

Amtsblatt

der Europäischen Gemeinschaften

ISSN 0376-9461

C 157

41. Jahrgang

25. Mai 1998

Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

Informationsnummer

Inhalt

Seite

I *Mitteilungen*

.....

II *Vorbereitende Rechtsakte*

Wirtschafts- und Sozialausschuß

Tagung von März 1998

98/C 157/01	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen: Sicherheit und Vertrauen in elektronische Kommunikation — Ein europäischer Rahmen für digitale Signaturen und Verschlüsselung“	1
98/C 157/02	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 92/49/EWG (Vierte Kraftfahrzeughaftpflicht-Richtlinie)“	6
98/C 157/03	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (kodifizierte Fassung)“	13
98/C 157/04	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Beförderung gefährlicher Güter auf Binnenwasserstraßen“	15



Preis: 19,5 ECU

(Fortsetzung umseitig)

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
98/C 157/05	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 82/714/EWG vom 4. Oktober 1982 über die technischen Vorschriften für Binnenschiffe“	17
98/C 157/06	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen zum Thema 'Gemeinschaftsstrategie zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) und zum Abbau von Hindernissen, die ihrer Entwicklung im Wege stehen'“	20
98/C 157/07	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbständigen, die sich innerhalb der Europäischen Union bewegen“	26
98/C 157/08	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in Bezug auf deren Ausdehnung auf Staatsangehörige von Drittländern“	30
98/C 157/09	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/662/EWG zur Regelung der veterinärrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt zwecks Verstärkung der Kontrollen“	32
98/C 157/10	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Inverkehrbringen von Vermehrungsmaterial von Zierpflanzen“	33
98/C 157/11	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vermeidung neuer Hindernisse im Binnenmarkt“ (Beobachtungsstelle für den Binnenmarkt)	36
98/C 157/12	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Aktionsplan für den Binnenmarkt“	45
98/C 157/13	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen — 'Für ein Europa des Wissens'“	49
98/C 157/14	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Intensivierung der Heranführungsstrategie“	58
98/C 157/15	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu: — dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ausdehnung der Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit auf das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland“, und — dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ausdehnung der Richtlinie 97/80/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zur Beweislast in Fällen geschlechtsbedingter Diskriminierung auf das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland“	64

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
98/C 157/16	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen mit dem Titel ‘Externe Aspekte der Wirtschafts- und Währungsunion’“	65
98/C 157/17	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluß des Rates über Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung innovativer und arbeitsplatzschaffender kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU) — Initiative für mehr Wachstum und Beschäftigung“	71
98/C 157/18	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Weißbuch zu den Sektoren und Tätigkeitsbereichen, die von der Arbeitszeitrichtlinie ausgeschlossen sind“	74

II

(Vorbereitende Rechtsakte)

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen: Sicherheit und Vertrauen in elektronische Kommunikation — Ein europäischer Rahmen für digitale Signaturen und Verschlüsselung“

(98/C 157/01)

Die Kommission beschloß am 10. Oktober 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 4. März 1998 an. Berichterstatter war Herr Burani.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 353. Plenartagung am 25. und 26. März 1998 (Sitzung vom 25. März) mit 101 gegen 1 Stimme bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1. Die Mitteilung der Kommission ist ein gelungener Versuch, für die elektronische Kommunikation, eine inhaltlich und fachlich höchst komplizierte Materie, einen gemeinsamen Rahmen zu schaffen. Das Verständnis der technischen Aspekte ist für die Benutzer, aber vor allem für die öffentlichen Verwaltungen und die Gesetzgeber unerlässlich.

1.2. Die elektronische Kommunikation über offene Netze wie Internet nimmt Ausmaße an, die noch vor zehn Jahren unvorstellbar waren. Ihre künftige Entwicklung wird voraussichtlich eines der wesentlichen Merkmale der Gesellschaft um die Jahrtausendwende sein. Mittelfristige Prognosen gehen von einem rasanten Wachstum aus; gleichwohl werden die praktischen Anwendungen für die verschiedenen Tätigkeitsbereiche und insbesondere für den elektronischen Geschäftsverkehr⁽¹⁾ davon abhängen, ob es gelingen wird, die Hindernisse, die einer harmonischen Entwicklung der elektronischen Kommunikation im Wege stehen, zu beseitigen.

1.3. Nach Ansicht der Kommission bestehen diese Hindernisse in den Unsicherheitsfaktoren, die offenen

Netzen anhaften: Mitteilungen können abgefangen und manipuliert, die Echtheit von Dokumenten kann bestritten, persönliche Daten können unerlaubt gesammelt und die Kommunikationswege können rechtswidrig verwendet werden. Daher muß dringend eine sichere Infrastruktur geschaffen werden, die die Entwicklung einer Informationsgesellschaft ermöglicht, welche die Bürger vor Mißbrauch schützt, sowie die Entwicklung eines elektronischen Geschäftsverkehrs, der auf mindestens ebenso sicheren Regeln basiert wie heutzutage der Verkehr von Geschäftsunterlagen auf Papier.

1.4. Das Kommissionsdokument befaßt sich mit zwei wesentlichen Instrumenten für Sicherheit und Vertrauen: die digitale Signatur und die Verschlüsselung; erstere gewährleistet die Identität der Vertragsparteien und die Herkunft der Nachrichten (Authentizität), die zweite schützt vor unrechtmäßigen Eingriffen (Integrität) und gewährleistet die Vertraulichkeit der Mitteilungen. Die Kommission möchte mit Unterstützung aller betroffenen Parteien den gegenwärtigen Stand der Dinge und ihre Entwicklungsmöglichkeiten ermitteln. Der WSA begrüßt diesen Schritt und bittet, zu etwaigen späteren Initiativen der Kommission angehört zu werden.

1.5. Das Europäische Parlament und der Ministerrat haben die Kommission aufgefordert, die erforderlichen

⁽¹⁾ ABl. C 19 vom 21.1.98, S. 72.

Vorkehrungen für Maßnahmen zur Gewährleistung der Integrität und Authentizität der elektronischen Dokumente zu treffen. Der WSA gibt zu bedenken, daß die in Drittländern und von internationalen Organisationen (OECD, INCITRAL, ...) bereits in Angriff genommenen oder schon beschlossenen Maßnahmen auf keinen Fall unberücksichtigt bleiben dürfen.

1.6. Er weist ferner darauf hin, daß dieses Problem nur mit einem klaren Gesamtkonzept angegangen werden kann: So wird einerseits Flexibilität gefragt sein, um den technologischen Fortschritt und seine Anwendungen nicht zu behindern, während auf der anderen Seite die Grundprinzipien der EU nicht verletzt werden dürfen: Verbraucherschutz, fairer Wettbewerb, freier Dienstleistungsverkehr, gegenseitige Anerkennung. Die elektronische Kommunikation stellt eine Wende dar, die mit der industriellen Revolution des letzten Jahrhunderts vergleichbar ist: Gesetze und Regelungen müssen sich an innovativen Konzepten orientieren, denen bereits erzielte Fortschritte und verlässliche Zukunftsprognosen zugrunde liegen.

1.7. Die geltenden Rechtsvorschriften, die sich in zwei Jahrtausenden aus dem römischen Recht entwickelt haben, beziehen sich auf Dokumente in Papierform. Diese dürften in nächster Zukunft — in einem noch nicht abschätzbaren, aber sicherlich nicht unerheblichen Ausmaß — von elektronischen „Dokumenten“ abgelöst werden. Ein grundlegender Wandel also, der ein neuartiges Konzept für die Regelung des Problems der Rechtswirksamkeit von Verträgen und der Rechtsgültigkeit elektronischer Dokumente beim Austausch zwischen Privatpersonen und staatlichen Behörden (Steuern, Sozialversicherung, Registrierung von Akten, Justiz, ...) erfordert.

1.8. In einigen Ländern hat die öffentliche Verwaltung bereits die elektronische Kommunikation für den Austausch von Informationen und Dokumenten sowohl für innerbehördliche Angelegenheiten als auch im Kontakt mit den Bürgern eingeführt. Ist ein sicheres rechtliches Regelwerk erst einmal geschaffen, muß die elektronische Kommunikation auch auf Rechts- und Verwaltungsakte anwendbar sein: ein vielleicht weitaus weitreichenderer Umbruch als jener, der im Bereich des Privatrechts ansteht.

1.9. Somit erweist sich die Schaffung eines neuen rechtlichen Regelwerks für immaterielle Dokumente als unumgänglich. Das Privat- und Verwaltungsrecht fällt größtenteils in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten, die bereits eine Vielzahl von Initiativen beschlossen haben oder derzeit prüfen. Eine erste kurze Analyse läßt die Feststellung zu, daß die jeweiligen Leitlinien und Lösungskonzepte häufig stark voneinander abweichen. Der WSA macht die Kommission und die Mitgliedstaaten auf die dringende Notwendigkeit europaweit harmonisierter Leitlinien aufmerksam. Die Erfordernisse eines reibungslos funktionierenden Binnenmarktes würden bald die schwerwiegenden Mängel ans Licht bringen,

die sich aus von Land zu Land unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungsstrukturen ergeben. Eine nachträgliche Harmonisierung wäre äußerst schwierig.

2. Einleitung: Die Notwendigkeit einer sicheren elektronischen Kommunikation ⁽¹⁾

2.1. Der WSA hat die technischen Aspekte der elektronischen Kommunikation, der elektronischen Unterzeichnung und der Kryptographie zur Kenntnis genommen. Er beglückwünscht die Kommission, der es gelungen ist, eine so komplexe und spezifische Materie für ein breites Publikum verständlich zu machen, das nicht unbedingt den einschlägigen wissenschaftlichen Kenntnisstand besitzt. Der Ausschuß wird auf diese Punkte nicht weiter eingehen. Seine Bemerkungen beschränken sich somit auf die etwaigen praktischen und funktionellen Auswirkungen einer rechtlichen Regelung seitens der EU-Institutionen.

2.2. Wenn man davon ausgeht, daß eine absolute und völlige Sicherheit im Bereich der elektronischen Kommunikation nicht zu erreichen ist, dann stellt hier nach Ansicht des Ausschusses der Betrug in all seinen Formen und Ausprägungen die größte Gefahr dar. Es besteht kein Zweifel daran, daß die offenen Netze (wie Internet) dafür anfällig sind, zumindest solange keine brauchbaren flächendeckenden Sicherheitsmaßnahmen ergriffen wurden. Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die wichtigen Dokumente in geschlossenen Netzen ausgetauscht werden, zu denen nur Nutzer Zugang haben, die sich kennen und vertrauen.

2.3. Die durchaus legitimen geschlossenen Netze haben sich unabhängig von den offenen Netzen mittels eigener Kommunikationssysteme oder Internet entwickelt. Wirtschaftlich gesehen sind sie wahrscheinlich kostspieliger als die Nutzung offener Netze, doch ist ihre vergleichsweise größere Sicherheit hier letztlich das ausschlaggebende Kriterium. Welche Verbreitung diese Netze finden werden, wird somit von der Zuverlässigkeit der offenen Netze abhängen: Je größer diese ist, desto geringer ist der Anreiz für die Schaffung neuer geschlossener Netze. Im Interesse der Vertragsfreiheit hält es der WSA nicht für erforderlich, diesen Bereich zu reglementieren. Gleichwohl könnte es Probleme geben, wenn unklar ist, ob der Nachweis von Geschäften mit Dritten rechtsverbindlich ist, wenn diese nicht von einer Zertifizierungsstelle anerkannt und gebilligt wurden (vgl. Ziffer 5).

