsjährigen Frist (für Mengen über 1 Tonne) der Agentur die vorgesehenen Daten übermitteln muss. Die Hersteller/Importeure von Mengen unter 1 Tonne oder die nachgeschalteten Anwender können freiwillig zur gemeinsamen Nutzung von Daten beitragen.

4.2 Die in Artikel 26 Absatz 1 vorgesehene Gruppe von Daten bildet eine geeignete Grundlage für die Förderung der gemeinsamen Nutzung von Daten über einzelne Stoffe und damit für mögliche Vereinbarungen über ihre gemeinsame Übermittlung und eine gemeinsame Durchführung der notwendigen Versuche (mit entsprechenden Kosteneinsparungen). Nach Ansicht des EWSA lassen die Daten jedoch keine Bewertung des Risikopotenzials eines Stoffes und damit keine Ermittlung neuer Kriterien für die Prioritätenfestlegung bei der Registrierung zu. Für diese Ziele müssten umfassendere Daten verlangt und erhoben werden, was nicht nur mit einem zeitlichen, sondern auch finanziellen und verwaltungstechnischen Mehraufwand verbunden wäre, der kleinere Hersteller, die Importeure und auch die mit der Datenverwaltung beauftragte Agentur übergebührlich belasten würde.

(7) Es handelt sich um die besten verfügbaren Techniken (BVT) und die so genannten „BREF-Dokumente“ (BVT-Referenz-dokumente), die vom europäischen IVU-Büro in Sevilla, das für die Umsetzung der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU) zuständig ist, durch EU-Experten und den betroffenen Unternehmen gemeinsam erarbeitet wurden.

4.3 Nach Auffassung des EWSA sind im Rahmen der verschiedenen in Frage kommenden Vorschläge diejenigen zu bevorzugen, mit denen die grundlegenden Ziele und die derzeit vorgesehenen Fristen gewahrt (wodurch Unsicherheiten und Verwirrung bei den betroffenen Teilnehmern vorgebeugt wird) und die Auswirkungen für die auf der Grundlage der durchgeführten Fallstudien potenziell am meisten benachteiligten Teilnehmer eingedämmt werden können.

#### 5. Empfehlungen für ein wirksames und leicht zu verwaltendes REACH-System

Damit das Registrierungsverfahren wirksam funktionieren kann, müssen die Teilnehmer über Folgendes informiert werden:

1. die Stoffe, die unter das vorgeschlagene System fallen;
2. den Anwendungsbereich, wobei insbesondere die Kriterien und die vorgesehenen Gruppenfreistellungen (die derzeit in verschiedenen Artikeln der Verordnung erfasst sind) zu klären sind;
3. die Verpflichtungen, die aus dem Informationsfluss zwischen Herstellern, Importeuren und nachgeschalteten (gewerblichen und industriellen) Anwendern ein und desselben Stoffes erwachsen;
4. die Verfahren, Anreize und Prämien für den Zusammenschluss zu Konsortien für die Registrierung eines Stoffes.

*Bestimmung des Begriffs Stoff:* Die durchgeführten Fallstudien haben bestätigt, dass in Bezug auf (vor allem anorganische) Stoffe, die unter das REACH-System fallen, große Unsicherheit herrscht.

5.1 Der EWSA begrüßt, dass ein spezifisches REACH-Implementierungsvorhaben (RIP) erstellt wird, in dem für Behörden und Unternehmen geklärt wird, welche Stoffe tatsächlich unter das REACH-System fallen.

5.2 *Anwendungsbereich:* Es wäre nützlich, wenn die Akteure auf eine Übersicht mit genauen Angaben zu den freigestellten Stoffgruppen zurückgreifen könnten — insbesondere solchen, die bereits in anderen Vorschriften des geltenden Gemeinschaftsrechts geregelt sind, die die Erreichung des vordersten Ziels von REACH — Gesundheits- und Umweltschutz — zu gewährleisten vermögen. Der EWSA teilt die Auffassung, dass Überschneidungen und daraus resultierende Duplizierungen von Auflagen vermieden werden müssen, und hofft, dass alle verbliebenen Zweifel durch entsprechende genaue Angaben ausgeräumt werden.

5.3 *Informationsfluss:* REACH ist nur dann effizient, wenn der Informationsfluss zwischen den vor- und nachgeschalteten Akteuren gut funktioniert. Ohne eine solche Informationsübermittlung an die vor- und nachgeschalteten Ebenen und zwischen verschiedenen Herstellerbranchen wird es unmöglich sein, geeignete Maßnahmen zum Risikomanagement und zum Schutz der Arbeitnehmer, Verbraucher und der Umwelt zu ergreifen. Der EWSA unterstützt den Ansatz, dass vom Hersteller/Importeur durchaus verlangt werden kann, dass er bei Bedarf die Expositionsszenarien und die Gefahren bei „angegebenen Verwendungen“ beurteilt und dabei redlich und mit der „gebotenen Sorgfalt“ vorgeht, was ja zwei klare und im Recht und in der Rechtsprechung konsolidierte Begriffe sind.

5.3.1 Nach Ansicht des EWSA sollten die von der Agentur erhobenen Daten über angemeldete und später auch über bewertete Stoffe nach Entfernung aller vertraulichen Informationen und Betriebsgeheimnisse grundsätzlich allen wirtschaftlichen Akteuren zur Verfügung gestellt werden (derzeit ist vorgesehen, dass diese Informationen lediglich den Herstellern, Importeuren und Anwendern eines bestimmten Stoffes und nur für diesen Stoff übermittelt werden), ebenso den Arbeitnehmervertretern und Berufsverbänden, für die diese Daten bei der Ausübung ihrer Tätigkeit zweckdienlich sein können (medizinischer Dienst, Bereich Sicherheit, Schutz usw.).

5.4 *Gemeinsame Nutzung von Daten:* Für Phase-in-Stoffe ist im Verordnungsvorschlag die Teilnahme an einem Forum vorgesehen, in dem sämtliche Hersteller und Importeure eines bestimmten Stoffes, welche die Vorregistrierung vorgenommen haben, Informationen austauschen. Der EWSA begrüßt diesen Ansatz und das dahinter stehende Ziel, Wiederholungen von Versuchen, auch solcher, die nicht an Tieren durchgeführt werden, auf ein Mindestmaß zu verringern.

5.5 Der Ausschuss bekräftigt seine Ansicht, dass doppelte Tests vermieden werden müssen — nicht nur bei Tierversuchen. Zweckmäßig wären Aktionen zur Entwicklung von Bewertungsmodellen und Screening-Mechanismen des Typs QSAR (*Quantitative Structure — Activity Relationship*) und von Tests und Methoden als Alternative zu den Tierversuchen. Dabei sollte geprüft werden, welche Verfahren die Validierung und Nutzung solcher Tests noch vor der förmlichen und endgültigen Genehmigung durch die zuständigen Organe beschleunigen können.

5.6 *Kosten/Kosteneffizienz:* Das Ziel der Kostensenkung für die Unternehmen sollte bei der Umsetzung des Systems ausdrücklich berücksichtigt werden, um sich in die Lissabon-Strategie und die Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, die der Ausschuss stets unterstützt hat, kohärent einzufügen. Die grundlegende Herausforderung von REACH besteht darin, parallel zum Ziel des Gesundheits- und Umweltschutzes auch das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit zu verfolgen. Es muss besonders darauf geachtet werden, dass einzelnen Segmenten der Lieferkette bzw. einigen Industriesektoren, die einem besonders harten Wettbewerb ausgesetzt sind oder größere Strukturschwächen aufweisen, bei der Verteilung der Registrierungskosten keine übermäßige Last aufgebürdet wird.

5.7 Da 60 % der bei der Registrierung anfallenden Direktkosten mit den erforderlichen Tests zusammenhängen, misst der Ausschuss den Mechanismen, die dazu beitragen, dass sich Unternehmen freiwillig auf eine gemeinsame Nutzung der Ergebnisse und eine gemeinsame Durchführung der Versuche einigen, große Bedeutung bei. Ebenso wichtig ist ein gerechter und einheitlicher Rahmen, nach dem alle, die auf zu einem früheren Zeitpunkt oder gemeinsam erfasste Daten zurückgreifen, an den Kosten beteiligt werden.

5.8 Der EWSA schlägt deshalb vor, einige als unzureichend oder unausgewogen angesehene Angaben zu den Kosten zu ändern. Dies gilt insbesondere in Bezug auf

- den Nachlass bei den Registrierungsgebühren: Während er bei kleinen Mengen gering ausfällt, gewinnt er bei größeren Tonnagen an Bedeutung. Der derzeit auf ein Drittel der Gebühren reduzierte Preis (Artikel 10 Absatz 2) sollte weiter vermindert werden, wenn die gleiche Gruppe von Daten von einer Vielzahl in einem Konsortium zusammenschlossener Unternehmen eingereicht wird;

- die Kostenteilung für Tierversuche zwischen den Mitgliedern eines Konsortiums (gem. Artikel 28 Absatz 1, 2. Unterabsatz und Artikel 50 Absatz 1 der Verordnung): Die Aufteilung der Kosten unter den Teilnehmern eines Forums zu gleichen Teilen und ohne Berücksichtigung des Ausmaßes ihrer Produktion erscheint nicht gerecht. Der EWSA regt an, als gerechtere Kriterien für die Aufteilung der Kosten den Umsatz mit dem jeweiligen Stoff oder den Absatz dieses Stoffes in den letzten drei Jahren anzusetzen;
- der Beitrag in Höhe von 50 Prozent der Kosten für Tierversuche, die frühere Anmelder durchgeführt haben (Artikel 25 Absätze 5 und 6) erscheint in noch stärkerem Maße unbillig und kann für einen späteren Anmelder (*late registrant*) eine unüberwindbare Hürde beim Zugang zu diesem Marktsegment darstellen.

## 6. Überlegungen zu den im Rat diskutierten Vorschlägen

6.1 Unter den erörterten Vorschlägen fand das von Ungarn und dem Vereinigten Königreich vorgeschlagene und im Rat umfassend diskutierte OSOR-Konzept (*One Substance, One Registration*) eine gewisse Zustimmung. Diesem Prinzip kann man beipflichten, da ein solches Konzept eine drastische Senkung der durchzuführenden Tests ermöglichen und die doppelte Durchführung vieler Studien verhindern würde, wobei im Hinblick auf die Möglichkeit der konkreten Anwendung weiterhin Zweifel bestehen.

6.1.1 Der EWSA stellt bei diesem Konzept einige Schwächen bzw. ungelöste Probleme fest in Bezug auf

- den Schutz der Vertraulichkeit (der kaum gewährleistet werden kann, es sei denn unter Heranziehung von Dritten, die im Auftrag eines Pools von Unternehmen tätig sind) aufgrund der geplanten obligatorischen gemeinsamen Nutzung von Daten (darin besteht die obligatorische Bindung, und nicht in der Bildung von Konsortien);
- die unvermeidbare Komplexität, wenn alle Beteiligten erfasst werden sollen, die mit einem bestimmten Stoff arbeiten, unter anderem, weil Akteure aus allen EU-Mitgliedstaaten beteiligt würden, was mit offenkundigen sprachlichen Problemen einhergeht;
- die Anzahl der an den vielfältigen *Substance Information Exchange Fora* (SIEF) beteiligten Unternehmen, auch wenn dieses Problem durch die geplanten drei Phasen der Vorregistrierung in Abhängigkeit von der Menge abgeschwächt wird;
- die lange Zeit, die vermutlich verstreichen wird, bis die Sachverständigen, denen die Entscheidung darüber obliegt, welche Daten ausgehend von den verschiedenen, gemeinsam genutzten „Kerndaten“-Paketen übertragen werden müssen, ein Einvernehmen erzielen — auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Aufnahme eines bestimmten Versuchs im Vergleich zu einem anderen aufgrund des Mechanismus zur gemeinsamen Beteiligung an den entsprechenden Kosten bedeutende finanzielle Folgen für das Unternehmen haben kann;
- die gemeinsame Vorlage des Dossiers (oder zumindest den Verweis auf ein gemeinsames Dossier), aufgrund deren die einzelnen beteiligten Akteure von der Verantwortung entbunden werden könnten.