2.4. Der generelle Zweck der Mitteilung besteht im übrigen nicht in der Auseinandersetzung mit der Frage der Sicherheit als solcher, sondern ist weitaus umfassender und ehrgeiziger, nämlich:

- Festlegung eines europäischen Rahmens für die elektronische Unterzeichnung;
- Sicherstellung des Funktionierens des Binnenmarktes für kryptographische Produkte und Dienste;

⁽¹⁾ Vgl. Mitteilung, Kapitel I.

- Lösung der internationalen Probleme, die mit der weltweiten Nutzung des Internet zusammenhängen;
- Einbeziehung der Kryptographie in andere europäische Politikbereiche;
- Unterstützung der Nutzer, damit sie von den Möglichkeiten profitieren können, die die von der Kommission als „global“ bezeichnete Informationsgesellschaft bietet.

2.5. Der WSA befürwortet diesen Aktionsrahmen. Er weist gleichwohl auf einen Aspekt hin, der zwar selbstverständlich erscheinen mag, im Verlauf der Arbeiten aber leicht aus den Augen verloren wird, nämlich die Notwendigkeit, daß bei jedweder europäischen Initiative der „globale“ Charakter der elektronischen Kommunikation berücksichtigt werden muß: Der Wunsch, die anderen in Quantität und Qualität zu übertrumpfen, kann zu einer gefährlichen Verzerrung der Kriterien führen. Die Kommission scheint denselben Standpunkt zu vertreten. Der Ausschuß betont seinerseits, daß Europa — wann immer es dazu Gelegenheit hat — eine Vorreiterrolle übernehmen und dabei stets im Auge behalten sollte, was die anderen machen oder gemacht haben. Die laufende oder beabsichtigte internationale Kooperation⁽¹⁾ hat zu guten Ergebnissen geführt. Allerdings sind die Beschlußfassungsverfahren langwierig, während es möglichst rasch einer europäischen Regelung bedarf. Sie muß gerade so flexibel sein, daß eine Anpassung an die Erfordernisse einer internationalen Gemeinschaft möglich ist.

3. Authentizität und Integrität: digitale Signaturen⁽²⁾

3.1. Die elektronische Unterzeichnung gewährleistet, daß die Nachricht von einer identifizierten und zugelassenen Person (Authentizität) stammt und daß ihr Inhalt während der Übertragung nicht durch Dritte oder aus Versehen geändert wurde (Integrität)⁽³⁾. Die elektronische Unterzeichnung basiert auf einem Kryptographieverfahren, bei dem ein öffentlicher Schlüssel (den alle Benutzer eines bestimmten Systems kennen) und ein privater Schlüssel (den nur der Absender kennt) verwendet werden.

3.2. Sichere digitale Signaturen (sowie andere alternative Systeme, die derzeit erprobt werden) sind die unverzichtbare Voraussetzung für die Rechtswirksamkeit von Verträgen, die mit Verfahren geschlossen wurden, bei denen keine Dokumente in Papierform ausgetauscht werden. Sie sind somit das Schlüsselement eines neuen Rechtsrahmens für Geschäfte, die mittels elektronischer Kommunikation abgeschlossen werden.

3.3. In geschlossenen Systemen ist die Rechtsverbindlichkeit von Verträgen zwischen den Beteiligten insofern unproblematisch, als diese Systeme auf gegenseitigem Vertrauen beruhen, das wiederum auf strengen Zugangsbedingungen, der Transparenz der Sicherheitskriterien

und der Vertragsfreiheit basiert. So wurde z. B. im Bereich der Finanzdienstleistungen, die im elektronischen Handel verwendet werden, das SET-Protokoll (Secure Electronic Transaction)⁽⁴⁾ geschaffen. Es ist Inhabern von Kreditkarten oder elektronischem Geld, Käufern von Waren oder Dienstleistungen bei Unternehmen, die diesem System angeschlossen sind, mittels eines elektronischen Zertifikats (digital certificate) zugänglich. Streng genommen darf das SET nicht als „geschlossenes System“ definiert werden, sondern vielmehr als ein „offenes entgeltliches System“.

3.4. Die rechtliche Anerkennung der Rechtswirksamkeit von in offenen Netzen geschlossenen Verträgen muß gewährleistet werden, und zwar sowohl zwischen den Vertragsparteien als auch gegenüber Dritten. In einigen Mitgliedstaaten wird die Rechtswirksamkeit der digitalen Signatur bereits de jure anerkannt. Allerdings kann nur eine international harmonisierte Gesetzgebung die weltweite Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs gewährleisten.

4. Vertrauliche elektronische Kommunikation: Verschlüsselung⁽⁵⁾

4.1. Neben der Authentizität und Integrität der Nachricht (vgl. Ziffer 1.4 und 3.1) setzt die elektronische Kommunikation ebenso wie der Schriftverkehr auf Papier die Vertraulichkeit voraus. So wichtig diese auch in geschlossenen Netzen ist, in offenen Netzen ist sie unverzichtbar. Die Kryptographie gewährleistet, daß die Nachricht nur für Absender und Empfänger und nicht für Dritte lesbar ist.

4.2. Das Verschlüsselungssystem basiert auf dem Grundsatz, daß nur der Absender die Nachricht verschlüsseln und nur der Empfänger sie dechiffrieren kann. Im Handel werden laut Angaben der Kommission rund 1 400 „vorgefertigte“ Verschlüsselungsprodukte vertrieben. Es liegt auf der Hand, daß für einen Austausch von verschlüsselten und dechiffrierbaren Nachrichten Absender und Empfänger kompatible Software besitzen müssen.

4.3. Die Verbreitung von Verschlüsselungsverfahren erschwert den Nutzern die Handhabung der Software, wenn sie mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Kommunikationspartnern in Verbindung treten. Davon abgesehen wirft die Verschlüsselung an sich äußerst wichtige Grundsatzfragen auf. In erster Linie setzen die Grundprinzipien des Schutzes der Privatsphäre (sowie des Urheberrechts und der Wahrung des Betriebsgeheimnisses) und des Schutzes vor Wirtschaftsspionage voraus, daß den Nutzern ein Verschlüsselungsverfahren zur Verfügung steht, das einen hohen Grad an Geheimhaltung oder Vertraulichkeit der Kommunikation gewährleistet. In zweiter Hinsicht müssen die Bürger vor

⁽¹⁾ Vgl. Mitteilung, Kapitel IV, 1.2 (iii), S. 24.

⁽²⁾ Vgl. Mitteilung, Kapitel II, S. 8-9.

⁽³⁾ Für die technischen und recht komplexen Aspekte: Vgl. Mitteilung und insbesondere die Anhänge I und II.

⁽⁴⁾ SET umfaßt neben der Integrität der Nachricht und der Authentizität der Unterschrift auch die Kryptographie der Mitteilung (vgl. hierzu Ziffer 5.2).

⁽⁵⁾ Vgl. Mitteilung, Kapitel III, S. 16-17.

Mißbrauch geschützt werden (z. B. Spionage, Terrorismus, kriminelle Handlungen oder jeder anderen Form der unrechtmäßigen Nutzung).

4.4. Vor diesem Hintergrund erweist sich eine zwischen den Mitgliedstaaten harmonisierte und auf gemeinsamen Grundsätzen beruhende Regelung in diesem Bereich als dringend erforderlich. Sie müßte so weit wie möglich scheinbar gegensätzlichen Anforderungen gerecht werden. Der Ausschuß betont, daß jeder Bürger Anspruch auf Zugang zu den Verschlüsselungsverfahren haben sollte, dieser Anspruch aber dort enden muß, wo es gilt, die Gesellschaft vor kriminellen oder illegalen Aktivitäten jeglicher Art zu schützen. Als problematisch erweist sich hier die Frage, wo die Trennungslinie zu ziehen ist, die nicht nur von Land zu Land unterschiedlich ausfallen, sondern auch je nach den politischen und sozialen Gegebenheiten eines Landes zeitlich variieren kann. Es liegt auf der Hand, daß dieses Problem nicht von jedem einzelnen Mitgliedstaat nach den Prinzipien der Gleichheit und Verhältnismäßigkeit gelöst werden kann. Noch ungeklärt ist weiterhin die Frage, in welchen Fällen der Bürger diesen Anspruch verliert und auf welche Weise die Behörden eingreifen können, und zwar im Rahmen einer Rechtssicherheit, die den Bürgern Garantien in bezug auf die Verwendung der zusammengetragenen Informationen bietet.

5. Zertifizierungsstellen (CA) und vertrauenswürdige Instanzen (TTP)⁽¹⁾

5.1. Der bislang umrissene Problemkomplex macht Systeme erforderlich, die ein Höchstmaß an Zuverlässigkeit der digitalen Signaturen und der Verschlüsselungsverfahren sowie den Austausch der Schlüssel, ihre Zertifizierung, die Vertraulichkeit der Nachrichten und gleichzeitig auch den Schutz der Gesellschaft vor Kriminalität gewährleisten können.

5.2. Die Frage der Schaffung eines rechtlichen Rahmens für die Anerkennung der mit einer digitalen (und ggf. verschlüsselten) Signatur versehenen und auf offenen Netzen übermittelten Dokumente gegenüber Dritten ist auf Gemeinschaftsebene bislang nicht geklärt. Die Kommission befürwortet offenbar die Einrichtung einer oder mehrerer rechtlich anerkannter Zertifizierungsstellen (CA) in jedem Mitgliedstaat, die als „Notare“ für die Hinterlegung der öffentlichen Schlüssel fungieren würden.

5.3. Eine rechtlich anerkannte CA würde somit öffentlich-rechtliche Aufgaben übernehmen. Davon abgesehen könnte oder sollte sie keine zusätzlichen Aufgaben übernehmen oder für die TTP charakteristische Dienste anbieten, deren Aufgaben privater Natur sind. Beide Einrichtungen sind somit auch nach Ansicht der Kommission deutlich voneinander zu unterscheiden und zu trennen. Der WSA schließt sich dieser Sichtweise an. Zu klären wäre noch, ob die CA als öffentliche Institutionen oder als staatlich zugelassene private Einrichtungen

geschaffen werden sollen. Da es letztlich nur darauf ankommt, daß die Funktion als solche anerkannt und geregelt wird, kann diese Entscheidung nach Ansicht des WSA den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen werden.

5.4. Der WSA hegt ferner Zweifel, ob es immer und in jedem Fall notwendig ist, Zertifizierungsstellen zu schaffen oder zumindest ihre Zuständigkeiten auf alle bestehenden Systeme auszudehnen. In einigen Fällen gehören Hunderttausende und in Kürze Millionen von Benutzern einem System (z. B. SET) an. Die Hinterlegung und Verwaltung der einzelnen Schlüssel würde somit äußerst kompliziert und kostspielig. Die voraussichtlich einfachste und kostengünstigste Lösung bestände darin, jene TTP als „private“ CA rechtlich anzuerkennen, die Integrität und Erfahrung gewährleisten.

6. Schlußbemerkungen

6.1. Das recht komplexe Programm der Kommission ist gut strukturiert und wird vom WSA grundsätzlich unterstützt. Damit nicht unnötigerweise dieselben Ansichten wiederholt werden, möchte er lediglich einige Betrachtungen hinzufügen, die in die laufenden Überlegungen einfließen könnten.

6.2. Hinsichtlich der Interoperabilität⁽²⁾ ermutigt die Kommission die Industrie und die internationalen Standardisierungsorganisationen, technische Normen und Infrastrukturstandards zu entwickeln, um eine sichere Benutzung der Netze möglich zu machen. Sie erwägt, ggf. geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die europäischen Unternehmen bei ihren Arbeiten in diesem Bereich zu unterstützen. Der WSA weist darauf hin, daß die Festlegung von Standards Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie gegenüber Drittstaaten hat und schlägt deshalb vor, daß die Kommission im Rahmen der Maßnahmen tätig wird, die sie selbst in ihrer „Mitteilung über die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie für Informations- und Kommunikationstechnologien“⁽³⁾ vorge schlagen hat.

6.3. Sinnvoll wäre auch eine Strategie zur Förderung einer verstärkten Nutzung der elektronischen Kommunikation seitens der KMU. Abgesehen von den vielfältigen Maßnahmen, die der Ausschuß bereits in seiner Stellungnahme zum „Elektronischen Geschäftsverkehr“⁽⁴⁾ vorgeschlagen hat, sollten den KMU „Patentkonzepte“ an die Hand gegeben werden, wie sie etwa mit TEDIS erprobt worden sind. Die Handelskammern und sonstige Branchenverbände könnten ihnen entscheidende Hilfestellungen bieten, wenn sie sich auf technologisches Neuland begeben. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, daß die Verbreitung der elektronischen Kommunikation unbedingt von einer Sensibilisierungskampagne begleitet werden muß, mit der die KMU über die Risiken und Kosten des Einsatzes der neuen Techniken informiert

⁽²⁾ Vgl. Mitteilung, Kapitel IV, 3, S. 25-27.

⁽³⁾ ABl. C 73 vom 9.3.1998, S. 1.

⁽⁴⁾ ABl. C 19 vom 21.1.98, S. 72.

⁽¹⁾ Vgl. Mitteilung, Kapitel II, S. 9-12.

werden. Wie bei jeder Innovation müssen auch in diesem Bereich verantwortungsvolle Entscheidungen in voller Kenntnis ihrer positiven und negativen Folgen getroffen werden.

6.4. Ein mit der Mitteilung verknüpfter, aber in ihr nicht ausdrücklich behandelte Aspekt ist der Schutz der Verbraucher und allgemein aller an der elektronischen Kommunikation beteiligten Personen. Hierbei handelt es sich um ein Problem ersten Ranges, das aus dem Blickwinkel des internationalen Rechts ziemlich komplizierte Fragen aufwirft. Die von der elektronischen Unterzeichnung gebotene relative Sicherheit wird den Verträgen im Fernhandel Auftrieb verleihen. Während die europäischen Regelungen und sonstige nationale Rechtsvorschriften ohne Auslegungsprobleme auf Verträge zwischen Käufern und Verkäufern desselben Landes Anwendung finden, können Zweifel bei Verträgen auftreten, die zwischen Parteien mit Wohnsitz in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten mit unterschiedlichem Verbraucherschutzniveau ausgehandelt werden. Kompliziert wird die Lage, wenn Käufer oder Verkäufer in einem Drittland ansässig sind. Nach Ansicht des Ausschusses sollten die Vorschriften für die Gültigkeit von elektronisch geschlossenen Verträgen in einem europäischen Rechtsrahmen festgelegt werden. Davon abgesehen legt er nahe, jeglicher Versuchung zu widerstehen, das Gemeinschaftsrecht außerhalb der EU zur Anwendung zu bringen. Im Gegenzug sollte sich die EU den zahlreichen analogen Bestrebungen von Drittlandsbehörden widersetzen.

6.5. Das weltweit (aber auch zwischen den einzelnen EU-Staaten) differierende Verbraucherschutzniveau ist kein Manko, das sich kurzfristig beheben ließe: Unterdessen muß der Verbraucher, ebenso wie jeder andere Benutzer, darüber in Kenntnis gesetzt werden, daß der „europäische“ oder „nationale“ Schutz in Verträgen mit Anbietern aus Drittländern bzw. aus anderen EU-Staaten u.U. nicht gewährleistet ist. Entsprechende Überlegungen können bezüglich der Bestimmungen über die Urheberrechte, die bürgerlichen Freiheiten, die Meinungsfreiheit und die Sittlichkeit (Pornographie, ...) angestellt werden.

6.6. Ein heikles Problem stellen die Steuergesetze dar, insbesondere die Mehrwertsteuer. Prinzipiell wird wohl jede Regierung mit Vehemenz sowohl jegliche Vereinbarung oder Gesetzgebung ablehnen, die Einnahmeverluste mit sich bringen wird, als auch jedwede Regelung, die der Steuerflucht Vorschub leistet. Der WSA ist sich nicht im klaren, ob die auf europäischer Ebene geplante Harmonisierung⁽¹⁾, der zufolge die Erhebung der MwSt. vom Wohnsitz des Käufers abhängt, auch auf den elektronischen Handel, insbesondere gegenüber Drittländern, anzuwenden ist.

6.7. Der weltumspannende Charakter des Internet verleiht dem Problem des Betrugs und der Bekämpfung des organisierten Verbrechens eine neue Dimension. Das Strafrecht klafft in diesem Bereich weit auseinander,

und mitunter fehlen einschlägige Gesetze sogar völlig. Parallel zu dem bereits geplanten Tätigwerden der EU⁽²⁾ sollte Europa eine überzeugende Aktion zur Harmonisierung und internationalen Zusammenarbeit initiieren, die sich nicht nur auf die wichtigsten Länder beschränkt. Darüber hinaus sollte den für die Verbrechensbekämpfung zuständigen Einrichtungen — insbesondere Europol — innerhalb der EU entsprechende Unterstützung bei der Aus- und Weiterbildung geboten werden.

6.8. Schließlich macht die Einführung der elektronischen Kommunikation als Nachfolgerin der schriftlichen Kommunikation einen äußerst komplexen Rechts- und Regelungsrahmen erforderlich, der ein breites Tätigkeitsspektrum abdeckt. Neben einem Initiativprogramm hat die Kommission einen Zeitplan für die geplanten Aktionen aufgestellt: Der Ausschuß kann diese guten Ansätze nur begrüßen, fragt sich allerdings, ob alle vorgegebenen Fristen — insbesondere jene, die von der Umsetzung internationaler Vereinbarungen abhängen — wirklich eingehalten werden können.

6.9. Schließlich müßte im Vorfeld der Aktionsradius einer Rechtsvorschrift oder Regelung der Union bzw. der Mitgliedstaaten abgesteckt werden. Neben den Vorschriften zur Gewährleistung der Rechtssicherheit von Verträgen und zur Beseitigung der die Interoperabilität behindernden nationalen Vorschriften sollte der Selbstregulierung (Verhaltenskodexe) nach Ansicht des WSA breiter Raum gelassen werden. Diese sollte vor allem für die Kompatibilität der neuen Systeme mit den früheren gelten; sie sollte gewährleisten, daß die geschlossenen und die offenen Systeme denselben Vorschriften und Sicherheitsstandards unterliegen und daß für die Teilnehmer unterschiedlicher Staaten die gleichen Bedingungen gelten. Den staatlichen Behörden sollte lediglich die Kontrolle über die Funktionsweise der Systeme und ihre Kompatibilität mit den allgemeinen Grundsätzen des Binnenmarktes obliegen.

6.10. In praktischer Hinsicht möchte der Ausschuß folgende Vorschläge als Aktionslinie für die künftigen — und in einigen Fällen dringlichen — Maßnahmen der Kommission formulieren:

- die Definition von „Unterzeichnung“, wie sie heute in den Gesetzen, Verordnungen und Verfahren verwendet wird, müßte um das Begriffsfeld der elektronischen Unterzeichnung erweitert werden;
- das Leisten einer elektronischen Unterschrift muß ein freiwilliger, vorsätzlicher und kontrollierbarer Akt unter der uneingeschränkten visuellen und konkreten Kontrolle des Unterzeichners sein. Dies setzt eine klare und einheitliche, aber hinlänglich flexible Definition voraus, um auch die mittels bereits bestehender oder künftiger Technologien geleisteten Unterzeichnungen einbeziehen zu können;
- alle Bürger sollten kurzfristig über ein Mittel (Bankkarte, Sozialversicherungsausweis, ...) verfügen können, das ihnen die Unterzeichnung auf elektroni-

⁽¹⁾ ABl. C 296 vom 29.9.1997.

⁽²⁾ ABl. C 251 vom 15.8.1997.

- schem Wege ermöglicht. Voraussetzung dafür wäre eine persönliche nationale Registrierungsnummer und selbstverständlich eine zentralisierte Datenbank;
- die öffentlichen Behörden müßten so schnell wie möglich für Versand und Eingang elektronischer Dokumente gerüstet werden. Der Zugang könnte zunächst einmal durch Terminals erfolgen, die in öffentlichen Einrichtungen installiert werden;
- die Zertifizierungsstellen müssen unbedingt weltweit gegenseitig anerkannt werden;
- die Vertraulichkeit der Kommunikation wird beinahe in allen zivilisierten Ländern verfassungsrechtlich garantiert. Ausnahmefälle sind gesetzlich geregelt. Die elektronische Kommunikation müßte auf dieselbe Weise und nach denselben Kriterien geschützt werden.

Brüssel, den 25. März 1998.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 92/49/EWG (Vierte Kraftfahrzeughaftpflicht-Richtlinie)“⁽¹⁾

(98/C 157/02)

Der Rat beschloß am 4. November 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 100 a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 4. März 1998 an. Berichterstatter war Herr Pelletier.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 353. Plenartagung am 25. und 26. März 1998 (Sitzung vom 25. März) mit 94 Ja-Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einführung

1.1. Die Verbesserung der Entschädigung für Opfer von Straßenverkehrsunfällen in der Europäischen Union ist seit der Einführung des Binnenmarktes für Versicherungen eines der wichtigsten Anliegen der gemeinschaftlichen Gesetzgebung.

1.2. Dieses Anliegen ist um so berechtigter, als damit die im Vertrag garantierte Freizügigkeit gefördert und der Binnenmarkt konkret verwirklicht wird.

1.3. Die Vierte Kraftfahrzeughaftpflicht-Richtlinie ist im Kontext einer zunehmenden Mobilität der Unionsbürger zu sehen, die sich regelmäßig vorübergehend in anderen Mitgliedstaaten als ihrem Wohnsitzmitgliedstaat aufhalten. Diese häufig mit den Ferienzeiten

zusammenhängenden Bevölkerungsströme nehmen ständig zu, wirken sich aber auf die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich aus. So kann in diesem Zusammenhang recht deutlich zwischen Touristen „exportierenden“ Ländern, Touristen „importierenden“ Ländern und Durchreiseländern unterschieden werden.

1.4. Die an das Europäische Parlament gerichteten Petitionen machen deutlich, daß für natürliche Personen, die durch einen anderen als den eigenen Mitgliedstaat reisen, statistisch gesehen ein Unfallrisiko besteht, auch wenn die Zahl der tatsächlich Betroffenen eine relativ geringe Rolle spielt.