6.1.2 Darüber hinaus liefert das OSOR-System keine Sicherheit in Bezug auf die Möglichkeit, dass die Bestimmung der Gefahrenexposition und der Charakterisierung und Handhabung der Risiken sofern erforderlich, von allen Registrierungs-pflichtigen gemeinsam übernommen wird. Dass sich eine Vielzahl an unterschiedlichen Beteiligten auf eine gemeinsame Bestimmung einigt, ist nämlich problematisch, wenn nicht gar unmöglich. Damit verbliebe Spielraum für die Notwendigkeit von teilweise separat durchzuführenden Registrierungen, was im Widerspruch zum dem OSOR-System zugrunde liegenden Prinzip stehen würde.

6.2 Der jüngst von Malta und Slowenien vorgebrachte Vorschlag in Bezug auf Stoffe in Mengen zwischen 1 und 10 Tonnen verfolgt die Ziele der Vereinfachung und Kostenreduzierung, die für die in diesem Bereich tätigen Unternehmen (oftmals KMU) förderlich wären. Im Rahmen dieses Vorschlags werden keine Änderungen der wesentlichen Aspekte (u.a. mengenmäßige Einteilungen und Fristen) des Verordnungsvorschlags angeregt, sondern operative Modalitäten vorgeschlagen, die einfach und flexibel zu sein scheinen.

6.2.1 Die wesentlichen Punkte des Vorschlags sind

- die Vereinfachung der Registrierungspflicht unter Zugrundelegung der verfügbaren Informationen über den Stoff und seine Verwendung, mit einfachen, grundlegenden Daten einschließlich der in jedem Fall erforderlichen physikalisch-chemischen und (öko)toxikologischen Angaben;
- die Ermittlung einfacher Mechanismen zur Beschreibung der Exposition:
  - die wichtigsten Verwendungskategorien (industriell/gewerblich/Verbraucher);
  - die wichtigsten Modalitäten der Exposition;
  - Arten der Exposition (zufällig/selten; gelegentlich; dauerhaft/oft);
- die Ermittlung von (von der Agentur festzulegenden) Prioritätskriterien, die beim Zutreffen von zwei oder mehr in einem entsprechenden Anhang aufgeführten Bedingungen automatisch Anwendung finden;
- die flexible und periodische Überarbeitung (alle 5 Jahre), bei der die mit den vorhergehenden Anwendungen gewonnene Erfahrung berücksichtigt wird.

6.2.2 Der EWSA begrüßt die Tatsache, dass keine Fristen auf der Grundlage von Mengen vorgesehen sind, die sich von den derzeit vorgeschlagenen unterscheiden, und dass keine Aufnahme von verfügbaren Daten und/oder Daten bezüglich der in Anhang V vorgesehenen Tests gefordert wird, es sei denn, dies erscheint auf Grund der von der Agentur getroffenen Auswahl als zweckmäßig. Es sollte in der Tat betont werden, dass beim Zutreffen der Prioritätskriterien eine Kontrolle vorgenommen wird, bei der die Agentur weitere Informationen und Tests zur Klärung spezifischer Fragen verlangen oder — wenn sich schwerwiegende Bedenken im Hinblick auf die Risiken des Stoffes ergeben — den Bewertungsvorgang einleiten kann.

6.3 Besondere Aufmerksamkeit verdient der schwedische Vorschlag bezüglich der Stoffe in Erzeugnissen, u.a. aufgrund der weit verbreiteten Bedenken im Hinblick auf die praktische Umsetzung von Art. 6. Im Rahmen des schwedischen Vorschlags werden folgende wichtige Aspekte herausgestellt:

- Die Bestimmung des Begriffs „Erzeugnis“ ist zu allgemein gehalten, als dass die verschiedenen Arten von Erzeugnissen unterschieden werden könnten;
- Die Mengen der (nicht vorsätzlich) freigesetzten gefährlichen Stoffe können sehr groß sein, und das Ausmaß der Freisetzung kann je nach Verarbeitung und Verwendung der Erzeugnisse (bzw. wenn diese zu Abfällen werden) erheblich variieren;
- Die Ermittlung der freigesetzten Stoffe, die „schädliche Wirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt haben können“ (Art. 6 Abs. 2), gilt ohne eine spezifische Risikobewertung als problematisch;
- Das Vorhandensein von (in Anhang XIII aufgeführten) k/e/f-, PBT- oder vPvB-Stoffen muss den Behörden nicht unbedingt mitgeteilt werden und unterliegt keiner Registrierungspflicht;
- Europäische Hersteller von Erzeugnissen, die im Verlauf der gesamten Produktionskette im Einklang mit REACH arbeiten, werden gegenüber ihren direkten Konkurrenten von außerhalb der EU benachteiligt, weil diese nur bei von den Erzeugnissen freigesetzten gefährlichen Stoffen dem REACH-System unterliegen;
- Die — auch an die Verbraucher gerichteten — Informationen über das Vorhandensein gefährlicher Stoffe in Erzeugnissen sind beim Erwerb und beim Vermarkten der Erzeugnisse von großer Bedeutung. In dem Verordnungsvorschlag ist eine solche Ausdehnung jedoch nicht vorgesehen.

6.3.1 Um einen Ansatz zu gewährleisten, mit dem das Ziel des Gesundheits- und Umweltschutzes verfolgt werden kann, ohne dass der administrativ-bürokratische Aufwand und die Kosten übermäßig steigen, stimmt der EWSA einigen vorgeschlagenen Maßnahmen zu. Dies gilt insbesondere für:

- die Mitteilungspflicht gegenüber den nachgeschalteten Akteuren der Lieferkette, gegenüber den gewerblichen Anwendern und den Anwendern/Verbrauchern von Erzeugnissen;
- die Registrierung besonders bedenklicher Stoffe unabhängig von der in den Erzeugnissen enthaltenen Menge und die Registrierung gefährlicher Stoffe in einer Menge von mindestens 1 Tonne (pro Jahr und Produzent), sofern sie absichtlich beigefügt werden und in dem Erzeugnis als solche feststellbar sind;
- die Pflicht der Agentur, strukturierte Informationen über die Verwendung der Stoffe in Erzeugnissen zur Verfügung zu stellen, sowie das Recht der Agentur, von den Herstellern/Importeuren von Erzeugnissen weitere Informationen über nicht registrierte und unter Artikel 54 Buchstabe f) fallende Stoffe einzuholen;
- das (auch für die gewerblichen Anwender geltende) Recht zu wissen, welche gefährlichen chemischen Stoffe in einem Erzeugnis enthalten sind (*right to know*);
- die indikative Liste der gefährlichen Stoffe, die unbeabsichtigt freigesetzt werden können, unter Angabe der Arten der betreffenden Erzeugnisse.

6.3.2 Der EWSA unterstützt auch den Vorschlag einer vorgezogenen Anwendung von Art. 6, falls eine Reihe von Schritten und freiwilligen Vereinbarungen, die die praktische Anwendbarkeit belegen, eingehalten werden (gemäß dem Vorschlag der *Stakeholder* des Sektors).

6.4 Der EWSA bekräftigt schließlich die Notwendigkeit, die Rolle der Agentur zu stärken (wie bereits in seiner vorhergehenden Stellungnahme<sup>(8)</sup> dargelegt), und stimmt somit dem entsprechenden französischen Vorschlag zu (*Shape the Agency for Evaluation — SAFE*), insbesondere in Bezug auf die Zuständigkeit der Agentur bei den drei im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Arten der Bewertung (Bewertung der vorgeschlagenen Versuche, der vorgelegten Dossiers und der Stoffe) sowie in Bezug auf die direkte Verantwortung für den fortlaufend zu aktualisierenden Plan der prioritär zu bewertenden Stoffe.

## 7. Die Auswirkungen auf die Lieferkette

7.1 Eine Analyse, die nach Auffassung des Ausschusses noch vertieft werden muss, betrifft die Lieferkette und somit auch die unterschiedlichen Auswirkungen in ihren verschiedenen Segmenten. Die bereichsübergreifende Verwendung chemischer Stoffe hat zur Folge, dass ein und dasselbe Unternehmen gleichzeitig Hersteller und nachgeschalteter Anwender sein kann. Mit anderen Worten kann das Unternehmen mehr als eine der Rollen übernehmen, die im Rahmen des REACH-Systems für die Hersteller/Importeure und für die nachgeschalteten Anwender vorgesehen sind.

7.1.1 In jedem Produktionsprozess können chemische Stoffe und Zubereitungen zum Einsatz kommen. Deren Registrierung obliegt aber entweder dem Direktlieferanten oder einem diesem in der Lieferkette vorgeschalteten Glied, es sei denn, der nachgeschaltete Anwender verwendet den Stoff auf eine Weise, die nicht der angegebenen Verwendung entspricht bzw. dem Lieferanten nicht präventiv mitgeteilt wurde.

7.2 Um die Merkmale der verschiedenen Typologien und Arten der entstehenden Probleme zu ermitteln erweist sich die Unterscheidung von sechs Hauptakteuren mit verschiedenen Aufgaben in der Lieferkette als zweckmäßig:

- die Hersteller/Importeure chemischer Rohstoffe;
- die großen Unternehmen der verarbeitenden **nicht**-chemischen Industrie;
- die KMU, die anmeldepflichtige chemische Stoffe herstellen;
- die Formulierer;
- die KMU der verarbeitenden **nicht**-chemischen Industrie;
- die Importeure von chemischen Stoffen oder Erzeugnissen.

7.3 Die Hersteller/Importeure chemischer Rohstoffe (z.B. Ethylen oder Butadien) sind in ihrer Anzahl relativ begrenzt und arbeiten mit großen Mengen, weshalb für sie zu Recht die erste Fristvorgabe für die Registrierung gilt, deren Kosten sich jedoch relativ gering auf ihren Umsatz auswirken.

7.4 Die großen Unternehmen der **nicht**-chemischen Industrie (insbesondere Stahlwerke und Eisenhütten, Papierfabriken und Zementwerke) sind nachgeschaltete Anwender, da sie in ihrem Herstellungsprozess zahlreiche Hilfs- und Zusatzstoffe und -zubereitungen verwenden, und zugleich Hersteller/Importeure von Stoffen im Sinne der gängigen Begriffsbestimmung. Vorbehaltlich einer genaueren Definition der freigestellten Stoffe, die im Übrigen wünschenswert ist, sind diese Unternehmen zum Großteil bereits in der ersten Übergangsfrist registrierungspflichtig.

7.5 Während der Erstellung des vorliegenden Dokuments wurden neue Daten über KMU, die anmeldepflichtige Stoffe oder Zubereitungen herstellen, erhoben. Dessen ungeachtet kann man sich aufgrund der verfügbaren Daten kein vollständi-

ges und detailliertes Bild der Sachlage machen. Fest steht, dass eine beträchtliche Zahl von KMU (einige Tausend) registrierungspflichtig wird, man weiß jedoch nicht, für wie viele Stoffe und Mengen und damit mit welchen Pflichten und Registrierungsfristen. Aus den neueren Folgenabschätzungsstudien geht hervor, dass sich die Registrierungskosten auf die Wettbewerbsfähigkeit solcher Arten von Unternehmen sowie auf den Verbleib bestimmter Stoffe auf dem Markt durchaus erheblich auswirken könnten. Der Ausschuss würde es begrüßen, wenn dieser Aspekt aufmerksam verfolgt würde, auch wegen der Tragweite der voraussehbaren negativen Auswirkungen auf die nachgeschalteten Unternehmen.

7.6 Die Mischer von Stoffen, d.h. die Formulierer von Zubereitungen, die mehrere Stoffe für eine einzige Zubereitung verwenden, sind an der Registrierung von Stoffen beteiligt, die **nicht** auf dem Binnenmarkt erworben wurden. Die durchgeführten Studien haben belegt, dass sie am meisten auf den Aspekt der Weitergabe von Daten und Informationen achten, bei denen vertrauliche Informationen über die Herstellung preisgegeben werden könnten. Insbesondere könnte die Mitteilung des Codes aller in einem Erzeugnis enthaltenen Stoffe Aufschluss über die Formulierung geben und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit gefährden. In diesem Zusammenhang schlägt der EWSA vor, dass diese Forderung nur auf die als gefährlich eingestuften Stoffe Anwendung findet.

7.6.1 Es ist daher plausibel, dass Artikel 34 Absatz 4 vornehmlich auf Formulierer Anwendung findet. Danach müssen auch nachgeschaltete Anwender Stoffsicherheitsberichte (*Chemical Safety Report*, CSR) gem. Anhang XI für Verwendungen ausarbeiten, die außerhalb des Expositionsszenariums liegen, das im vom Lieferanten übermittelten Sicherheitsdatenblatt (*Safety Data Sheet*, SDS) für die in der Zubereitung verwendeten Rohstoffe beschrieben wird. Die Formulierer müssen auch der (bereits in geltenden Rechtsvorschriften vorgesehenen) Verpflichtung zur Ausarbeitung eines SDS für die von ihnen vertriebenen Zubereitungen nachkommen, soweit es sich dabei um gefährliche Stoffe im Sinne der Richtlinie 99/45/EG handelt.

7.7 Die KMU der verarbeitenden **nicht**-chemischen Industrie sind vorwiegend nachgeschaltete Anwender, weniger von Stoffen (deren Registrierung ohnehin dem Hersteller/Importeur obliegt), häufiger aber von Zubereitungen. Sie verfügen über das entsprechende Sicherheitsdatenblatt (SDS) und bei Bedarf auch über die Stoffsicherheitsberichte (CSR), was eine kontrolliertere Verwendung der Stoffe und ein effektiveres Risikomanagement ermöglicht. Für diese Gruppe von Unternehmen fallen vornehmlich indirekte finanzielle Belastungen in Form von mehr Verwaltungsaufwand und neuen Formalitäten an.

7.8 Der EWSA gibt seinem Wunsch Ausdruck, dass — wie bereits in Ziffer 3.6 dargelegt — die vor Ort tätigen Industrie- und Berufsverbände sowie Gewerkschaften die Anwendungsprozesse aktiv begleiten und vereinfachen und dabei Informationsaufgaben übernehmen, die für die volle Umsetzung der Verordnung sicherlich nützlich sind, und in besonderen Fällen die Beteiligung von Akteuren an Konsortien fördern.

## 8. Sicherheit und Gesundheit

8.1 Im Mittelpunkt der Folgenabschätzungen standen bislang im Wesentlichen die Kosten und die Durchführbarkeit des REACH-Systems. Quantitative Bewertungen der positiven Auswirkungen auf die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sowie auf die Vorteile für Gesundheit und Umwelt sind entweder nicht sehr umfangreich oder existieren

(8) ABl. C 112 vom 30.4.2004, Ziffer 3.2.

überhaupt nicht. Viele Akteure beklagen, dass REACH sie über Gebühr belastet, und fordern deshalb substanzielle Änderungen. Einige Branchen der Industrie und große Handelsketten bewerten den Verordnungsvorschlag trotz Kosten und Verwaltungsaufwand positiv.

8.2 Der EWSA hat in seiner vorhergehenden Stellungnahme bereits zum Mehrwert in Bezug auf die Qualität und die Sicherheit der Produktionsprozesse und der Erzeugnisse Stellung genommen und schlägt vor, auf diese Aspekte genauer einzugehen, auch im Zusammenhang mit dem Aktionsplan „Umwelt und Gesundheit“<sup>(9)</sup>. Der EWSA begrüßt die Planung einiger spezifischer Studien zu diesem Thema, beispielsweise die vom *Trade Union Technical Bureau for Health and Safety* eingeleitete Studie über die Auswirkungen von REACH auf die Gesundheit am Arbeitsplatz (Hautkrankheiten und Erkrankungen der Atemwege).

8.3 Die Definition der Szenarien für die Gefahrenexposition und der sicheren Handhabung der verwendeten Stoffe ist in der Richtlinie über die Sicherheit der Arbeitnehmer bereits vorgesehen, die konkrete Umsetzung ist jedoch nicht immer zufriedenstellend. Das REACH-System erweitert die verfügbare Datenmenge und stellt daher zweifelsohne einen Fortschritt zur besseren Gewährleistung der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer in allen Produktionssektoren dar. Die Verfügbarkeit umfassenderer und dokumentierter Sicherheitsdatenblätter und Stoffsicherheitsbeurteilungen für gefährliche Stoffe wird mit Sicherheit zweckmäßig sein, wobei nicht vergessen werden darf, dass diese Dokumente in der Zukunft für eine größere Zahl von Stoffen zur Verfügung stehen und unter den Wirtschaftsteilnehmern größere Verbreitung finden werden.

8.4 Ein weiterer Aspekt, der vernachlässigt wurde, jedoch unbedingt berücksichtigt werden sollte, betrifft den Bedarf an Bildung und Qualifikation der verschiedenen Teilnehmer der Lieferkette (Unternehmer und Arbeitnehmer) sowie die Auswirkungen im Hinblick auf die Transparenz und Verbraucherinformation. Der EWSA befürwortet in dieser Hinsicht aktive Maßnahmen wie die bereits vorgeschlagenen Schulungsprogramme für Arbeitnehmer und Verfahren zur Bereitstellung von nicht-vertraulichen Daten. Diese Aspekte werden mit Sicherheit im Zuge der Durchführung des REACH-Systems zum Tragen kommen, es wäre jedoch wünschenswert, im Vorfeld spezifische Maßnahmen zu entwickeln, um eine optimale Effizienz zu erreichen.

## 9. Innovation

9.1 Eines der Ziele des REACH-Systems besteht in der Förderung der Innovation. Der Ausschuss begrüßt die vorgesehene Gleichstellung neuer Stoffe, insbesondere die für fünf Jahre geltende (und verlängerbare) Ausnahme von der Registrierungspflicht für Stoffe, die für Forschungszwecke verwendet werden, sowie die Erhöhung der Mengen für die Anmeldung. Der EWSA spricht sich jedoch dafür aus, dass weitere Maßnahmen

und Instrumente untersucht und entwickelt werden. Insbesondere schlägt er vor, die chemische Forschung im Zuge des 7. Rahmenprogramms, über das die Debatte gerade anläuft, ausdrücklich zu berücksichtigen und besondere Anreize zur Innovation und für den Technologietransfer im Hinblick auf die Entwicklung von Stoffen mit potenziell kleineren Risiken zu erwägen.

9.2 Aus den zwei jüngst durchgeführten Fallstudien geht hervor, dass weder die Umschichtung noch die Kürzung der für FuE vorgesehenen Ressourcen einschneidend sein wird, dass sie aber in jedem Fall zu erwarten sind, da für die Forschungsinvestitionen keine Aufstockung vorgesehen ist. Diese Tatsache könnte zusammen mit der Kostenerhöhung einen Verlust an Innovationsfähigkeit und somit an Wettbewerbsfähigkeit bewirken. Da eine solche Konsequenz für die KMU von besonderer Bedeutung sein könnte, sollten auch die Mitgliedstaaten die Forschung in diesen Unternehmen fördern und sich dabei die neue Bestimmung über staatliche Beihilfen zugunsten von KMU zu Nutze machen. Dass die befragten Unternehmen die zu erwartenden Möglichkeiten nicht wahrgenommen haben, lässt den Rückschluss zu, dass die sich aus REACH ergebenden Vorteile eingehender vermittelt werden müssen, um die unvermeidbaren Belastungen zumindest teilweise auszugleichen.

9.3 Mit dem Einfluss von REACH auf das Produktionssystem werden sich für flexible und leistungsfähige Unternehmen, die die Marktentwicklungen genauer verfolgen, wahrscheinlich neue Möglichkeiten eröffnen. Dabei wird sich die Chance ergeben, neue Marktanteile zu erobern und neue Lösungen für die bedenklichsten Stoffe zu finden, die ersetzt werden sollten. Die gewonnene Erfahrung dürfte ihnen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen, sobald andere Regionen der Welt sich an Produktionsstandards anpassen müssen, die der menschlichen Gesundheit und dem Umweltschutz mehr Rechnung tragen. Berücksichtigt werden müssen auch die Auswirkungen von REACH auf die Forschung im Zusammenhang mit der Notwendigkeit neuen Fachwissens (von der analytischen Chemie bis hin zur Computersimulation, von der Toxikologie bis hin zu neuen Versuchskonzepten, von den Stichprobe- und Messverfahren bis hin zur Entwicklung von Anwendungssoftware).

9.4 Die Gesetzgeber und politischen Entscheidungsträger müssen solche Prozesse berücksichtigen, damit alle gemeinschaftlichen Politiken gemäß der Lissabon-Strategie mit der Verfolgung der Wettbewerbs- und Innovationsziele sowie eines wirksamen Umweltschutzes kohärent sind und die Erreichung dieser Ziele erleichtern. Der Ausschuss wünscht, dass ein umfangreicher und dauerhafter Dialog zwischen den zuständigen Behörden und den Betroffenen die Festlegung wirksamer politischer Maßnahmen und Instrumente erleichtert, die neben den Marktgesetzen die innovative Entwicklung der Chemie fördern und dem Schutz der Gesundheit und der Umwelt Rechnung tragen.

Brüssel, den 13. Juli 2005

Die Präsidentin  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(9)</sup> ABl. C 157 vom 28.6.2005.

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Ausmaß und Auswirkungen von Betriebsverlagerungen“

(2005/C 294/09)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 29. Januar 2004 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Ausmaß und Auswirkungen von Betriebsverlagerungen“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel nahm ihre Stellungnahme am 13. Juni 2005 an. Berichterstatter war Herr RODRÍGUEZ GARCÍA CARO, Mitberichterstatter Herr NUSSER.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 419. Plenartagung am 13./14. Juli 2005 (Sitzung vom 14. Juli) mit 128 gegen 15 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Einleitung

1.1 Unsere Welt unterliegt einem Globalisierungsprozess, der durch durchlässigere Grenzen, eine Internationalisierung des Handels und eine rasante technische Fortentwicklung gekennzeichnet ist<sup>(1)</sup>. Die Zunahmen institutioneller Anleger<sup>(2)</sup>, die immer größere investive Verflechtung über Grenzen hinweg, die Auslagerung von Tätigkeitsbereichen, die raschen Änderungen der Eigentumsverhältnisse und ein verstärkter Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik führen dazu, dass die geografische Identität an Bedeutung verliert und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit eine globale Dimension erhält. Deshalb ist die Wettbewerbsfähigkeit das übergeordnete Ziel unter wirtschaftlichen Aspekten, die in Verbindung mit sozialen, ökologischen, politischen und institutionellen Aspekten in einen Prozess der nachhaltigen Entwicklung münden sollen.

1.2 Die Europäische Union ist heute ein wichtiges Integrationszentrum innerhalb des Globalisierungsprozesses — mit ihrem Binnenmarkt, ihrer Wirtschafts- und Währungsunion sowie ihren merklichen Fortschritten in den Bereichen „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ und „Justiz und Inneres“.

1.3 Eine Gesellschaft muss als Ganzes wettbewerbsfähig sein. Unter Wettbewerbsfähigkeit ist somit die Fähigkeit einer Gesellschaft zu verstehen, sich auf kommende Veränderungen des sie umgebenden Umfeldes einzustellen, sich ihnen anzupassen und sie zu beeinflussen<sup>(3)</sup>. In ihrer Mitteilung vom 11. Dezember

2002 zur „Industriepolitik in einem erweiterten Europa“<sup>(4)</sup> definiert die Europäische Kommission Wettbewerbsfähigkeit als „die Fähigkeit der Wirtschaft, der Bevölkerung nachhaltig einen hohen und wachsenden Lebensstandard und eine hohe Beschäftigung zu sichern“. Darüber hinaus wird die Bedeutung einer allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit in den europäischen Wettbewerbsberichten herausgestellt, die die Europäische Kommission seit 1994 regelmäßig veröffentlicht<sup>(5)</sup>.

1.4 Für ein Unternehmen bedeutet Wettbewerbsfähigkeit die Fähigkeit, seine Kunden nachhaltig und besser als die Konkurrenten durch ein interessanteres (preiswerteres usw.<sup>(6)</sup>) Waren- und Dienstleistungsangebot zufrieden zu stellen. Die Wettbewerbsfähigkeit einer Organisation kann als ihre Fähigkeit definiert werden, hochwertige Waren und Dienstleistungen zu erzeugen, die auf dem Weltmarkt anerkannt und erfolgreich sind, wobei die Ressourcen zweckmäßig eingesetzt, die Ziele wirkungsvoll erreicht und das Umfeld wirksam beeinflusst werden müssen<sup>(7)</sup>.

1.5 Der Faktor Mensch ist für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen von grundlegender Bedeutung. Entsprechend wichtig sind Motivation, Weiterbildung, Förderung und Beteiligung von Arbeitnehmern im Rahmen eines sozialen Dialogs.

1.6 Heute befindet sich das Umfeld der Unternehmen in ständigem Umbruch. Die zunehmende Öffnung der Märkte, die Weiterentwicklung der Infrastruktur, der Kommunikationsmedien und des Verkehrs, der konstante Innovationsprozess bei Technologien und technischen Anwendungen sowie der wachsende Wettbewerbsdruck bilden den Rahmen für das Alltagsgeschäft der Unternehmen.