2. Vorgeschichte

2.1. Mit dem Ende der vierziger Jahre auf Initiative der Verkehrskommission der Vereinten Nationen eingeführten System der Grünen Karte werden im Rahmen einer Vereinbarung zwischen den Grüne-Karte-Büros

⁽¹⁾ ABl. C 343 vom 13.11.1997, S. 11.

Schäden reguliert, die in den europäischen Ländern versicherte Kraftfahrzeuge außerhalb ihres Zulassungslandes verursacht haben.

2.2. Die Europäische Kommission will die Entschädigung der Opfer von Verkehrsunfällen in der Europäischen Union weiter verbessern. Mit der Ersten Kraftfahrzeughaftpflicht-Richtlinie im Jahre 1972 (72/166/EWG) wurde in der gesamten damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Haftpflichtversicherung eingeführt. Mit der Zweiten (84/5/EWG) und Dritten (90/232/EWG) Richtlinie zur Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung wurde der Schutz der Opfer noch verstärkt.

2.3. Die am System der Grünen Karte orientierte Zweite Richtlinie vom 30. Dezember 1983 regelt Straßenverkehrsunfälle, die sich im Wohnsitzland des Opfers ereignen und durch Fahrzeuge verursacht werden, die entweder im Land des Geschädigten oder in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen und versichert sind.

2.4. Die Dritte Richtlinie vom 14. Mai 1990 zur Einführung der Dienstleistungsfreiheit in der Kraftfahrzeugversicherung deckt wiederum Fälle ab, in denen sich der Unfall im Land des Geschädigten ereignet und das Fahrzeug auch dort zugelassen ist, aber im Wege der Dienstleistungsfreiheit von einem Versicherungsunternehmen in einem anderen Mitgliedstaat versichert wurde.

2.4.1. Mit dieser Richtlinie wurde namentlich die Mitgliedschaft aller auf diesem Markt tätigen — niedergelassenen oder nicht niedergelassenen — Versicherungsunternehmen in den nationalen Grüne-Karte-Büros und Garantiefonds vorgeschrieben.

2.5. Die Kraftfahrzeug-Richtlinien ermöglichen also in der Praxis keine zufriedenstellende Deckung des Falls von Personen, die außerhalb ihres Wohnsitzstaates Opfer eines Straßenverkehrsunfalls werden.

2.6. Die Europäische Kommission hat diese Lücke bemerkt und die Frage Anfang der 90er Jahre den zwei Berufsverbänden vorgelegt, die dafür am ehesten eine Antwort liefern können: dem Europäischen Versicherungs Komitee und dem „Council of Bureaux“.

2.7. Zur Lösung des Problems arbeitete das für die Verwaltung des Systems der Grünen Karte zuständige „Council of Bureaux“ eine Vereinbarung über geschädigte ausländische Besucher aus. Es kam allerdings zu keinem Abschluß, weil zum einen nicht alle Büros zustimmten und zum andern für die Ausdehnung des Direktanspruchs — dem entscheidenden Faktor für die Einschaltung eines Beauftragten — keine optimale Rechtssicherheit garantiert werden konnte.

2.8. Nachdem sich herausgestellt hatte, daß für diese heikle Frage keine Lösung gefunden werden konnte, sprach sich das Europäische Versicherungskomitee klar für einen Richtlinienvorschlag aus als einziges Mittel, überall in der Europäischen Union ein einheitliches

Schutzniveau zu garantieren und vor allem, um in allen Mitgliedstaaten einen Direktanspruch gegenüber dem Haftpflichtversicherer des Unfallverursachers einzuführen.

2.9. Das Europäische Parlament griff das Thema 1995 auf, da ihm einige Petitionen von Personen vorlagen, die außerhalb ihres Wohnsitzstaates Opfer von Straßenverkehrsunfällen geworden waren und sich über Verzögerungen bei der Entschädigung sowie über die Langsamkeit der Verfahren beschwerten. Der Rechtsausschuß beauftragte mit der Berichterstattung Willy Rothley, der die vom Europäischen Parlament am 26. Oktober 1995 nach Artikel 138 b des EG-Vertrags verabschiedete Entschließung verfaßte.

2.10. Die Kommissionsdienststellen reagierten auf die Forderung des Europäischen Parlaments mit einem Richtlinienvorschlag, der auf den folgenden Grundsätzen beruht:

- Einführung eines Direktanspruchs des Geschädigten beim Haftpflichtversicherer des Unfallverursachers;
- jeder Haftpflichtversicherer bestellt in jedem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union einen Beauftragten zur Regelung von Schadensfällen;
- Einrichtung einer Auskunftsstelle, die einem Geschädigten Name und Anschrift des Versicherers des Schadenverursachers sowie des Beauftragten nennen kann, der in seinem Wohnsitzstaat für die Schadensregulierung zuständig ist;
- Einführung der Verpflichtung zur Angebotsabgabe durch den Versicherer in Verbindung mit Fristen und ggf. Sanktionen;
- in Fällen, in denen es keinen Beauftragten gibt oder der Versicherer innerhalb der Angebotsfrist kein zufriedenstellendes Angebot vorlegt, die Einleitung eines Entschädigungsverfahrens von seiten einer Stelle im Wohnsitzland des Geschädigten, die dann ihren Anspruch wiederum bei der entsprechenden Stelle des Mitgliedstaats geltend macht, in dem sich der Unfall ereignet hat.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt den Richtlinienvorschlag als notwendige Etappe bei der Verwirklichung des Binnenmarktes für die Verbraucher, die bei Unfällen im Ausland mit folgenden Schwierigkeiten konfrontiert sein können:

- Sprach- und Kommunikationsprobleme;
- erschwerte Feststellung des Schadenverursachers und seines Versicherers;
- unterschiedliche Voraussetzungen für den Eintritt einer Haftung des Unfallverursachers;
- von Land zu Land unterschiedliche Verfahrens- und Entschädigungsvorschriften.

3.2. Der Ausschuß hofft, daß diese Vorlage so bald wie möglich verabschiedet und von der Europäischen

Kommission sowie in den Mitgliedstaaten von allen an der Förderung eines solchen Instruments interessierten Parteien — Behörden, Versicherungs- und Verbraucherverbände, Akteure des Fremdenverkehrssektors — publik gemacht wird.

3.3. Er stellt allerdings fest, daß einige Passagen klarer formuliert werden könnten und branchenintern bezweifelt wird, daß einigen im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Verpflichtungen fristgerecht nachgekommen werden kann. Dabei wird namentlich an die Einführung eines Informationsregisters über die Anmeldung der Fahrzeuge, Name und Anschrift der Haftpflicht-Versicherer sowie den Namen des Beauftragten für die Schadenregulierung gedacht.

3.4. Aus diesem Grund sollte erwogen werden, ob nicht zur Umsetzung dieser Bestimmung der Richtlinie eine längere Frist erforderlich ist, weil es solche Register in dieser Form noch nicht in allen Mitgliedstaaten gibt und zur Beschaffung der technischen und finanziellen Mittel, die für ein reibungsloses Funktionieren erforderlich sind, eine gewisse Zeit benötigt wird.

3.5. Den betroffenen Kreisen wurde Gelegenheit gegeben, die Frage nach den Kosten der Umsetzung dieses Richtlinienvorschlags zu stellen. Für den Ausschuß wäre es von Interesse, ob die Europäische Kommission mittels der üblichen Finanzbögen versucht hat, die wirtschaftlichen Kosten dieser Rechtsetzungsinitiative zu veranschlagen.

3.6. Darüber hinaus sind nach Ansicht des Ausschusses nach der Annahme dieses Richtlinienvorschlags noch weitere Schritte zu tun.

3.6.1. Allgemein gesehen wäre es nützlich, wenn die Kommission Überlegungen zu der Frage einleiten würde, wie der Zugang der Geschädigten zu den Beweisregeln, namentlich bei der Ausstellung und Aushändigung von Protokollen der Polizei oder der Gendarmerie, beschleunigt und vereinfacht werden kann.

3.6.2. Auch wenn die Voraussetzungen für eine echte Konvergenz derzeit nicht erfüllt zu sein scheinen, wäre es wünschenswert, mit der Zeit eine europaweite Annäherung der Rechtsvorschriften für Entschädigung und Wiedergutmachung anzustreben.

3.6.3. Das Europäische Versicherungskomitee hat durch die Ausarbeitung eines in zahlreichen Mitgliedstaaten verwendeten Modells für ein europäisches Unfallversicherungsdokument einen konkreten Beitrag zur Vereinfachung der Schadenregulierung geleistet.

Direktanspruch

3.7. Durch die Aufnahme dieses Rechts in die Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten wird die Situation der Geschädigten, die einen Anspruch geltend machen wollen, erheblich verbessert. Für das Vereinigte Königreich und Irland ist dieses Recht eine Neuheit.

3.8. Der Ausschuß stellt fest, daß dieser Direktanspruch nur für die den Kriterien von Artikel 1 entsprechenden Geschädigten gilt, d.h. für Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Wohnsitzland Opfer eines Straßenverkehrsunfalls geworden sind, der von einem Kraftfahrzeug verursacht wurde, das in einem anderen Mitgliedstaat angemeldet und bei einem in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Versicherer versichert ist.

3.9. Er fragt sich, welche Gründe diese Einschränkung haben mag, und vertritt die Auffassung, daß der Richtlinienvorschlag eine gute Gelegenheit geboten hätte, diese Möglichkeit zu einem universellen Recht für alle Opfer des Straßenverkehrs auf dem Hoheitsgebiet der Europäischen Union aufzuwerten.

Benennung eines Beauftragten für die Schadenregulierung

3.10. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit die zugelassenen Versicherungsunternehmen, die Zweig Nummer 10 anbieten, in jedem Mitgliedstaat einen Schadenregulierungsbeauftragten benennen. Den Unternehmen wird dadurch eine neue Verpflichtung auferlegt mit dem Ziel, die Schritte der Geschädigten zu vereinfachen. Diese Verpflichtung wird Bestandteil der Zulassungsvoraussetzungen.

3.10.1. Die Benennung eines solchen Beauftragten wird damit zu einer der Voraussetzungen für die Ausstellung des europäischen Versicherungspasses.

3.11. Der Ausschuß begrüßt das gewählte Verfahren, wirft aber die Frage auf, nach welchen Modalitäten es von den Aufsichtsbehörden durchgeführt werden wird. Letztere müssen nämlich Vorkehrungen treffen, um bereits zugelassene Unternehmen aufzufordern, einen Beauftragten zu benennen und auf die Vollständigkeit der Antragsdossiers achten. Die europäischen Versicherungsunternehmen sollten ihren Aufsichtsbehörden die Bedeutung dieser neuen Aufgabe deutlich machen und darauf hinwirken, daß in das im Oktober 1997 geänderte Protokoll über die Zusammenarbeit der Versicherungsaufsichtsbehörden der Länder des Europäischen Wirtschaftsraums eine diesbezügliche Zusatzbestimmung aufgenommen wird.

3.12. Diese neue Formalität dürfte für die Unternehmen keine allzu große Belastung darstellen, weil das Verzeichnis der natürlichen oder juristischen Personen, die diese Funktion ausüben können, nicht restriktiv ist. In der Begründung von Artikel 3 erklärt die Europäische Kommission, sie wolle „den Unternehmen einen sehr großen Spielraum einräumen“. Die Unternehmen können also ohne weiteres vorhandene Strukturen — Zweigniederlassungen, Agenturen, Schadenregulierungsbüros — nutzen oder natürliche Personen einsetzen, die bereits als Anwalt, Beauftragter, Steuervertreter oder auch „Dienstleistungs“-Vertreter im Sinne von Artikel 6 der Richtlinie 90/618/EWG tätig sind.