1.7 Für die Europäische Union bedeutet der Beitritt zehn neuer Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 einen Meilenstein in ihrer Geschichte, wie auch in der einschlägigen Stellungnahme

<sup>(1)</sup> Betriebsverlagerungen sind ausschließliches Thema einer Sonderausgabe des französischen Magazins *Problèmes économiques* vom September 2004 (Nr. 2.859). In einem Artikel dieser Ausgabe wird erklärt, dass *globalisation* ein Anglizismus zur Bezeichnung eines Phänomens ist, für das im Französischen *mondialisation* verwendet wird. Gemeint ist damit der Übergang von einem internationalen Wirtschaftssystem, in dem politisch unabhängige Nationen ihre eigenen Wirtschaftsräume verwalten und ein wirtschaftlicher Austausch von geringerer oder größerer Bedeutung stattfindet, hin zu einem globalen Wirtschaftssystem, das über einzelstaatliche Regelungen hinausgeht.

<sup>(2)</sup> Der Begriff „institutionelle Anleger“ bezeichnet Institutionen, die Investitionen durch umfangreichen Eigenmittel oder Reserven tätigen, z.B. durch Investmentfonds, Banken, Versicherungsgesellschaften oder Pensionsfonds.

<sup>(3)</sup> Siehe die Stellungnahme des EWSA vom 19. März 1997 zum Thema „Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und Globalisierung der Wirtschaft“ (Abl. C 158 vom 26.5.1997; Berichterstatterin: Frau KONITZER (Gruppe II/Deutschland)).

<sup>(4)</sup> KOM(2002) 714 endg.; siehe die Stellungnahme des EWSA vom 17. Juli 2003 (Abl. C 234 vom 30.9.2003; Berichterstatter: Herr SIMPSON).

<sup>(5)</sup> Siehe die siebte, 2003 erschienene Ausgabe (SEK(2003) 1299).

<sup>(6)</sup> Siehe die in Fußnote 2 genannte Stellungnahme des EWSA.

<sup>(7)</sup> John M. Ivancevich: „Management: Quality and Competitiveness“ (1996).

des EWSA<sup>(8)</sup> festgestellt wird: Der erweiterte Binnenmarkt wird zahlreiche Vorteile in wirtschaftlicher Hinsicht bringen und die Wettbewerbsfähigkeit Europas in der globalen Wirtschaft stärken, wenn es gelingt, die vorhandenen Potenziale nicht brachliegen zu lassen, sondern zu nutzen. Allerdings ist auch festzuhalten, dass die Wirtschaftsstrukturen dieser Staaten noch nicht die Standards der EU-15 erreicht haben. Dem europäischen Wettbewerbsbericht 2003 zufolge haben die MOEL-10<sup>(9)</sup> gegenüber der EU-15 Vorteile in arbeits-, ressourcen- oder energieintensiven Industriezweigen und Nachteile hauptsächlich in kapital- oder technologieintensiven Industrien. Diese Konstellation führt zu Wettbewerbsvorteilen der MOEL-10 bei (vorgelegerten) Primärerzeugnissen und (nachgelagerten) Konsumgütern, aber zu Wettbewerbsnachteilen bei Halbfertigprodukten und Investitionsgütern.

1.8 Ein Binnenmarkt mit fast 455 Millionen Einwohnern und einem gemeinsamen Rahmen für Unternehmen, der beständige makroökonomische Bedingungen sowie ein Umfeld des Friedens, der Stabilität und der Sicherheit gewährleisten kann, ist der größte Vorzug der Erweiterung am 1. Mai 2004. Zwar sind nach der Erweiterung die Zahl der EU-Bürger um 20 % und das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 5 % angestiegen, Stundenlöhne und Arbeitsproduktivität liegen jedoch bezogen auf den gesamten Raum der EU-25 im Durchschnitt niedriger.

1.9 Die Erweiterung der Europäischen Union sollte jedoch nicht per se als Bedrohung für die „alten“ Mitgliedstaaten empfunden werden. Frühere EU-Erweiterungen zeigen, dass sich das BIP und der Lebensstandard in den der EU beigetretenen Ländern verbessern. Ein Beispiel hierfür ist der Anstieg des BIP in Irland<sup>(10)</sup>, Spanien<sup>(11)</sup> und Portugal<sup>(12)</sup> seit ihrem Beitritt. Außerdem ist zu bedenken, dass die Zukunft der Europäischen Union seit dem 1. Mai 2004 die Zukunft ihrer 25 Mitgliedstaaten ist.

1.10 Andererseits bietet die Erweiterung den europäischen Unternehmen die Möglichkeit, die Vorteile zu nutzen, die ihnen die neuen Mitgliedstaaten bieten, und zwar nicht nur was Kosten oder Bildung angeht, sondern auch wegen ihrer geografischen Nähe und kultureller und sprachlicher Ähnlichkeiten, die größer sind als diejenigen, die andere in Frage kommende Standorte zu bieten haben.

1.11 Das Phänomen der Betriebsverlagerungen stellt die europäische Gesellschaft vor eine große Herausforderung, die im Prinzip unter zweierlei Gesichtspunkten angegangen werden kann: einerseits Betriebsverlagerungen in andere Mitgliedstaaten auf der Suche nach besseren Konditionen; andererseits Betriebsverlagerungen in Drittstaaten (z.B. in die Länder

Südostasiens<sup>(13)</sup> oder in Schwellenländer<sup>(14)</sup>, insbesondere China). Letztere sind nicht nur in den günstigeren Produktionsbedingungen begründet, sondern auch in den Chancen, die durch die Erschließung von Märkten mit sehr großem Wachstumspotenzial eröffnet werden.

1.12 Das Phänomen der Betriebsverlagerungen könnte nicht nur unmittelbar einen Abbau von Arbeitsplätzen zur Folge haben, sondern auch Probleme mit sich bringen, wie etwa einen Anstieg der Sozialkosten für die betroffenen Mitgliedstaaten, eine Verstärkung der sozialen Ausgrenzung und eine insgesamt schwächer wachsende Wirtschaft (unter anderem bedingt durch weitreichende Nachfrageausfälle). Darüber hinaus kann die Verlagerung der industriellen Produktion im günstigsten Fall zur Förderung der sozialen Rechte in den Empfängerländern der Investitionen beitragen und geht normaler- und notwendigerweise mit einem Wissenstransfer einher; folglich kann sie insofern erhebliche Auswirkungen haben, als sie die jeweiligen unter Ziffer 1.7 dargestellten komparativen Vorteile nivelliert und die Wettbewerbsfähigkeit der verlagerten Betriebe weiter erhöht.

1.13 Trotz der genannten Folgen gelangt die Europäische Kommission selbst in ihrer Mitteilung „Umstrukturierung und Beschäftigung“ vom 31. März 2005<sup>(15)</sup> zu dem Schluss, dass Umstrukturierung nicht mit sozialem Rückschritt und Einbuße an wirtschaftlicher Substanz gleichlautend sein darf. Ferner heißt es in der Mitteilung, dass Umstrukturierungen vielfach für das Fortbestehen und die Entwicklung von Unternehmen erforderlich sind, dass diese Entwicklung jedoch in einer Weise begleitet werden muss, dass ihre Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen möglichst vorübergehender Natur und möglichst begrenzt bleiben.

1.14 Gegenwärtig sind Auslandsinvestitionen nicht mehr nur ein Thema für Großunternehmen, sondern auch für kleine und mittlere Unternehmen, vor allem solche mit hohem technologischen Mehrwert, die bereits im Begriff sind, sich in anderen Ländern niederzulassen oder dorthin einen Teil ihrer Tätigkeit zu verlagern.

1.15 Die Einführung modernerer technischer Verfahren in Hochkostenländern gehört zwar zu den Faktoren, die den Prozess der Betriebsverlagerungen bremsen, neue Tätigkeitsbereiche schaffen sowie die Personalausbildung und das Unternehmens-Know-how verbessern. Andererseits bieten wirtschaftliche Schwellenländer und die Länder Südostasiens Märkte, die sich durch ein großes Wachstumspotenzial sowie Steuersysteme und Energiepreise auszeichnen, die u.a. häufig günstiger sind als in der EU; auch sind die Arbeitskosten — teilweise bedingt durch weniger ausgestaltete und in einigen Fällen überhaupt nicht vorhandene Sozialrechte im Sinne der Grundnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und geringere Lebenshaltungskosten — viel niedriger. Dadurch können dort angesiedelte Unternehmen im globalen Wettbewerb mit niedrigeren

<sup>(8)</sup> Siehe die Stellungnahme des EWSA vom 12. Dezember 2002 zum Thema „Die Auswirkungen der Erweiterung der Union auf den Binnenmarkt“ (ABl. C 85 vom 8.4.2003; Berichterstatterin: Frau BELABED (Gruppe II/Österreich)).

<sup>(9)</sup> Diese Abkürzung bezieht sich auf die zehn folgenden mittel- und osteuropäischen Länder: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Ungarn und Tschechische Republik sowie Bulgarien und Rumänien.

<sup>(10)</sup> Das BIP stieg um 63,3 % des EU-Durchschnitts der EU im Jahr 1970 auf 123,4 % im Jahr 2004 an. Quelle: Statistischer Anhang der Europäischen Wirtschaft - Frühjahr 2005 (ECFIN/REP/50886/2005).

<sup>(11)</sup> Das BIP stieg um 71,9 % des EU-Durchschnitts im Jahr 1986 auf 89,7 % im Jahr 2004 an. Quelle: Statistischer Anhang der Europäischen Wirtschaft - Frühjahr 2005 (ECFIN/REP/50886/2005).

<sup>(12)</sup> Das BIP stieg um 55,8 % des EU-Durchschnitts im Jahr 1986 auf 67,4 % im Jahr 2004 an. Quelle: Statistischer Anhang der Europäischen Wirtschaft - Frühjahr 2005 (ECFIN/REP/50886/2005).

<sup>(13)</sup> Brunei Darussalam, Myanmar, Kambodscha, Indonesien, Laos, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam, Osttimor (Quelle: Europäische Kommission).

<sup>(14)</sup> Dieser Terminus bezeichnet Länder mit mittlerem oder niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, die sich in einer Phase des Übergangs von einer geschlossenen Wirtschaft zu einer Marktwirtschaft befinden (was mit einer Reihe wirtschaftlicher Strukturreformen einhergeht) und die umfangreiche Auslandsinvestitionen erhalten (vgl. Antoine W. Agtmael; Weltbank 1981). Beispiele für Schwellenländer sind China, Indien, Brasilien und Mexiko.

<sup>(15)</sup> KOM(2005) 120 endg.

Preisen antreten. Diese Länder fördern Auslandsinvestitionen, in manchen Fällen auch durch Sonderwirtschaftszonen, in denen die arbeitsrechtlichen Bestimmungen weniger streng und die sozialen Bedingungen schlechter sind als in anderen Landesteilen, weil ihnen klar ist, dass sie ihrer Wirtschaft wichtige Einnahmen bescheren. Aus diesem Grund nehmen immer mehr Unternehmen die Möglichkeit wahr, in diese Gebiete den Teil ihrer Tätigkeit zu verlagern, der den geringsten Mehrwert erbringt, was gewöhnlich mit der Schaffung von gering qualifizierten, schlecht bezahlten Arbeitsplätzen einhergeht.

1.16 Der wirtschaftliche Aufschwung der Schwellenländer und der Länder Südasiens lässt sich an der Zunahme der ausländischen Direktinvestitionen (ADI) in diesen Ländern und des Handelsaustauschs der EU mit ihnen ablesen. Zwar belegen die Zahlen, dass Europa einen wichtigen Anteil an der kontinuierlichen Zunahme der ausländischen Direktinvestitionen aufrechterhalten konnte; der globale Investitionsfluss hat jedoch einen neuen Weg eingeschlagen und verläuft zunehmend in Richtung Asien.

1.17 Folglich bestätigen die aktuellen Daten die Neuausrichtung des Außenhandels der Europäischen Union, auch wenn die Vereinigten Staaten weiterhin der bei weitem wichtigste Handelspartner bleiben. Es zeigt sich allerdings auch, dass diese Länder zugunsten anderer Länder (z.B. China) an Bedeutung einbüßen<sup>(16)</sup>.

1.18 An dieser Stelle erscheint es angezeigt, die Begriffe „Verlagerung“ und „Deindustrialisierung“ soweit möglich zu definieren:

— **Verlagerung** ist die völlige oder teilweise Einstellung einer Tätigkeit und ihre Wiederaufnahme im Ausland im Rahmen einer Direktinvestition. In Bezug auf die Europäische Union können zwei Arten der Verlagerung unterschieden werden:

- a) *interne Verlagerung*: völlige oder teilweise Verlegung der Tätigkeit in einen anderen Mitgliedstaat;
- b) *externe Verlagerung*: völlige oder teilweise Verlegung der Tätigkeit in einen Drittstaat.

— **Deindustrialisierung**: Es können zwei Arten der Deindustrialisierung unterschieden werden:

- a) *absolute Deindustrialisierung*: Dieser Prozess beinhaltet eine Abnahme der Beschäftigung, der Produktion, der Rentabilität und der Kapitalmasse in der Industrie sowie einen Rückgang der Ausfuhren industrieller Produkte und das Entstehen dauerhafter Handelsdefizite in diesem Sektor;

<sup>(16)</sup> Die von Eurostat am 22. Februar 2005 veröffentlichten Daten betreffend den Handelsaustausch der EU mit Drittstaaten im Bezugszeitraum Januar-November 2004 zeigen eine erhebliche Zunahme der Einfuhren aus China (+21 %), Russland, der Türkei und Südkorea (jeweils +18 %) und nur im Falle der Vereinigten Staaten einen Rückgang (-14 %). Bei den Ausfuhren aus der EU gab es die größten Zuwächse im Handel mit der Türkei (+30 %), Russland (+22 %), China (+17 %) und Taiwan (16 %). Demzufolge zeichnet sich die Bilanz der EU-25 im Bezugszeitraum durch eine Zunahme des Defizits im Handel mit China, Russland und Norwegen einerseits und eine Zunahme des Überschusses im Handel mit den USA, der Schweiz und der Türkei aus.

- b) *relative Deindustrialisierung*: Dieser Prozess besteht in der Abnahme des Anteils der Industrie an der Volkswirtschaft. Dabei spiegelt er den Prozess des Strukturwandels hinsichtlich der Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Industrie und des Dienstleistungssektors wider<sup>(17)</sup>.

Neben den internen und externen Verlagerungen ist ferner auf ein Phänomen hinzuweisen, das sich in jüngster Zeit in einigen Betriebsstätten gezeigt hat: die „angekündigte Verlagerung“. Diese besteht darin, dass der Arbeitgeber seine Arbeitnehmer unter Hinweis auf eine drohende Verlagerung dazu bringt, schlechtere Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Dieses Phänomen ist besonders gefährlich, da es einen Konkurrenzkampf unter den Arbeitnehmern schürt und einen 'Schneeballeffekt' auslösen kann.

## 2. Ursachen und Folgen

2.1 Es liegt auf der Hand, dass wirtschaftliche und soziale Maßnahmen zur Förderung von Einkommen, des Wohlstands und der Beschäftigung getroffen werden müssen, um die negativen Folgen von Betriebsverlagerungen abzuschwächen. Besondere Aufmerksamkeit verdienen dabei die kleinen und mittleren Unternehmen, die einen wichtigen Beitrag zur Beschäftigung in der EU leisten, sowie die (kleinen, mittleren und großen) sozialwirtschaftlichen Unternehmen, die unaufhörlich Beschäftigung schaffen, wobei diese Arbeitsplätze zudem satzungsgemäß eigentlich kaum verlagerbar sind. In diesem Zusammenhang unterstützt der Ausschuss die Europäische Kommission in ihrem Vorschlag für einen Beschluss zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation<sup>(18)</sup>, in dem sie die Schaffung von drei Unterprogrammen zur Förderung der Produktivität, der Innovationskapazität und des nachhaltigen Wachstums vorschlägt. Das erste dieser Unterprogramme mit dem Titel „Programm für unternehmerische Initiative und Innovation“ soll u.a. den Zugang zu Finanzierung für die Gründung und das Wachstum kleiner und mittlerer Unternehmen verbessern, voranbringen und fördern und sich auf die sektorspezifische Innovationsförderung, die Förderung von Clustern und Aktionen in Bezug auf unternehmerische Initiative sowie die Schaffung eines günstigen Umfelds für die Zusammenarbeit von kleinen und mittleren Unternehmen konzentrieren. Als Anreiz für die Schaffung von regionalen Clustern muss erreicht werden, dass die multinationalen Konzerne keine Betriebsverlagerungen vornehmen und sich stärker auf kleine und mittlere Unternehmen in ihrem Umfeld stützen.

<sup>(17)</sup> Siehe dazu die Studie „Die Bedeutung einer wettbewerbsfähigen Industrie für die Entwicklung des Dienstleistungssektors“ (Bremen, Dezember 2003), die auch auf folgender Internetseite eingesehen werden kann: <http://www.bmwi.de/Navigation/Service/bestellservice,did=31812,render=renderPrint.html>

Die Hauptaussagen dieser Studie lauten:

- Ein geringerer Anteil der verarbeitenden Industrie am BIP bedeutet nicht, dass diese weniger wichtig ist.
  - Die verarbeitende Industrie und der Dienstleistungssektor sind immer stärker miteinander verflochten.
  - Dynamisch wachsende, unternehmensorientierte Dienstleistungen hängen unmittelbar von der Nachfrage der Industrie ab.
- Die Industrie ist ein wichtiger Technologiegeber für Produkt- und Prozessinnovationen im Dienstleistungssektor.

<sup>(18)</sup> KOM(2005) 121 endg. vom 6. April 2005: Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007-2013).

2.2 Darüber hinaus müssen auch die indirekten Auswirkungen berücksichtigt werden, die drohende Betriebsverlagerungen auf Löhne und Arbeitsbedingungen haben können. Die Sozialpartner sollten diese Gefahr durch Kollektivverhandlungen sowie durch die Einsetzung und die stärkere Nutzung Europäischer Betriebsräte dort, wo sie gesetzlich vorgesehen sind, verringern und sowohl die Zukunft des Unternehmens als auch die Qualität der Arbeitsbedingungen sichern.

2.3 Die EU-15 hat sich stets durch regionale Disparitäten in Bezug auf Einkommen, Beschäftigung und Produktivität ausgezeichnet, die wiederum Unterschiede in Bezug auf die Verschuldungshöhe, die Steuervorteile und die Innovationsfreudigkeit widerspiegeln. Mit der Erweiterung am 1. Mai 2004 hat die regionale Vielfalt noch erheblich zugenommen<sup>(19)</sup>.

2.4 Auf regionaler Ebene kann eine Betriebsverlagerung erhebliche Folgen haben, insbesondere wenn die betroffene Region auf einen einzigen Wirtschaftssektor spezialisiert ist. Aus diesem Grunde können massenhafte Betriebsverlagerungen in einem Sektor beträchtliche negative Auswirkungen haben, wie z.B. eine sinkende Beschäftigungsquote, einen spürbaren Nachfrageausfall, ein vermindertes Wirtschaftswachstum und eine verstärkte soziale Ausgrenzung, mit allen unerfreulichen Folgen, die dies mit sich bringt. Um dies zu vermeiden, hebt die Europäische Kommission in ihrem Dritten Kohäsionsbericht<sup>(20)</sup> hervor, wie wichtig es ist, ihre Kohäsionsmaßnahmen auf die Verbesserung der Effizienz und der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft auszurichten, womit die Mobilisierung all ihrer Ressourcen und Regionen einhergeht<sup>(21)</sup>.

2.5 Von entscheidender Bedeutung sind Maßnahmen, die auf die Qualifizierung von Arbeitskräften, die Ankurbelung von Investitionen in Innovation und Forschung sowie die Schaffung von Anreizen zur Förderung des Unternehmergeistes in der Europäischen Union abzielen.

2.6 Laut Daten der Europäischen Stelle zur Beobachtung des Wandels (Dublin) sind einige Sektoren stärker von

<sup>(19)</sup> Laut Eurostat-Daten vom 7. April 2005 lag das Pro-Kopf-BIP der Europäischen Union (EU-25) 2002 zwischen 32 % des Durchschnitts der EU-25 in der Region Lubelskie (Polen) und 315 % in der Region Zentrallondon (Vereinigtes Königreich). Von den 37 Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP mehr als 125 % des europäischen Durchschnitts lagen sieben im Vereinigten Königreich und Italien, sechs in Deutschland, vier in den Niederlanden, drei in Österreich, zwei in Belgien und Finnland und jeweils eine in der Tschechischen Republik, Spanien, Frankreich, Irland, Schweden und Luxemburg. In den neuen Mitgliedstaaten war die einzige Region, deren Wert 125 % überstieg, Prag (Tschechische Republik) mit 153 %. Andererseits lagen von den 64 Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts 16 in Polen, sieben in der Tschechischen Republik, sechs in Ungarn und Deutschland, fünf in Griechenland, vier in Frankreich, Italien und Portugal, drei in der Slowakischen Republik und Spanien und jeweils eine in Belgien, dem Vereinigten Königreich, Estland, Lettland, Litauen und Malta.

<sup>(20)</sup> KOM(2004) 107 endg. vom 18. Februar 2004; siehe auch die diesbezügliche EWSA-Stellungnahme (ECO/129).

<sup>(21)</sup> Der Ausschuss hat eine Initiativstellungnahme zum Thema „Der industrielle Wandel und der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt“ verabschiedet (ABL C 302 vom 7.12.2004; Berichterstatter: Herr LEIRIÃO (Gruppe III/Portugal; Mitberichterstatter: Herr CUE (Kategorie 2 der CCM/Belgien).

Betriebsverlagerungen betroffen als andere<sup>(22)</sup>. Die Haltung eines Unternehmens zu einer etwaigen Betriebsverlagerung hängt auch von seiner Unabhängigkeit in Bezug auf seine betriebliche und technische Struktur ab. Am stärksten betroffen sein werden die Arbeitnehmer von Tochterunternehmen multinationaler Konzerne mit Sitz im Ausland oder von Unternehmen, die nicht selbst im Besitz der von ihnen benutzten Produktions- und Verfahrenstechnik sind.

2.7 Das niedrige Forschungs- und Innovationsniveau in Europa ist besorgniserregend, da Betriebsverlagerungen offenbar nicht länger auf arbeitsintensive Sektoren beschränkt sind. Betriebsverlagerungen treten jetzt zunehmend in Zwischensektoren und sogar in manchen High-Tech-Branchen zu Tage, in denen die Tendenz besteht, Tätigkeiten wie Forschung und Dienstleistung ins Ausland zu verlagern, wobei China und Indien die größten Nutznießer dieser Entwicklung sind.

2.8 Andererseits ist festzustellen, dass Unternehmen ihre Produktion wieder zurück verlagern, weil ihnen die EU gute Voraussetzungen für die Herstellung moderner Güter und Dienstleistungen bietet. Auch wenn weiterhin Produktionsbereiche in Niedrigkostländer verlagert werden, müssen sich die Bestrebungen darauf richten, dass gute Voraussetzungen für die Herstellung moderner Güter und Dienstleistungen bestehen bleiben und geschaffen werden, um für Tätigkeiten mit hohem Veredelungswert attraktiv zu sein.

2.9 Die Vereinigten Staaten sind die größte Wirtschaftsmacht der Welt und der wichtigste Handelspartner der EU. In den 90er Jahren kam es in verschiedenen Ländern — vor allem in den USA — zu einer Reihe von Veränderungen, die unter dem Begriff „New Economy“ zusammengefasst wurden. Die schnelle Weiterentwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) und ihre Anwendung in den Unternehmen führten zu einem beschleunigten Anstieg der Wachstumsrate des BIP und einer deutlichen Abnahme der Arbeitslosenquote. Auf diese Weise haben sich die Umwälzungen im Bereich der Telekommunikation auf die Gesellschaft und die Wirtschaft als Ganzes ausgewirkt.

2.10 Obwohl die Forschungsförderung äußerst wichtig ist, um den Verlagerungsprozess, der in einigen europäischen Regionen bereits besorgniserregende Ausmaße angenommen hat, zu verlangsamen, ist die Umsetzung der Forschungsergebnisse das eigentlich Entscheidende. Es ist die Implementierung der Ergebnisse wissenschaftlicher und technologischer Forschung, die die eigentliche Wirtschaftsentwicklung und das Wirtschaftswachstum herbeiführt. Das bedeutet, dass der Schlüsselfaktor nicht die Technologie selbst ist, sondern ihre Nutzenanwendung, d.h. die **Innovation**.