3.13. Die Benennung eines solchen Beauftragten hindert das Unternehmen natürlich nicht daran, direkten Kontakt zu dem oder den Geschädigten aufzunehmen. Diese Flexibilität, mit der die Einschaltung des für die Schadenregulierung eingesetzten Vertreters eine Möglichkeit unter anderen wird, ist insofern wichtig, als sie der Verschiedenartigkeit der Situationen Rechnung trägt und namentlich dem Fall, daß der Geschädigte eine Rechtsschutzversicherung hat.

3.14. Von derselben Flexibilität muß die Definition des Mandats gekennzeichnet sein, das den Beauftragten an das Versicherungsunternehmen bindet, welches ihn benannt hat (siehe Artikel 3 Absatz 5), damit die Akteure nicht gezwungen sind, ihre vertraglichen Beziehungen zu Dritten oder ihre Organisation auf ausländischen Märkten zu ändern.

3.15. In bezug auf die Qualifikationen des Schadenregulierungsbeauftragten sollte ausdrücklich festgehalten werden, daß er mit dem Geschädigten in der oder den Amtssprachen des Mitgliedstaates, in dem letzterer seinen Wohnsitz hat, verhandelt. Sprachliche Schwierigkeiten sind nämlich ein Haupthindernis für die reibungslose Abwicklung von Entschädigungsverfahren.

Einführung einer Verpflichtung zur Abgabe eines Schadenersatzangebots

3.16. Artikel 3 Absatz 6 sieht vor, daß innerhalb von drei Monaten ein Schadenersatzangebot abzugeben ist, „sofern die Eintrittspflicht unstreitig ist und der Schaden beziffert wurde“. Dabei handelt es sich um eine entscheidende Bestimmung der Richtlinie, von der ein großer Teil ihrer Wirksamkeit abhängt und die das Eingreifen der in Artikel 5 beschriebenen Entschädigungsstelle nur in Ausnahmefällen erforderlich machen dürfte.

3.17. Auf dem französischen Markt existiert diese Verpflichtung zur Abgabe eines Angebots bereits seit Inkrafttreten des Gesetzes vom 5. Juli 1985. Das System sieht Geldstrafen vor, wenn kein oder nur ein unzureichendes Angebot abgegeben wird, und funktioniert seit über zehn Jahren zur Zufriedenheit der Versicherungsunternehmen und Versicherten.

3.18. Im Lichte der in Frankreich gewonnenen Erfahrungen ist auch festzustellen, daß das gute Funktionieren der Verpflichtung zur Abgabe eines Angebots durch die Haftpflichtversicherung des Schadenverursachers auf einer realistischen Einschätzung der Verfahren zur Beurteilung des Sach- oder Personenschadens beruht, weshalb im französischen Versicherungskodex auf den Begriff der Konsolidierung des Zustands des Geschädigten Bezug genommen wird.

3.19. Dieser Bezugspunkt entspricht einem auf anderen Märkten der Europäischen Union (Belgien, Spanien, Portugal, Italien ...) verwendeten Kriterium und sollte insofern aufmerksam geprüft werden, als dadurch das

Instrumentarium sowohl aus der Sicht der Versicherungsunternehmen als auch aus der Sicht der Geschädigten effizienter werden könnte.

3.20. Der Ausschuß wirft die Frage auf, ob über die Einführung eines solchen Bezugspunktes Einvernehmen erzielt werden kann. So könnten im ersten Spiegelstrich von Artikel 3 Absatz 6 die Worte „sowie namentlich der Konsolidierungsgrad des Geschädigten“ eingefügt werden. Eine solche Änderung ist aber nur dann sinnvoll, wenn das Kriterium in allen Mitgliedstaaten gilt.

3.21. Realistischerweise sollte auch festgehalten werden, daß der vom Geschädigten selbst oder einem seiner Vertreter eingereichte Entschädigungsantrag mit einer Begründung versehen sein und alle Elemente enthalten muß, die zur Beurteilung des Sach- oder Personenschadens erforderlich sind.

Die Einführung eines Registers

3.22. Die Aufgabe der in Artikel 4 Absatz 1 beschriebenen Auskunftsstelle besteht in erster Linie im „Führen von Registern der in dem Mitgliedstaat zugelassenen Kraftfahrzeuge, der die genannten Fahrzeuge versichernden Haftpflicht-Versicherungsunternehmen und der ... Schadenregulierungsbeauftragten ...“, um die Ermittlung des versichernden Kraftfahrzeug-Versicherungsunternehmens zu vereinfachen, die für die Einleitung des Verfahrens zur Schadenregulierung erforderlich ist.

3.23. Der Ausschuß begrüßt die Schaffung einer solchen Stelle zur Unterstützung der Opfer von Straßenverkehrsunfällen, die auch eine zusätzliche Handhabe gegen das Nichtversichern von Fahrzeugen liefern dürfte, wirft aber die Frage auf, ob dafür nicht der im Richtlinienvorschlag vorgesehene Zeitraum zu kurz bemessen ist.

3.24. Dabei wäre auf die folgenden Schwierigkeiten hinzuweisen:

- In mehreren Mitgliedstaaten verfügen die Versicherungsunternehmen bei haftpflichtversicherten Fahrzeugflotten nicht systematisch über Informationen betreffend die amtlichen Kennzeichen der einzelnen Kraftfahrzeuge.
- Derzeit ist es nicht in allen Mitgliedstaaten möglich, anhand der Zulassungsnummer den Versicherer herauszufinden. Ein solches System gibt es in Deutschland bzw. in Österreich, wogegen in Frankreich oder Italien die Verbindung zwischen dem Nummernschild und dem Versicherungsnehmer hergestellt wird.
- Die Artikel 4 mehr oder weniger entsprechenden Karteien werden von einer oder mehreren Stellen verwaltet (Behörden, Berufsverbände, unabhängige Einrichtungen ...), denen die Zeit gegeben werden muß, ihren Beitrag zur Schaffung einer einzigen Anlaufstelle zu bestimmen.

3.25. Der Ausschuß tritt dafür ein, in jedem Fall eine längere Frist, beispielsweise 30 anstelle von 24 Monaten, zu gewähren. Eine solche Frist dürfte allen Mitgliedsta-

ten ermöglichen, im Einklang mit den einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Vorschriften über den Schutz persönlicher Daten eine einzige Zugangsstelle einzurichten, die zuverlässig und wenn möglich anhand gemeinsamer Normen alle diese Informationen sammelt, wobei diese „Adresse“ je nach Fall völlig neu aufgebaut oder aus vorhandenen, aber fragmentarischen Registern zusammengesetzt wird.

3.26. Eine solche Frist ermöglicht es außerdem, die interessantesten Erfahrungen der Mitgliedstaaten in bezug auf die Registrierung zu nutzen. So wurden auf dem spanischen Markt seit 1996 gute Erfahrungen mit einem solchen Register gemacht. Seitdem teilen die Versicherungsunternehmen, ohne offensichtlich auf größere Schwierigkeiten gestoßen zu sein, ihren Garantiefonds die Zulassungsnummer der von ihnen versicherten Kraftfahrzeuge, Namen und Adresse, die Art des Vertrags (jährlich, befristet ...) und seine Gültigkeitsdauer sowie Angaben über die Fahrzeugmarke und die Registrierungsnummer der Gesellschaft bei der Aufsichtsbehörde mit.

Voraussetzung für das Eingreifen der Entschädigungsstelle

3.27. Im Richtlinienvorschlag wird ausführlich auf die Voraussetzungen eingegangen, unter denen Entschädigungsstellen den Geschädigten Ersatz leisten können, wenn die Versicherer ihren Verpflichtungen aus Artikel 3 nicht nachkommen.

3.27.1. Durch diesen Artikel 5 wird ein Netz von Stellen gebildet, das aber, wie die Kommission in ihrer Begründung selbst einräumt, „nur in sehr seltenen Fällen“ in Anspruch genommen werden muß.

3.28. Bei diesen Entschädigungsstellen dürfte es sich je nach Mitgliedstaat wahrscheinlich um die Kraftfahrzeug-Garantiefonds oder die Grüne-Karte-Büros handeln. Bei der Umsetzung dieser Bestimmung in die Praxis muß darauf geachtet werden, daß die Mitgliedstaaten die zur Verwirklichung der in Artikel 5 genannten Ziele erforderlichen Maßnahmen ergreifen:

- Die vorhandenen Stellen müssen materielle und finanzielle Mittel erhalten, um die manchmal recht hohen Entschädigungen an die Unfallopfer zahlen zu können.
- Der Ausgleich zwischen diesen Entschädigungsstellen muß gut funktionieren, weil diese Stellen zwar laut der Begründung des Kommissionsvorschlags einander entsprechen müssen, es sich dabei aber nicht um analoge Strukturen handeln muß. So ist beispielsweise der Fall denkbar, daß sich ein staatlicher Garantiefonds des Wohnsitzstaates seine Kosten durch das Grüne-Karte-Büro desjenigen Staates erstatten lassen muß, in dem sich der Unfall zugetragen hat.

3.29. Für den Fall, daß diese Rolle von zwei vorhandenen Einrichtungen übernommen werden könnte, wäre es möglicherweise nützlich, im Anhang zur Richtlinie

ein Verzeichnis vorzusehen, in dem für die einzelnen Mitgliedstaaten die Entschädigungsstellen im Sinne von Artikel 5 aufgelistet sind. Diese Liste sollte regelmäßig aktualisiert werden und könnte ein Faktor der Rechtssicherheit sein.

3.30. Um sicherzustellen, daß die Zweimonatsfrist für ein Eingreifen eingehalten wird, sollte die Zweckmäßigkeit eines Zusatzabkommens zu den vorhandenen Abkommen zwischen Büros und Garantiefonds geprüft werden.

3.30.1. Diese Lösung würde auch einen gegenseitigen Informationsaustausch über den veranschlagten Schadensbetrag ermöglichen, um ungefähre Schätzungen zu vermeiden.

3.31. Artikel 6 deckt den Fall ab, in dem es nicht möglich war, das Versicherungsunternehmen zu ermitteln, und sieht eine Entschädigung des Unfallopfers durch den Garantiefonds seines Wohnsitzstaates vor. Die Kommission sollte hierzu nähere Angaben machen, damit Sicherheit darüber besteht, welche Situationen hier erfaßt werden sollen.

3.31.1. So sind zwei Möglichkeiten denkbar:

- entweder hat die Informationsstelle nach Artikel 4 nicht gut funktioniert und war aus verschiedenen Gründen nicht in der Lage, den Haftpflicht-Versicherer und seinen Beauftragten zu nennen;
- oder aber der Versicherer kann aus objektiven Gründen nicht ermittelt werden: beispielsweise bei Fahrerflucht, ohne daß die Zulassungsnummer des Fahrzeugs festgestellt werden konnte, bei Ungültigkeit des Vertrags usw.