2.11 Es ist jedoch klar erkennbar, dass Innovation allein die Verlagerung traditioneller industrieller Tätigkeiten, die am bisherigen Standort nicht mehr wettbewerbsfähig sind, nicht verhindern kann. Innovation kann aber durchaus den Ersatz ausgelegener Aktivitäten durch alternative Produkte, Verfahren und Dienstleistungen an diesen Standorten vorantreiben.

<sup>(22)</sup> Nach Angaben der Europäischen Stelle zur Beobachtung des Wandels ([www.eurofound.eu.int](http://www.eurofound.eu.int)) sind die Sektoren, die seit 2000 am stärksten von Betriebsverlagerungen betroffen sind, die Metall-, Telekommunikations-, Automobil-, Elektrizitäts-, Textil-, Lebensmittel- und Chemiebranche.

2.12 Eine Wirtschaft, die auf der Überführung des technischen Fortschritts in die Herstellungsprozesse beruht, erzeugt eine breite Palette neuer Erzeugnisse und Verfahren mit hohem Mehrwert, sowohl in der Produktion als auch im Konsum. In dieser Hinsicht sind die Länder, die der EU am 1. Mai 2004 beigetreten sind, als Quelle neuer Möglichkeiten zu betrachten, da die europäischen Unternehmen — gestützt von einer angemessenen Industriepolitik — eine neue gemeinschaftsweite Strategie aufstellen und dabei die durch die Erweiterung eröffneten Chancen bestmöglich nutzen können.

2.13 „Verlagerung“ ist die Verlegung der Gesamtheit oder eines Teils der Unternehmenstätigkeit an einen anderen Standort. Unternehmen verlassen — wie Menschen — ihren Ursprungsort nur aus einem einzigen Grund: um eine Verbesserung zu erreichen. In hoch entwickelten Wirtschaftsräumen stößt das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaften auf den Heimatmärkten allmählich an seine natürlichen Grenzen. Deshalb müssen ganze Industriesektoren nach neuen Chancen in anderen Wirtschaftsräumen suchen. Darüber hinaus sind die Unternehmen im Zeitalter der Globalisierung einem hohen internationalen Wettbewerbsdruck sowohl auf dem Inlandsmarkt als auch auf den Exportmärkten ausgesetzt. In diesem Sinne hängt die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nicht nur von der Qualität ihrer Produkte oder Dienstleistungen und der Qualität ihrer Zulieferer ab, sondern auch von den Preisen, den relativen Devisenströmen und der Gewährleistung weltweiter, offener Wettbewerbsmärkte, deren Standards von allen eingehalten werden.

2.14 Die Standortwahl ist eine strategische Frage für Unternehmen, die dabei eine ganze Reihe sehr verschiedenartiger Aspekte berücksichtigen müssen. Unternehmen treffen ihre Entscheidung u.a. auf der Grundlage von Kriterien wie einem hohen Niveau der Ausbildung, gut funktionierenden öffentlichen Diensten, mäßigen Kosten, politischer Stabilität und institutionellen Garantien für ein Mindestmaß an Zuverlässigkeit, räumlicher Nähe neuer Märkte und Verfügbarkeit von Produktionsmitteln sowie vernünftiger Besteuerung. Zudem hängt die Haltung eines Unternehmens zu einer etwaigen Betriebsverlagerung von Infrastruktur und Transaktionskosten sowie vom Grad seiner Unabhängigkeit hinsichtlich seiner betrieblichen und technischen Struktur und der Effizienz der öffentlichen Verwaltung ab. Mithin sind die Arbeitskosten nicht der einzige Faktor bei Entscheidungen für oder gegen Verlagerungen und müssen außerdem gegen die Produktivität abgewogen werden, da das Kosten-/Produktivitäts-Verhältnis für die Wettbewerbsfähigkeit ausschlaggebend ist.

2.15 Die relativen Kosten der Unternehmenstätigkeit werden weitgehend durch nationale bzw. regionale Gegebenheiten bestimmt. Das Land, in das ein Unternehmen investiert, muss ein Mindestmaß an Infrastruktur, Volksbildung und Sicherheit aufweisen. Das Eingehen unternehmerischer Risiken folgt folgendem Muster: zuerst kommt Stabilität, dann Vertrauen und dann die Investition. Ereignisse, die zu Instabilität führen oder mit Zukunftsrisiken verbunden sind, haben zweifellos ebenfalls Einfluss auf die Entscheidung von Investoren. Die politischen Entscheidungsträger müssen sich vollkommen darüber im Klaren sein, wie wichtig es ist, Investitionen anzuziehen, die hochwertige Arbeitsplätze schaffen, die technische Entwicklung fördern und das Wirtschaftswachstum ankurbeln. Andererseits sollte im Rahmen der Gestaltung der Entwicklungshilfe auch auf Verbesserungen bei den politischen, den Bürger- und den sozialen Rechten in den Empfängerländern dieser Hilfe geachtet

werden. Die Unternehmen müssen ihren Beitrag leisten, indem sie die Prinzipien der sozialen Verantwortung anwenden <sup>(23)</sup>.

2.16 Die Sozialpartner tragen eine besondere Verantwortung dafür, dass auf dem Arbeitsmarkt stabile Spielregeln gelten. Tarifvereinbarungen sorgen für gleiche Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen und schaffen einen Ausgleich zwischen Markt und Arbeitnehmerrechten, was ein hohes Wachstum, Sicherheit und Entwicklungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer und Unternehmen zur Folge hat.

2.17 Es gibt weitere Schlüsselfaktoren: Einerseits machen es Art und Umfang der Produkte und Dienstleistungen vielfach erforderlich, dass sie in den Zielmärkten oder zumindest in ihrer Nähe hergestellt bzw. erbracht werden; andererseits müssen Unternehmen (insbesondere in der Zulieferindustrie) ihren Geschäftskunden an die Orte folgen, die diese ausgewählt haben. Und schließlich können Märkte in vielen Fällen nur dann erschlossen werden, wenn die betreffenden Unternehmen gewährleisten, dass ihre Waren und Dienstleistungen ein Mindestmaß an lokal erbrachtem Mehrwert aufweisen.

2.18 Da die Verbraucher sehr preisbewusst sind und die Nachfrage der Verbraucher auch das Angebot beeinflusst, geraten Lieferanten massiv unter Druck, ihre Preise zu senken. Durch ihre Entschlossenheit, den Kunden niedrige Preise zu bieten, setzen die Einzelhandelsunternehmen ihre Lieferanten unter Druck, ihre Preise zu senken. Häufig verfügen aber insbesondere kleinere Lieferanten nicht über die wirtschaftliche Kraft, um die Ansprüche der großen Einzelhandelsunternehmen zu erfüllen <sup>(24)</sup>.

2.19 Im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsgefälle zwischen den EU-Mitgliedstaaten einerseits und zwischen der EU als Ganzem und den Ländern Asiens andererseits werden Betriebsverlagerungen u.a. durch folgende Faktoren begünstigt:

- preiswertere Grundstoffe,
- Steuervorteile,
- Möglichkeit des Zugangs zu neuen Märkten,
- Technologie,
- niedrigere Arbeitskosten.

2.20 Die Abwanderung von Unternehmen, vor allem außerhalb der EU, könnte eine Reihe von Problemen zur Folge haben. Dazu zählen insbesondere:

- **Verlust an Wettbewerbsfähigkeit:** Die in der EU verbleibenden Unternehmen müssten Kosten bewältigen, die höher sind als die ihrer Konkurrenten. Dies wird wahrscheinlich zu einem Rückgang des Marktanteils im Welthandel führen und ist somit ein äußerst negativer Faktor bei der Verwirklichung der Ziele der Lissabon-Strategie (nachhaltiges Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen, stärkerer sozialer Zusammenhalt und Umweltschutz).

<sup>(23)</sup> Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Grünbuch: Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“ (ABl. C 125 vom 27.5.2002; Berichterstatterin: Frau HORNUNG-DRAUS (Gruppe I/Deutschland), Mitberichterstatter: Frau ENGELN-KEFER (Gruppe II/Deutschland) und Herr HOFFELT (Gruppe III/Belgien)); darin wird festgestellt, dass „die Freiwilligkeit ein Grundprinzip für CSR“ ist.

<sup>(24)</sup> Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Große Einzelhandelsunternehmen - Tendenzen und Auswirkungen auf Landwirte und Verbraucher“ (Berichterstatter: Herr ALLEN (Gr. III/Irland)).

- **Technologischer Rückstand:** Die europäischen Unternehmen, die mit anderen Unternehmen mit geringeren Kosten konkurrieren müssen, könnten sich letztendlich gezwungen sehen, immer weniger in die Forschung zu investieren. Dies würde einen Verlust an Innovationskraft bewirken, die besonders wichtig ist, um sich am heutigen Markt behaupten zu können.
- **Verlust an Arbeitsplätzen und Verschlechterung der Arbeitsmarktchancen** für immer größere Teile der Beschäftigten in den betroffenen Regionen und Sektoren. Damit geht eine Verstärkung der sozialen Ausgrenzung einher, gegen die der Staat mit zusätzlichen Ausgaben für Sozialleistungen angehen muss. Am stärksten betroffen sein werden die Arbeitnehmer von Tochterunternehmen multinationaler Konzerne mit Sitz im Ausland oder von Unternehmen, die nicht selbst im Besitz der von ihnen benutzten Produktions- und Verfahrenstechnik sind.
- **Geringeres Wirtschaftswachstum:** Dieses ist teilweise auf einen Einbruch der Inlandsnachfrage zurückzuführen, die wiederum eine Konsequenz der Auswirkungen von Lohnzurückhaltung, Arbeitsplatzverlusten und der Verschlechterung der Arbeitsmarktchancen auf die Bevölkerung ist.

### 3. Schlussfolgerungen

3.1 In Antwort auf die vom Europäischen Rat formulierten Bedenken<sup>(25)</sup> sowie eingedenk der Besorgnis, die die Gefahr der Deindustrialisierung auslöst, und der Möglichkeiten der Vorbereitung und der Bewältigung des derzeitigen Strukturwandels der europäischen Industrie verabschiedete die Europäische Kommission am 20. April 2004 die Mitteilung „*Den Strukturwandel begleiten: Eine Industriepolitik für die erweiterte Union*“<sup>(26)</sup>, in der sie die Grundlinien einer Industriepolitik nach der Erweiterung der EU skizziert. Der Ausschuss behandelt diese Mitteilung in einer gesonderten Stellungnahme<sup>(27)</sup>, in der er die vorgenannte Initiative der Europäischen Kommission begrüßt.

3.2 In dieser Mitteilung weist die Europäische Kommission darauf hin, dass — obwohl die meisten Sektoren ihre Produktion erhöhen und die Deindustrialisierung kein allgemein verbreitetes Phänomen darstellt — Europa einem Umstrukturierungsprozess unterliegt, der die Verlagerung von Ressourcen und Arbeitsplätzen in Tätigkeiten mit hohem Wissensgehalt beinhaltet. In der Mitteilung wird auch darauf hingewiesen, dass die Zahl der Industriearbeitsplätze in allen Mitgliedstaaten von 1995 bis 1998 abgenommen hat.

3.3 Die Kommission weist auch darauf hin, dass die Erweiterung zahlreiche Chancen für die Industrie eröffnet und dass sie in einigen Fällen dazu beitragen kann, Produktionsstätten in der EU zu halten, die andernfalls nach Asien verlagert würden. Die Kommission sieht zur Einstellung auf Veränderungen und zur Fortsetzung von Flankierungsmaßnahmen im Rahmen der neuen finanziellen Vorausschau für den Zeitraum bis 2013 Handlungsbedarf in folgenden drei Bereichen:

- i. **Verbesserung des Rechtsrahmens für Unternehmen** auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU, d.h. nicht nur weniger, sondern vor allem eindeutiger, in der gesamten EU einheitlich umgesetzte Rechtsvorschriften;
- ii. **Verbesserung des Zusammenspiels aller Gemeinschaftspolitiken** zur Förderung des Wettbewerbs, insbesondere in Bereichen wie Forschung, Bildung, Wettbewerbsrecht und Regionalförderung;
- iii. sektorspezifische Maßnahmen, um **den speziellen Anforderungen mit politischen Mitteln** gerecht zu werden, im oberen Teil der Wertschöpfungskette anzusetzen sowie strukturelle Veränderungen zu antizipieren und zu flankieren.