4. Besondere Bemerkungen

Artikel 1

4.1. Nach diesem Artikel erstreckt sich der Anwendungsbereich der Richtlinie ausschließlich auf die Europäische Union. Der Ausschuß fragt sich, ob es möglich und zweckmäßig ist, diesen Anwendungsbereich auf andere Länder auszudehnen.

4.2. Es gibt mehrere Szenarien:

- Nach Annahme der Richtlinie im Rahmen der Übereinkommen zwischen der Europäischen Union und dem Europäischen Wirtschaftsraum sollten auch die Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (Island, Norwegen, Liechtenstein) von der Gemeinschaftsrichtlinie erfaßt werden.
- Die Schweiz grenzt an mehrere Mitgliedstaaten an und wirft aufgrund der Tatsache, daß das Land nicht dem Europäischen Wirtschaftsraum angehört, ein besonderes Problem auf. Die Europäische Union führt gegenwärtig mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft bilaterale Verhandlungen, die kürzlich bei den Modalitäten für den Straßentransit ins Stocken

geraten sind. Der Ausschuß fragt sich, ob es im Interesse des Schutzes von Unfallopfern rechtlich möglich ist, die in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen auf Staatsangehörige der Gemeinschaftsländer auszudehnen, die auf schweizerischem Hoheitsgebiet Opfer eines Straßenverkehrsunfalls geworden sind. Kurzfristig wäre eine vertragliche Lösung analog zum multilateralen Garantieübereinkommen denkbar.

- Auch die mittel- und osteuropäischen Länder grenzen an mehrere Mitgliedstaaten an und verzeichnen einen zunehmenden Strom von Kraftfahrzeugen. Diese Länder wollen der Europäischen Union beitreten, und für einige unter ihnen werden die Beitrittsverhandlungen am 31. März 1998 beginnen. Die betreffenden Länder haben sich dem Grüne-Karte-System angeschlossen und sind dem multilateralen Garantieübereinkommen beigetreten. In Erwartung ihres Beitritts sollte deshalb die Möglichkeit einer vertraglichen Lösung geprüft werden.
- Die Situation der anderen Drittländer ist aus rechtlicher Sicht schwieriger. Ein von Artikel 1 nicht erfaßter Fall wäre beispielsweise, wenn ein von einem amerikanischen Fahrer gelenktes, nicht in der EU zugelassenes, von einem in der EU ansässigen Versicherungsunternehmen durch eine Grenzversicherung gedecktes Fahrzeug einen Unfall verursacht.

4.2.1. Durch Artikel 1 werden nämlich Zulassung und Versicherung untrennbar miteinander verknüpft. Nun scheint es aber Situationen zu geben, in denen diese beiden kumulativen Bedingungen nicht erfüllt sind.

4.3. Davon abgesehen gibt es bei den in der Europäischen Union geltenden Zulassungssystemen große Unterschiede — für die Ausstellung der Nummernschilder zuständige Behörden, Voraussetzungen, Fristen für den Wechsel von Nummernschildern — alles Fragen, die in den Kraftfahrzeugrichtlinien nicht behandelt werden.

4.3.1. Diese Angelegenheit sollte auf die Tagesordnung gesetzt werden, da im Kraftfahrzeugsektor einige Fälle von ungeordneter Dienstleistungsfreiheit festzustellen sind.

Artikel 2

4.4. Der Ausschuß befürwortet die Ausdehnung des Direktanspruchs auf alle Geschädigten im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 72/166/EWG und schlägt deshalb vor, den derzeitigen Wortlaut wie folgt zu ändern:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, daß die Geschädigten im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 72/166/EWG einen Direktanspruch gegen den Versicherer der haftpflichtigen Partei haben.“

Artikel 3

4.5. Es dürfte sachdienlich sein, darauf hinzuweisen, daß der Schadenregulierungsbeauftragte mit dem Geschädigten in dessen Sprache zu verhandeln hat. Diese Präzisierung könnte am Ende von Absatz 4 in folgender Form angefügt werden:

„Er muß mit dem Geschädigten in der (den) Sprachen des Landes, in dem letzterer seinen Wohnsitz hat, verhandeln.“

4.6. Absatz 6, dessen Formulierung von entscheidender Bedeutung dafür ist, daß die Verpflichtung zur Angebotsabgabe zugunsten der Unfallopfer gut funktioniert, sollte in drei Punkten ergänzt werden.

4.7. Zunächst einmal wäre eine Vorkehrung für den Fall zu treffen, daß die Entschädigungsforderung des Unfallopfers vom Versicherer abgelehnt wird mit der Begründung, daß sie überzogen sei, wobei der Versicherer diese Ablehnung innerhalb von drei Monaten begründen muß.

4.7.1. Der Begriff „Schadenersatzangebot“ deckt zweifelsohne auch den Fall eines Nullangebots ab, der Ausschuß tritt aber vorsichtshalber für eine eindeutige Formulierung nach dem Vorbild von Artikel 5 Absatz 1 zweiter Spiegelstrich ein, wo von einer „begründeten Äußerung“ die Rede ist.

4.7.2. So könnte nach den Worten „... ein Schadenersatzangebot vorlegt“ folgender Satzteil eingefügt werden: „oder die Gründe für die Ablehnung seiner Ansprüche auf Ersatz des Schadens genau darlegt“.

4.8. Auch die Form des Antrags auf Schadenersatz sollte präzisiert werden. In Anbetracht der Sanktionen beim Fehlen einer Antwort oder bei einer unzureichenden Antwort sollte der Antrag möglichst vollständig und gut begründet sein.

4.8.1. Es wäre deshalb angebracht, vor den Worten „Ansprüche auf Ersatz des Schadens“ im ersten Unterabsatz das Wort „begründeten“ einzufügen.

4.9. Die Formulierung des zweiten Spiegelstriches, wonach der Versicherer angemessen auf den Antrag eingehen kann, anstatt ein Schadenersatzangebot vorzulegen, sollte klarer gefaßt werden. Die für dieses Vorgehen erforderlichen Voraussetzungen können nämlich kumulativ sein oder aber Alternativen darstellen, weshalb das Wort „und“ in der vorletzten Zeile des Spiegelstrichs durch „und/oder“ ersetzt werden sollte.

Artikel 4

4.10. Es könnte sachdienlich sein, bereits in Artikel 4 auf den Garantiefonds hinzuweisen. So könnte am Ende von Absatz 3 folgender Text angefügt werden: „sowie

den Namen und die Anschrift der Einrichtung nach Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 84/5/EWG“.

4.11. Dieser Artikel, der über die zur Vereinfachung der Schadenregulierung zweckdienlichen Angaben Aufschluß gibt, regelt die Verpflichtung zum Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und den Versicherungsunternehmen. Bedauerlicherweise ist aber kein Hinweis darauf zu finden, daß die Entschädigungsstellen der einzelnen Mitgliedstaaten verpflichtet werden, diese Informationen untereinander auszutauschen. Die Europäische Kommission stellt in der Begründung folgendes fest: „In jedem Fall ist die Zusammenarbeit zwischen den Auskunftsstellen unerlässlich, um die Nummer der Zulassung des Fahrzeugs und den Namen des Versicherers im Wohnsitzland des Geschädigten zu erhalten, da die genannten Angaben nur im Land der Zulassung des Fahrzeugs registriert werden.“

4.11.1. Der Ausschuß hält es für nützlich, in Artikel 4 ausdrücklich auf diese Zusammenarbeit Bezug zu nehmen, weshalb er vorschlägt, den folgenden Text in der Form eines neuen Absatz 4 einzufügen:

„4. Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen, um den Informationsaustausch zwischen den nach Absatz 1 dieses Artikels eingerichteten Auskunftsstellen zu erleichtern.“

Artikel 6

4.12. Um jedes Mißverständnis über die von diesem Artikel abgedeckten Fälle auszuräumen, könnte es nützlich sein, den Anfang des ersten Satzes:

„Kann das Versicherungsunternehmen nicht ermittelt werden“ durch die folgende, genauere Formulierung zu ersetzen: „Wenn es einer Auskunftsstelle nicht gelungen ist, den Versicherer eines auf ihrem Hoheitsgebiet zugelassenen Fahrzeugs zu ermitteln ...“.

Artikel 7

4.13. Da die Einrichtung des in Artikel 4 genannten Registers mit praktischen Schwierigkeiten verbunden ist, empfiehlt der Ausschuß, die in Absatz 1 genannte Frist von 24 Monaten auf 30 Monate zu verlängern.

Brüssel, den 25. März 1998.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute (kodifizierte Fassung)“

(98/C 157/03)

Der Rat beschloß am 9. März 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 4. März 1998 an. Berichterstatter war Herr Pelletier.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 353. Plenartagung (Sitzung vom 25. März 1998) mit 96 gegen 1 Stimme bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Kommission hat mit Beschluß vom 1. April 1987 ihre Dienststellen angewiesen, spätestens nach der zehnten Änderung eines Rechtsakts dessen konstitutive oder offizielle Kodifizierung vorzunehmen.

1.2. In den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh vom Dezember 1992, mit denen die Bedeutung der Kodifizierung unterstrichen wurde, bestätigte die damalige Präsidentschaft dieses Erfordernis. Bei der Kodifizierung ist das übliche Rechtsetzungsverfahren der Gemeinschaft uneingeschränkt einzuhalten.

1.3. Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß im Rahmen einer konstitutiven oder offiziellen Kodifizierung keine materiell-inhaltliche Änderung an den zu kodifizierenden Rechtsakten vorgenommen werden darf, haben sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission in einer interinstitutionellen Vereinbarung vom 20. Dezember 1994 auf ein beschleunigtes Arbeitsverfahren für die rasche Annahme kodifizierter Rechtsakte geeinigt.

1.4. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt die mit der Kodifizierung verbundenen Bemühungen um Transparenz und Lesbarkeit nachdrücklich. Die diversen Richtlinien, auf die der von der Kommission unterbreitete Vorschlag abzielt, sind in der Tat mehrfach und einschneidend geändert worden. Aus Gründen der Rationalität und der Klarheit war es somit geboten, die Kodifizierung, mit der die betreffenden Richtlinien in einem einzigen Text zusammengefaßt werden, in die Wege zu leiten. Außerdem werden diese Texte den beitriftswilligen Staaten bei der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes als Bezugspunkte dienen.

1.5. Mit dieser Maßnahme werden die zur Präzisierung des Geltungsbereichs der Richtlinien herausgegebenen Mitteilungen, die der Ausschuß ebenfalls erörtert hat, vervollständigt.

2. Von der Kodifizierung erfaßte Rechtsakte

2.1. Von dem Kodifizierungsvorschlag der Kommission werden folgende Grundrichtlinien erfaßt:

- 73/183/EWG: Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für selbständige Tätigkeiten der Kreditinstitute und anderer finanzieller Einrichtungen;
- 77/780/EWG: Erste Bankenrichtlinie;
- 89/299/EWG: Eigenmittel von Kreditinstituten;
- 89/646/EWG: Zweite Bankenrichtlinie;
- 89/647/EWG: Solvabilitätskoeffizient für Kreditinstitute;
- 92/30/EWG: Beaufsichtigung von Kreditinstituten auf konsolidierter Basis;
- 92/121/EWG: Überwachung und Kontrolle der Großkredite von Kreditinstituten.

2.2. Er zielt gleichzeitig auf folgende Änderungsrichtlinien ab:

2.2.1. Richtlinie 77/780/EWG — Erste Bankenrichtlinie

- 85/345/EWG: besondere Anwendungsbestimmungen für Griechenland;
- 86/137/EWG: einigen Mitgliedstaaten gewährter Aufschub bei der Anwendung;
- 89/646/EWG: Zweite Bankenrichtlinie;
- 95/26/EWG: aufsichtsrechtliche „post-BCCI“-Überwachung⁽¹⁾;
- 96/13/EWG: dauerhafter Ausschluß bestimmter Kreditinstitute.

⁽¹⁾ BCCI — Bank of Credit and Commerce International S.A.

2.2.2. Richtlinie 89/299/EWG — Eigenmittel

- 91/633/EWG: Behandlung der Fonds für allgemeine Bankrisiken (FGBR);
- 92/16/EWG: Sonderbestimmungen für dänische Hypothekenbanken;
- 92/30/EWG: Beaufsichtigung auf konsolidierter Basis.

2.2.3. Richtlinie 89/646/EWG — Zweite Bankenrichtlinie

- 92/30/EWG: Beaufsichtigung auf konsolidierter Basis;
- 95/26/EWG: aufsichtsrechtliche „post-BCCI“-Überwachung.

2.2.4. Richtlinie 89/647/EWG — Solvabilitätskoeffizient

- 91/31/EWG: Definition der multilateralen Entwicklungsbanken;
- 92/30/EWG: Beaufsichtigung auf konsolidierter Basis;
- 94/7/EG: Definition der multilateralen Entwicklungsbanken;
- 95/15/EG: technische Definition der „Zone A“;
- 95/67/EG: Definition der multilateralen Entwicklungsbanken;
- 96/10/EG: Schuldumwandlungsverträge und Aufrechnungsvereinbarungen (vertragliches Netting).

2.3. Es wäre wünschenswert, diesen Geltungsbereich in naher Zukunft unter Berücksichtigung weiterer verabschiedeter Richtlinien, die Kreditinstitute betreffen, zu vervollständigen. Der Ausschuß denkt in diesem Zusammenhang an folgende Richtlinien, die hier in der Reihenfolge ihrer Priorität aufgeführt sind:

- 93/6/EWG: Angemessene Eigenkapitalausstattung von Wertpapierfirmen und Kreditinstituten;
- 94/19/EG: Einlagensicherungssysteme;
- 91/308/EWG: Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche;
- 86/635/EWG: Jahresabschluß und konsolidierter Abschluß von Banken und anderen Finanzinstituten;
- 89/117/EWG: Pflichten der in einem Mitgliedstaat eingerichteten Zweigniederlassungen von Kreditinstituten und Finanzinstituten mit Sitz außerhalb dieses Mitgliedstaats zur Offenlegung von Jahresabschlußunterlagen.

2.3.1. Unter Berücksichtigung der rechtlichen Grenzen des Kodifizierungsverfahrens (keine materiell-inhaltlichen Änderungen, unveränderte Übernahme des geltenden Rechts) erscheint es nichtsdestoweniger wünschenswert, der Kommission nahezulegen, bei künftigen Anlässen die Zweckmäßigkeit einer Neufassung der in Kraft befindlichen Texte zu prüfen. Ein derartiges Vorgehen wäre flexibler und wirkungsvoller.

2.3.2. In Anbetracht der Nützlichkeit der kodifizierten Texte für die beitrittswilligen Staaten sollte unbedingt dafür gesorgt werden, daß die vorgeschlagene Kodifizierung so schnell wie möglich zur Verabschiedung gelangt.

Brüssel, den 25. März 1998.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Beförderung gefährlicher Güter auf Binnenwasserstraßen“

(98/C 157/04)

Der Rat beschloß am 11. September 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 75 Absatz 1c) des Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel nahm ihre Stellungnahme am 11. März 1998 an. Berichterstatter war Herr Giesecke.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 353. Plenartagung am 25. und 26. März 1998 (Sitzung vom 25. März) mit 105 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Harmonisierte Bestimmungen für die Beförderung gefährlicher Güter auf den miteinander verbundenen europäischen Binnenwasserstraßen sind erforderlich. Dies gilt sowohl für den grenzüberschreitenden wie für den innerstaatlichen Verkehr.

1.2. Meist befahrene Wasserstraße der Welt ist der Rhein. Wegen seiner hohen wirtschaftlichen Bedeutung für Mitteleuropa unterliegt der Rhein seit 1868 den Regelungen der „Mannheimer Akte“.

Auf dieser Rechtsgrundlage hat die Zentralkommission für den Rhein (ZKR) Vorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter mit Binnenschiffen (ADNR) erlassen. Darin sind auch die wichtigen Schulungsvorschriften für das Schiffspersonal enthalten.

Die Vorschriften des ADNR wurden von allen Rheinanliegerstaaten in nationales Recht umgesetzt, so daß das ADNR für alle miteinander verbundenen Wasserstraßen Mitteleuropas gilt.

1.3. Der Mitgliedstaat Österreich hat 1997 das ADNR als „ADN-Verordnung“ mit unwesentlichen Änderungen für den Verkehr auf der Donau übernommen.

1.4. Die Beitrittsländer haben ihre nationalen Regelungen; soweit sie grenzüberschreitend tätig werden, haben sie bilaterale Abkommen auf der Grundlage des ADNR abgeschlossen.

1.5. Die Drittstaaten in Europa haben eigene nationale Vorschriften.

1.6. Alle genannten Länder verhandeln seit 1996 im Rahmen der UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) über ein verbindliches Übereinkommen hinsichtlich der internationalen Beförderung gefährlicher Güter auf Binnenschiffen.

1.7. Im Rahmen der ECE wurden bisher für den grenzüberschreitenden Verkehr auf der Schiene und der Straße entsprechende Übereinkommen erarbeitet. Die EU hat durch Richtlinien vorgesehen, daß diese interna-

tionalen Übereinkommen in innerstaatliches Recht für die Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

1.8. Um den intermodalen Verkehr mit Gefahrgütern auf hohem Niveau zu sichern und um die freien Transportkapazitäten der Binnenschifffahrt in diesem Bereich auszunutzen, ist es erforderlich, daß auch Vorschriften für die Binnenschifffahrt sowohl für den grenzüberschreitenden wie für den innerstaatlichen Verkehr erlassen werden.

1.9. Um das Ziel einer möglichst baldigen einheitlichen Regelung der Gefahrguttransporte auch in diesem Bereich in ganz Europa zu erreichen, ist es erforderlich, daß ECE ihre Arbeiten so schnell wie möglich abschließt. Dabei darf das Sicherheitsniveau der ADNR-Vorschriften in möglichst keinem Punkt unterschritten werden.

2. Der Richtlinienvorschlag der Kommission

2.1. Der Richtlinienvorschlag der Kommission bezweckt größere Verkehrssicherheit bei den Gefahrguttransporten auf den Binnenwasserstraßen im erweiterten europäischen Raum. Er schafft gleiche Wettbewerbsbedingungen im technischen Bereich und erleichtert die Verkehrsabwicklung für die Transportwirtschaft und die Verlader.

2.2. Um die Mitarbeit der Beitrittsländer und europäischen Drittländer bei Entscheidungen über den Transport gefährlicher Güter auf den europäischen Binnenwasserstraßen zu gewährleisten, hat die Kommission nicht das ADNR zur Rechtsgrundlage seiner Richtlinie gemacht, sondern das paneuropäische ADN.

2.3. Die Kommission unterstreicht dabei, daß sie die Sicherheitsstandards des ADN in Übereinstimmung mit den Vorschriften des ADNR bringen will.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Ausschuß begrüßt die Vorschläge der Kommission. Auch im Binnenschiffsverkehr der europäischen Staaten — sowohl grenzüberschreitend wie innerstaat-

lich — sollten die z. Z. höchsten Sicherheitsstandards, nämlich die des ADN, über das zu vervollständigende ADN angewandt werden.

3.2. Die wesentlichen technischen Vorschriften des ADN wurden mit den „European Provisions concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Inland Waterway (ADN)“ bereits 1997 übernommen und veröffentlicht. Es geht jetzt darum, das Gesamtabkommen baldmöglichst abzuschließen.

3.3. Obwohl die endgültige Fassung des Übereinkommens noch nicht in allen Einzelheiten bekannt ist, und damit eine Bezugnahme der Richtlinie auf dieses Übereinkommen mit einigen Risiken versehen ist, wird die frühzeitige Tätigkeit der Kommission begrüßt.

3.3.1. Zu den Risiken gehören vor allem

- die Übergangsvorschriften des ADN, die aufgrund der Verhandlungssituation mit den Beitritts- und Drittländern leicht hinter denen des ADN zurückbleiben könnten;
- Aufweichungen bei den Anforderungen an die zugelassenen Klassifikationsgesellschaften bzw. Zulassungsbehörden.

3.4. Der Ausschuß drückt seine Sorge darüber aus, daß im Falle nicht gegebener Kongruenz zwischen dem ADN und dem ADN für innerstaatliche Beförderungen gleichzeitig zwei unterschiedliche Regelungen gelten könnten: Das ADN entsprechend der Richtlinie für Binnenschiffe, deren Fahrtroute nicht den Rhein berührt; das ADN für Binnenschiffe, die über den Rhein auf nationalen Binnenschiffstraßen transportieren.

3.5. Der Richtlinienvorschlag sieht in Artikel 5 Absatz 3 vor, daß ein Mitgliedstaat bei Unfällen vor dem Ergreifen eventueller Maßnahmen die Kommission informieren und ihre Entscheidung abwarten soll.

Der Ausschuß ist der Auffassung, daß der Mitgliedstaat in solchen Fällen bei gegebener Dringlichkeit sofort

vorläufige und zeitlich begrenzte Maßnahmen bis zum Abschluß des Verfahrens nach Artikel 5 Absatz 3 ergreifen kann.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der Ausschuß ersucht die Kommission, weiterhin auf die Mitgliedstaaten einzuwirken, in der im Jahr 1995 eingesetzten gemeinsamen Arbeitsgruppe ECE-UN/ZKR die Verhandlungen über das ADN-Übereinkommen so zügig fortzuführen, daß das Rahmenabkommen möglichst noch im Jahr 1998 fertiggestellt wird.

4.2. Im Interesse einer zügigen Harmonisierung der Vorschriften des ADN auf hohem Niveau unterstützt der Ausschuß die Bestrebungen der Kommission, dem ADN beizutreten. Dabei sollte es nicht das Ziel sein, die Mitgliedstaaten zu ersetzen.

4.3. Um die Vorschriften möglichst schnell auch in den MOE-Ländern umzusetzen, empfiehlt der Ausschuß, daß die EG-Gremien sich bei den bilateralen Verhandlungen mit den Beitrittsländern dafür einsetzen, das ADN noch vor dem Beitritt zu ratifizieren.

4.4. In diesem Zusammenhang möchte der Ausschuß auf widersprechende Vorschriften des ADN und der EG-VOC-Richtlinie⁽¹⁾ aufmerksam machen, deren Umsetzung der Binnenschifffahrt noch erhebliche Probleme bereitet, da sie vom ADN abweicht.

4.4.1. Entleerung von Tankresten sind in einzelnen Mitgliedstaaten während der Fahrt nicht mehr zugelassen, bei potentiellen Entsorgungsstationen aber noch nicht möglich. Es entstehen für die Binnenschifffahrt zusätzliche hohe Entsorgungskosten.