3.4 Zweifellos ist die Industrie ein Motor der Wirtschaft; folglich kann eine gesunde und dynamische Industrie die Wirtschaft als Ganzes antreiben, während eine geringe industrielle Wettbewerbsfähigkeit und eine stockende industrielle Produktion zur allgemeinen Stagnation der Wirtschaftstätigkeit führen können. Vor diesem Hintergrund ist eine Industriepolitik<sup>(28)</sup> von grundlegender Bedeutung, die die Gründung und das Wachstum der Firmen in der Union fördert, die viel in Innovation und Entwicklung investieren, statt mit niedrigen Kosten zu konkurrieren. Nur durch den Ausbau der Vorteile, über die Europa verfügt (wie die moderne Infrastruktur der Informationsgesellschaft, das hohe Niveau von Investitionen in Forschung und neue Technologien und deren Nutzenanwendung in der Wirtschaft, die Förderung der Aus- und Fortbildung von Arbeitnehmern, der soziale Dialog sowie sämtliche Vorteile des Binnenmarktes), wird es möglich sein, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu erhalten und zu verbessern. Auf diese Weise wäre es möglich, das Wirtschaftswachstum zu fördern und Fortschritte hin zu Vollbeschäftigung und nachhaltiger Entwicklung zu erzielen.

3.5 In dem Bestreben, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der EU zu erhöhen und zu erhalten, fordert der Ausschuss einen verstärkten Schutz der Rechte am geistigen Eigentum und deren Durchsetzung in Drittländern.

3.6 Es muss ein Produktionsmodell gefördert werden, in dem andere Faktoren als die Produktpreise eine wichtige Rolle spielen. Es ist zu betonen, dass die Wettbewerbsfähigkeit nicht allein auf Kosten oder Steuerermäßigungen beruht, sondern dass gerade auch die Menschen ein wichtiges Element der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen sind. Die Erforschung und die Entwicklung neuer Technologien, die die Reduzierung der Produktionskosten und die Verbesserung der Produktionskapazität ermöglichen, sind unerlässlich; es darf aber nicht übersehen werden, dass der eigentliche Wert dieser Fortschritte in ihrer praktischen Umsetzung liegt. Es ist deshalb entscheidend, über das Wissen zu verfügen, das für die Anwendung der betreffenden Verfahren erforderlich ist, deren beträchtliches Potenzial für Verbesserungen auszuschöpfen sowie den Unternehmen die Risiken und gleichzeitig die Notwendigkeit der Suche neuer Einsatzmöglichkeiten für bereits vorhandene Technologien vor Augen zu führen, d.h. eine **innovationsfreundliche Einstellung** zu fördern. Dabei spielen Unternehmer und Arbeitnehmer zweifellos eine entscheidende Rolle, denn letztlich sollen europäische Betriebe darin bestärkt werden, den Großteil ihres Mehrwerts und ihres Wettbewerbsvorteils auf

<sup>(25)</sup> Auf seiner Tagung im Oktober 2003 unter italienischem Vorsitz.

<sup>(26)</sup> KOM(2004) 274 endg. vom 20. April 2004.

<sup>(27)</sup> ABl. C 157 vom 28.6.2005 (Berichterstatter: Herr VAN IERSEL (Gruppe I/Niederlande), Mitberichterstatter: Herr LEGELIUS (Kategorie I der CCMI/Schweden)).

<sup>(28)</sup> Die Notwendigkeit einer aktiven Industriepolitik wurde auf dem Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates am 22./23. März 2005 in Brüssel anerkannt.

das **Humankapital** zu gründen. Deshalb sind Maßnahmen von entscheidender Bedeutung, die auf die Weiterbildung von Arbeitnehmern sowie die Ankurbelung der Investitionen in Innovation und Forschung abzielen. Auch hier kommt den europäischen Sozialpartnern über ihr gemeinsames Arbeitsprogramm<sup>(29)</sup> eine besondere Bedeutung zu.

3.7 Gleichwohl erscheinen einige Maßnahmen nur im Falle von Betriebsverlagerungen innerhalb der EU angezeigt.

3.7.1 Die Erweiterung der EU und der damit entstehende größere Binnenmarkt verbieten jede Überlegung, Betriebsverlagerungen von Westeuropa nach Mittel- und Osteuropa in irgendeiner Weise zu beschränken. Es könnte erwogen werden, EU-Förderkriterien einzuführen, die sicherstellen, dass jene Unternehmen gefördert werden, die eine neue Geschäftstätigkeit oder -sparte entwickeln, nicht aber solche, die bestehende Produktionen oder Dienstleistungen aus anderen Teilen der EU transferieren. Deshalb sollten Anstrengungen gefördert werden, die geeignet sind, das enorme West-Ost-Gefälle hinsichtlich der Produktionsbedingungen im Allgemeinen und der Produktionskosten im Besonderen möglichst rasch zu nivellieren.

3.7.2 Die wichtigste Schlussfolgerung lautet, dass es einen kontinuierlichen Prozess der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in der EU geben muss, der im Einklang mit der Lissabon-Strategie steht und von den Unternehmen angeführt wird (Entwicklung besserer Produkte, Schaffung innovativer Unternehmensmodelle, effizientere Produktionsverfahren usw.). Es bedarf gleichzeitig einfacherer Rechtsvorschriften auf europäischer und nationaler Ebene, um einen solchen Prozess zu erleichtern.

3.7.3 Investitionen in Humankapital und Infrastruktur sollten verstärkt unterstützt werden. Die Europäische Union braucht eine starke industrielle Basis mit hohem Innovationsvermögen und hoher High-Tech-Ausrichtung. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die derzeitige Situation in sämtlichen Wirtschaftssektoren sowohl auf regionaler als auch auf nationaler Ebene eingehend untersucht werden, damit die auf lokaler Ebene bestehenden spezifischen Vorteile optimal genutzt werden können.

3.7.3.1 Um Unternehmen an ihren ursprünglichen Standorten zu halten, müssen mehr regionale Anreize in der beruflichen Bildung geschaffen werden. Auch sollten weitere Initiativen wie der Austausch mit Hochschulen im Bereich der Forschung oder die Beteiligung der lokalen Behörden an der Entwicklung regionaler Cluster zur Unterstützung von Unternehmen gefördert werden<sup>(30)</sup>.

3.7.3.2 Der Ausschuss unterstützt den Vorschlag der Kommission, den Zeitraum nach Erhalt der Finanzbeihilfen, während dessen ein Unternehmen die Investition, für die die Beihilfe beantragt wurde, beibehalten muss, von fünf auf sieben Jahre zu erhöhen<sup>(31)</sup>. Auf diese Weise wird die Verwurzelung

<sup>(29)</sup> Siehe die „Gemeinsame Erklärung zur Halbzeitüberprüfung der Lissabon-Strategie“ des Dreigliedrigen Sozialgipfels für Wachstum und Beschäftigung am 22. März 2005.

<sup>(30)</sup> Das bereits in Ziffer 2.1 erwähnte „Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation“ (KOM(2005) 121 endg. vom 6. April 2005) sieht Schritte in diese Richtung vor.

<sup>(31)</sup> Vgl. die Vorschläge der Europäischen Kommission für die Strukturfonds.

der Unternehmen gefördert, die, sollten sie diese Anforderungen nicht erfüllen, die erhaltenen Finanzbeihilfen zurückzahlen müssen.

3.7.4 Angesichts der Relevanz und des Interesses an dieser Frage wird der Ausschuss die Entwicklung der Betriebsverlagerungen in Europa weiter verfolgen<sup>(32)</sup>.

## 4. Empfehlungen

4.1 Wie es in der Mitteilung der Europäischen Kommission über die integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008)<sup>(33)</sup> heißt, muss die EU einerseits die Chancen wahrnehmen, die sich durch die Öffnung rasch wachsender Märkte, z.B. in China und in Indien, bieten, und hat andererseits das Potenzial, ihre Wettbewerbsvorteile auszubauen. Sie muss nur entschieden vorgehen, um dieses Potenzial auszuschöpfen.

4.2 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass es zur Steigerung des Wachstumspotenzials und zur Bewältigung der künftigen Herausforderungen unerlässlich ist, eine Wissensgesellschaft mit den sie tragenden Säulen Humankapital, Bildung, Forschung und Innovation zu verwirklichen. Der Ausschuss ist ferner der Meinung, dass nachhaltiges Wachstum eine stärkere demografische Dynamik, eine bessere soziale Integration und — wie vom Europäischen Rat mit der Verabschiedung des Europäischen Pakts für die Jugend am 22./23. März 2005 zum Ausdruck gebracht — eine umfassendere Nutzung des Potenzials, das in der europäischen Jugend steckt, erfordert.

4.3 Der Ausschuss hält eine größere Konvergenz und Synergie zwischen den verschiedenen internen Strategien, Aktionen und Zielen der EU für notwendig. Dies erfordert nicht nur eine starke interne Koordinierung innerhalb der Kommission, sondern auch eine Vertiefung ihres Dialogs mit dem Europäischen Parlament und dem Rat.

4.4 Der Ausschuss empfiehlt der Kommission, in der Industriepolitik der EU nicht nur einen horizontalen, sondern auch einen sektorbezogenen Ansatz zu verfolgen, denn die Empfehlungen der hochrangigen Gruppen für die Industriezweige Pharmazeutika, Textilien und Bekleidung, Schiffbau und Automobilbau belegen, dass jeder dieser Sektoren vor spezifischen Problemen steht, die eine auf ihn zugeschnittene Lösung und eine individuelle Betrachtungsweise notwendig machen<sup>(34)</sup>. Diese Probleme können durch einen horizontalen Ansatz nicht gelöst werden.

<sup>(32)</sup> Diesbezüglich müssen u.a. die quantitativen und qualitativen Analysen der Europäischen Stelle zur Beobachtung des Wandels (Dublin) berücksichtigt werden.

<sup>(33)</sup> KOM(2005) 141 endg. vom 12. April 2005.

<sup>(34)</sup> Das Hauptziel dieser vier hochrangigen Gruppen, die von der Europäischen Kommission zwischen 2001 und 2005 eingesetzt wurden, ist die Anregung einer Debatte über Initiativen, die es den betreffenden Sektoren erleichtern sollen, sich auf die großen Herausforderungen einzustellen und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu verbessern. Folgende drei hochrangige Gruppen haben ihren Bericht bereits veröffentlicht: „Pharmazeutika“ im Mai 2002, „Textilien“ und „Bekleidung“ im Juni 2004 (diese Gruppe hat ihre Arbeit jedoch auf Arbeitsgruppenebene wiederaufgenommen, um die Diskussion über noch offene Fragen fortzusetzen und die Situation des Sektors im Jahr 2005 zu beurteilen), „Schiffbau“ im Oktober 2003. Der Bericht der hochrangigen Gruppe CARS21 soll vor Ende 2005 veröffentlicht werden.

4.5 Um die negativen Auswirkungen von Betriebsverlagerungen in Europa so weit wie möglich zu vermeiden, sollten u.a. folgende Aspekte berücksichtigt werden:

**4.5.1 Bildung, Ausbildung und Qualifikation:** Humankapital ist ein sehr wichtiger Faktor für die industrielle Wettbewerbsfähigkeit — und in Zukunft wird seine Bedeutung wahrscheinlich noch zunehmen (dies zeigt sich schon daran, dass der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften das Haupthindernis für die Entwicklung der KMU darstellt). In den nächsten Jahren wird sich zeigen, dass die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte entscheidend für die langfristige internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie ist. Damit gewinnen auch die Ausbildung und die Zuwanderung im Rahmen der Rechtsvorschriften und der Gemeinschaftspolitik an Bedeutung. Im Mittelpunkt der europäischen Industriepolitik sollten deshalb die schulische und berufliche Bildung — vor allem die berufliche Weiterbildung — sowie die Qualifizierung stehen.

*Humankapital und Know-how sind Wettbewerbsvorteile*

**4.5.2 Forschung und Innovation** — Schlüsselfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. Europa muss sich bemühen, das Ziel einer Erhöhung der Forschungsausgaben auf 3 % seines BIP zu erreichen und seine Anstrengungen zur Förderung der öffentlichen und privaten Forschung zu verdoppeln. Dafür ist die Errichtung eines europäischen Forschungsraums entscheidend, um die notwendigen Grundlagen für den wissenschaftlichen und technologischen Fortschritt in der EU zu schaffen.

Darüber hinaus ist es wichtig, dass die Forschung in industrielle Innovation überführt wird und dass private Investitionen in solche Kapitalgüter verstärkt werden, die den technischen Wandel eigentlich bewirken.

*Wissenschaftlich- technische Innovation ist ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal*

**4.5.3 Wettbewerbspolitik:** Auch wenn die Interaktion zwischen Industriepolitik und Wettbewerbspolitik mehr und mehr an Bedeutung gewinnt, sind diese beiden Politikbereiche derzeit noch zu isoliert. Es wäre erforderlich, sie stärker miteinander zu verknüpfen, denn die geeignete Anwendung der mit den Zielen der Industriepolitik verknüpften Wettbewerbsregeln wird langfristig erheblich zu Wachstum und Beschäftigung beitragen.

Es ist notwendig, die Märkte stärker zu überwachen sowie in die neuen Richtlinien und die überarbeiteten geltenden Richtlinien Bedingungen für ihre einheitliche Umsetzung in allen Mitgliedstaaten aufzunehmen.

*Wettbewerbspolitik und Industriepolitik miteinander verknüpfen*

**4.5.4 Sensibilisierung:** Angesichts der Rolle des derzeitigen Verbraucherverhaltens, bei dem der Preis eine entscheidende Rolle spielt, wäre es angebracht, die Verbraucher für die Auswirkungen dieses Verhaltens zu sensibilisieren. Die Unternehmen können durch Soziallabels, Qualitätskennzeichen etc. <sup>(35)</sup>

<sup>(35)</sup> Siehe Stellungnahme „Informations- und Messinstrumente für die soziale Verantwortung der Unternehmen in einer globalisierten Wirtschaft“ (Berichterstatteerin: Frau Pichenot), verabschiedet am 8. Juni 2005.

zur Verbesserung des öffentlichen Bewusstseins beitragen. Weiterhin denkbar wäre, dass sie die Verbraucher genauer über die Herkunft ihrer Produkte informieren.

*Die Verbraucher für die Auswirkungen ihres Verhaltens sensibilisieren*

**4.5.5 Schlüsselsektoren:** Es bedarf einer aktiveren, insbesondere sektorbezogenen Industriepolitik, die die öffentlich-private Zusammenarbeit fördert. Nach Ansicht des Ausschusses sollten daher u.a. die quantitativen und qualitativen Analysen der Europäischen Stelle zur Beobachtung des Wandels (Dublin) berücksichtigt werden, um die öffentliche Debatte über Betriebsverlagerungen auf eine festere Grundlage zu stützen.

*Eine verstärkte öffentlich-private Zusammenarbeit in Schlüsselsektoren beschleunigt die Entwicklung*

**4.5.6 Reaktion auf unvorhergesehene Schocks:** Im Einklang mit der Mitteilung über Umstrukturierung und Beschäftigung <sup>(36)</sup> ist für alle Sektoren die Einrichtung von „gemeinschaftlichen Finanzinstrumenten für bessere Antizipation und besseres Management von Umstrukturierungen“ angebracht, wobei die jeweiligen Haushaltsmittel unter Berücksichtigung der sozialen Folgen angepasst werden müssen. Ferner wäre ein Handeln der Behörden bei „unvorhergesehenen Ereignissen oder Ereignisse[n] mit starken regionalen oder sektoralen Auswirkungen“ zu begrüßen. Daher unterstützt der EWSA die Bildung einer „Reserve für unvorhergesehene Ereignisse“ im Rahmen der Strukturfonds.

*Die EU muss mit ausreichend flexiblen Finanzinstrumenten auf unvorhergesehene Schocks reagieren können*

**4.5.7 Infrastruktur:** Die Verkehrs-, Telekommunikations- und Energienetze müssen verbessert werden, und zwar auf nationaler und innergemeinschaftlicher Ebene wie auch mit den Nachbarländern. Die Infrastrukturen sind ein Haupterfordernis der Wettbewerbsfähigkeit und müssen daher den Unternehmen zu konkurrenzfähigen Preisen zur Verfügung gestellt werden. Gut funktionierende öffentliche Dienste sind attraktiv und für die Entwicklung der Unternehmen, insbesondere der KMU, notwendig.

*Eine bedarfsgerechte Infrastruktur ist für die Unternehmen ein Grund, in Europa zu bleiben*

**4.5.8 Förderung des Unternehmergeistes und Schaffung von Anreizen für Unternehmenstätigkeiten:** Zur Sicherung der Zukunft der europäischen Industrie ist es entscheidend, für ein Umfeld zu sorgen, das die Entwicklung und den Ausbau der Unternehmenstätigkeit unter besonderer Berücksichtigung der kleinen und mittleren Unternehmen fördert. Der Zugang zur Finanzierung in einer frühen und mittleren Phase der Unternehmensentwicklung muss verbessert werden. Auch sollten die Verfahren für die Unternehmensgründung und -führung so weit wie möglich vereinfacht werden. Es wird auch erforderlich sein, einen Mentalitätswandel herbeizuführen und das Eingehen unternehmerischer Risiken zu fördern.

<sup>(36)</sup> KOM(2005) 120 endg.

Andererseits muss die Einbeziehung der Arbeitnehmer in die Verwirklichung der Unternehmensziele erwogen werden.

*Die Förderung von Unternehmensgründungen zur Wachstumssicherung ist unerlässlich*

4.5.9 **Sozialpolitische Maßnahmen:** Die beste Möglichkeit, den verständlichen Befürchtungen vor den negativen Auswirkungen von Betriebsverlagerungen zu begegnen, ist die Erarbeitung und angemessene Anwendung sozialpolitischer Maßnahmen, die eine positive Haltung gegenüber dem Wandel fördern, es ermöglichen, dass sich die Arbeitnehmer anpassen und ihre Fähigkeiten verbessern, und die die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern.

*Sozialpolitische Maßnahmen zur Minderung der möglichen negativen Auswirkungen von Betriebsverlagerungen sind zu konzipieren und anzuwenden*

4.5.10 **Sozialer Dialog:** Auf Ebene der Unternehmen, der Branchen und der Berufsgruppen muss die europäische Industriepolitik gestaltet und unter Einbeziehung der Sozialpartner in die Praxis umgesetzt werden, deren Sachkenntnis als hauptsächlich betroffene Akteure von fundamentaler Bedeutung ist. Dies setzt voraus, dass Unternehmen ihre Ziele frühzeitig offen legen, damit andere Betroffene geeignete Maßnahmen ergreifen können.

Die europäischen Sozialpartner sollten diese Frage im Rahmen der Umstrukturierungen und vor dem Hintergrund der neuen Agenda des europäischen sozialen Dialogs auch auf sektorieller

Ebene angehen. Tarifvereinbarungen sind im Rahmen des sozialen Dialogs ein wichtiger Faktor für die Schaffung gleichwertiger Wettbewerbsbedingungen zwischen verschiedenen Unternehmen.

*Ein konstruktiver, kreativer Interessenausgleich zwischen allen Beteiligten ist eine Daueraufgabe*

4.5.11 **Wettbewerbsfähigkeit und Spielregeln:** Auch wenn Betriebsverlagerungen eine Erscheinungsform des Strukturwandels sind, so ist doch nicht hinnehmbar, dass den Veränderungen durch eine Politik der EU — selbst in nur geringem Maße — Vorschub geleistet wird, die bei der Aushandlung und der späteren Auslegung der grundlegenden internationalen Standards allzu viel Spielraum lässt. Um die Zusammenarbeit zwischen der WTO und der ILO zu fördern, muss die soziale Dimension der Globalisierung berücksichtigt und eine geeignete Interaktion zwischen den Politiken der EU gefunden werden. Daher muss die EU in diesen internationalen Gremien darauf hinwirken, dass die entsprechenden Normen eingehalten bzw. andernfalls die einschlägigen Mechanismen möglichst wirkungsvoll angewandt werden.

*Es muss offene und Konkurrenz erlaubende Weltmärkte geben, deren Standards von allen eingehalten werden*

4.6 Ziel muss es sein, neue Investitionen in Europa zu fördern, bestehende Investitionen beizubehalten und europäische Investitionen in Drittstaaten fortzusetzen.

Brüssel, den 14. Juli 2005

Die Präsidentin  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Anne-Marie SIGMUND

---

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem hinsichtlich der Geltungsdauer des Mindestnormalsatzes“**

(KOM(2005) 136 endg. — 2005/0051 (CNS))

(2005/C 294/10)

Der Rat beschloss am 27. April 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der obenerwähnten Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 22. Juni 2005 an. Berichterstatter war Herr BURANI.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 419. Plenartagung am 13./14. Juli 2005 (Sitzung vom 14. Juli) mit 91 Ja-Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Vorwort

1.1 Gemäß Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a) Unterabsatz 2 der Richtlinie 77/388/EWG entscheidet der Rat auf Vorschlag der Kommission nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig über die Höhe des MwSt-Normalsatzes. Die Kommission hatte im Januar 1993 Vorschläge unterbreitet, die auf die Einführung eines **endgültigen, harmonisierten MwSt-Systems** abzielten. Diese konnten vom Rat aber nicht angenommen werden, da die erforderlich Einstimmigkeit fehlte.

1.2 Es wurde jedoch ein Übereinkommen über die Annäherung der Steuersätze erzielt und mit der Richtlinie 92/77/EWG ein **Mindestnormalsatz von 15 %** festgelegt. Diese Regelung galt ursprünglich bis zum 31. Dezember 1996, wurde aber inzwischen drei Mal verlängert und gilt noch bis zum 31. Dezember 2005.

### 2. Der Kommissionsvorschlag

2.1 Angesichts des bevorstehenden Außerkrafttretens der geltenden Bestimmungen hat die Kommission einen Vorschlag zur Verlängerung der Geltungsdauer der derzeitigen Regelung bis zum 31. Dezember 2010 vorgelegt. Die geltenden Bestimmungen bleiben unverändert: der Normalsatz darf nicht niedriger als 15 % sein und die Steuerbemessungsgrundlage ist für Lieferungen von Gegenständen und für Dienstleistungen gleich.

### 3. Bemerkungen des Ausschusses

3.1 Angesichts der gegenwärtigen Positionen der Mitgliedstaaten in Sachen Steuerpolitik — und insbesondere im Bereich der MwSt- kann sich der Ausschuss mit der Initiative der Kommission, die praktisch den einzig gangbaren Weg aufzeigt, nur einverstanden erklären.

3.2 Der Ausschuss ergreift gleichwohl die Gelegenheit, einige ergänzende Überlegungen vorzubringen und hofft, dass sie die Aufmerksamkeit der Mitgliedstaaten finden.

3.3 Dass unter den Mitgliedstaaten **kein Einverständnis** im Bereich der Steuern — und vor allem nicht in puncto MwSt — herrscht, ist keine Neuigkeit: dieser Zustand ist so alt wie die EU selbst, und die sukzessiven Erweiterungen von ursprünglich 6 auf jetzt 25 Mitgliedstaaten haben den Dissens nur vergrößert. Man konnte in all den Jahren nicht einmal die Vorschläge der Kommission annehmen, die eine Bandbreite zwischen dem Mindest- und dem Höchstsatz von 15 % bzw. 25 % vorsahen (wenngleich diese Bandbreite in der Realität existiert). Man konnte sich weder auf eine einheitliche Anwendung des Grundsatzes der MwSt-Zahlung im Herkunftsland einigen, noch wurde die Beseitigung der zahlreichen Befreiungen und Ausnahmeregelungen jemals ernsthaft in Angriff genommen. Diese werden allen Ländern mit jeweils unterschiedlichen Begründungen gewährt und verfügen über unterschiedliche Fristen, die selbst dann, wenn sie sinnvoll sind, so gut wie nie eingehalten werden.

3.4 In diesem Zusammenhang **von einem „vorläufigen MwSt-System“ zu sprechen** und sich auf eine seit Jahrzehnten bestehende Regelung zu beziehen, die einer äußerst schwer zu erreichenden „endgültigen Regelung“ harrt, **ist eine Täuschung**, welche der Ausschuss nicht mehr zu akzeptieren gewillt ist. Aus Gründen der oft beschworenen und eingeforderten Transparenz gegenüber den Bürgern sollte der Rat erklären, dass er zwar weiterhin das **strategische Ziel** der MwSt-Harmonisierung verfolge, dieses aber auf kurze bis mittelfristige Sicht nicht zu erreichen sei. Auf diese Weise könnte man die Vergewundung von Energien und Ressourcen vermeiden, die der vergebliche Versuch mit sich bringt, Einigkeit in Fragen von grundlegender Bedeutung für die Steuer- und Finanzpolitik eines jeden Mitgliedstaates zu erlangen, in denen diese folglich auf ihren Positionen beharren und zu keinen Konzessionen bereit sind.

Brüssel, den 14. Juli 2005

Die Präsidentin  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Anne-Marie SIGMUND