4.4.2. Der Ausschuß befürchtet, daß derartige Umsetzungsschwierigkeiten zu einer Verlagerung der Transporte von der sicheren und umweltfreundlichen Binnenschifffahrt auf die Straße oder die Schiene führen könnten.

⁽¹⁾ ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 24-33.

Brüssel, den 25. März 1998.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 82/714/EWG vom 4. Oktober 1982 über die technischen Vorschriften für Binnenschiffe“

(98/C 157/05)

Der Rat beschloß am 2. Februar 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 75 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel nahm ihre Stellungnahme am 11. März 1998 an. Berichterstatter war Herr Kielman.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 353. Plenartagung (Sitzung vom 25. März 1998) mit 101 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Der Kommissionsvorschlag

1.1. Der Kommissionsvorschlag zielt in erster Linie darauf ab, die Richtlinie 82/714/EWG vom 4. Oktober 1982 an den technischen Fortschritt anzupassen, um die Sicherheit zu verbessern und die Binnenschifffahrt — als sehr umweltverträglicher Verkehrsträger — zu fördern.

1.2. Derzeit gelten in Europa unterschiedliche technische Vorschriften für die Binnenschiffe, und zwar:

1.2.1. Die revidierte Rheinschiffahrtsuntersuchungsordnung vom 1. Januar 1995 — das sogenannte Rheinregime — in der von der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt (CCNR) verabschiedeten Fassung. Sie gilt für Schiffe, die auf den unter die Revidierte Rheinschiffahrtsakte (Mannheimer Akte) von 1868 fallenden Wasserstraßen verkehren, und ist für ihre Unterzeichnerstaaten (Belgien, Frankreich, Deutschland, die Niederlande und die Schweiz) verbindlich.

1.2.2. Die Richtlinie 82/714/EWG vom 4. Oktober 1982. Diese Richtlinie ist selbstverständlich für die Mitgliedstaaten der EU verbindlich und muß in einzelstaatliches Recht umgesetzt werden. Allerdings können Mitgliedstaaten, deren Binnenwasserstraßen keine Verbindung mit dem Binnenwasserstraßennetz anderer Mitgliedstaaten haben, Schiffe auf diesen Wasserstraßen von der Anwendung der Richtlinie freistellen. Das internationale Binnenwasserstraßennetz umfaßt lediglich sechs Mitgliedstaaten: Österreich, Belgien, Frankreich, Luxemburg, Deutschland und die Niederlande.

1.2.3. Die Empfehlungen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) über (einheitliche) technische Vorschriften. Diese für den Nicht-EU-Raum geltenden und in Anhang der Resolution Nr. 17 der Arbeitsgruppe für Binnenschiffsverkehr verankerten Empfehlungen sind nicht verbindlich, können aber auf freiwilliger Basis übernommen werden.

1.3. Bezüglich des Niveaus der in den unter Ziffer 2.2 aufgeführten Regelungen enthaltenen technischen Vorschriften gibt es jedoch gewisse Unterschiede. So kommt es, daß es trotz des Bestehens eines internationalen Binnenwasserstraßennetzes, das seit dem Bau des Rhein-Main-Donau-Kanals im Jahre 1992 das Schwarze Meer

mit der Nordsee verbindet, kein gemeinsames Regelwerk für die auf diesem Wasserstraßennetz verkehrenden Schiffe gibt.

1.4. Daher ist es dringend erforderlich, die technischen Vorschriften der Richtlinie 82/714/EWG auf den neuesten Stand zu bringen und sich dabei an das neueste Rheinregime anzulehnen. Dort sind nämlich die dem neuesten Stand der Technik entsprechenden Sicherheitsnormen verankert, die sich in der Praxis als zuverlässig erwiesen haben, weswegen die ECE sich auch für diese Konzeption entschieden hat. Im Verbund mit der Annahme gemeinsamer technischer Vorschriften kann dann ein einheitlicher Markt für Binnenschiffahrtsdienste geschaffen werden.

1.5. Der dem Kommissionsvorschlag beigefügten Tabelle 1 ist zu entnehmen, wann die technischen Vorschriften gemäß der vorgeschlagenen Richtlinienänderung in Kraft treten und welche Art von Untersuchungen vorgenommen werden. In der Übergangsregelung wird angegeben, ab wann alle Schiffen den Normen genügen müssen. Letztlich werden alle Wasserfahrzeuge, die auf den genannten Wasserstraßen verkehren, mit einem Gemeinschaftszeugnis versehen und dann auch der Binnenmarkt verwirklicht sein.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Die Verwirklichung der vorgeschlagenen Maßnahme wird die Sicherheit der Binnenschifffahrt verbessern, einheitliche Vorschriften für Binnenschiffe in der EU gewährleisten und zur Harmonisierung auf gesamteuropäischer Ebene beitragen.

2.2. Was die gesamteuropäische Harmonisierung angeht, so müssen die assoziierten Länder, die an die Wasserstraßen der Gemeinschaft angebunden sind (Bulgarien, Tschechische Republik, Ungarn, Polen, Rumänien und Slowakei) die Anforderungen der geänderten Richtlinie erfüllen.

2.3. Dies wird die Binnenschifffahrt erleichtern, eine Verkehrsverlagerung auf die Wasserstraßen begünstigen und dank der Umweltfreundlichkeit dieses Verkehrsträgers die verkehrsbedingten Umweltprobleme beherrschbarer machen.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Ein wichtiger Punkt der vorgeschlagenen Richtlinie ist, daß künftig auch Fahrgastschiffe für mehr als 12 Fahrgäste sowie auch schwimmende Geräte und Anlagen unter die geänderte Richtlinie fallen, und zwar zu den in Artikel 8 Absatz 4 verankerten Bedingungen.

3.2. Seeschiffe bleiben vom Anwendungsbereich der geänderten Richtlinie ausgenommen, wenn sie die entsprechenden Schiffszeugnisse besitzen.

3.3. Ein wichtiger zusätzlicher Vorteil harmonisierter technischer Spezifizierungen besteht darin, daß Schiffswerften und andere Zulieferer dieses Sektors für einen größeren Binnenmarkt produzieren können und die

Vereinheitlichung der Wettbewerbsbedingungen im Binnenschiffahrtsmarkt begünstigt wird.

4. Schlußfolgerungen

4.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist mit diesem Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 82/714/EWG vom 4. Oktober 1982 in Anbetracht der vorstehend beschriebenen Gesichtspunkte einverstanden. Er ist sich darüber im klaren, wie wichtig die Harmonisierung des Binnenschiffahrtsmarktes als wichtigem Teil des Verkehrsmarktes ist.

4.2. Die Kommission sollte unbedingt eine Bestandsaufnahme über die Auswirkungen der Harmonisierung des Binnenschiffahrtsmarktes vornehmen, wobei alle Betroffenen einschließlich der Wirtschafts- und Sozialpartner zu Wort kommen sollten.

Brüssel, den 25. März 1998.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Tom JENKINS

ANHANG

zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

TABELLE 1

Technische Vorschriften für Binnenschiffe gemäß dem Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie 82/714/EWG

Schiffskategorie	Zeitraum	Art der Untersuchung
Neubauten	Ab dem 1.7.1998	Völlige Einhaltung der technischen Vorschriften des neuen Anhangs II, die mit dem Rheinregime gleichwertig sind.
Im Dienst befindliche Schiffe mit Gemeinschaftszeugnis	Ab dem 1.7.1998	Einhaltung der in Kapitel 24 des neuen Anhangs II enthaltenen Übergangsbestimmungen.
Im Dienst befindliche Schiffe, die vor dem 1.1.1970 auf Kiel gelegt worden sind, ausschließlich auf dem nationalen Binnenwasserstraßennetz verkehren und kein Gemeinschaftszeugnis besitzen (gemäß Artikel 8 Absatz 2, zweiter Unterabsatz).	Vom 1.7.1998 bis zum 1.1.2005	Erteilung von Schiffszeugnissen, in denen die Bereiche aufgeführt sind, in denen das Schiff nicht den Vorschriften des (neuen) Anhangs II entspricht. Diese Bereiche müssen nach Instandsetzungs- oder Umbauarbeiten die Vorschriften des Anhangs II erfüllen.
Im Dienst befindliche Schiffe, die erstmalig in den Anwendungsbereich der Richtlinie aufgenommen werden: Fahrgastschiffe für mehr als 12 Fahrgäste; schwimmende Anlagen; schwimmende Geräte und Schwimmkörper.	Vom 1.7.1998 bis 31.7.2003 für Fahrgastschiffe und vom 1.7.1998 bis 31.7.2008 für die übrigen Schiffe.	s.o.

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen zum Thema ‘Gemeinschaftsstrategie zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) und zum Abbau von Hindernissen, die ihrer Entwicklung im Wege stehen’“

(98/C 157/06)

Die Kommission beschloß am 23. Oktober 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 EGV mit der vorgenannten Mitteilung zu befassen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Energie, Atomfragen und Forschung nahm ihre Stellungnahme am 3. März 1998 an. Berichtersteller war Herr Bernabei.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 353. Plenartagung (Sitzung vom 25. März 1998) mit 104 gegen 2 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Europäische Kommission hat dem Wirtschafts- und Sozialausschuß — und gleichzeitig dem Rat, dem Europäischen Parlament und dem Ausschuß der Regionen — eine Mitteilung zum Thema „Gemeinschaftsstrategie zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) und zum Abbau von Hindernissen, die ihrer Entwicklung im Wege stehen“ zukommen lassen. Die Verpflichtung zur Vorlage einer solchen Mitteilung hatte die Kommission in ihrem Weißbuch⁽¹⁾ übernommen; der Ausschuß bringt erneut sein Bedauern darüber zum Ausdruck, nicht zum Weißbuch konsultiert worden zu sein.

1.2. Das Kommissionsdokument entspricht darüber hinaus der Forderung des Europäischen Parlaments, die Kraft-Wärme-Kopplung in den Mitgliedstaaten zu fördern und die derzeitigen Hindernisse abzubauen, sowie der Aufforderung des Rates „Energie“ vom 27. Mai 1997, eine Gemeinschaftsstrategie zur Förderung der erneuerbaren Energiequellen und der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) auszuarbeiten, um die Leistung des Energiesektors weiter zu verbessern⁽²⁾. Der Ausschuß hat sich wiederholt mit Strategien zur Reduzierung der CO₂-Emissionen und sonstiger Treibhausgase⁽³⁾, zur Förderung erneuerbarer Energiequellen⁽⁴⁾ sowie mit der Energieeffizienz und der rationellen Nutzung von Energie⁽⁵⁾ befaßt. Der Rat „Energie“ hat am 8. Dezember 1997 ferner eine Entschließung zur Förderung einer gemeinschaftsweiten KWK-Strategie verabschiedet.

2. Der Kommissionsvorschlag

2.1. Das erklärte Ziel der Kommission ist die Vorlage eines „Vorschlags für eine Strategie, die sich mit der

EU-Energiepolitik im Einklang befindet und darauf abzielt, den Ausbau der KWK in Europa und die weitere Verbreitung dieses energiesparenden, umweltfreundlichen Systems zur Erzeugung von Kraft und Wärme auf dem europäischen Energiemarkt zu fördern“. Diese Strategie müsse auf einer Kombination einander ergänzender Maßnahmen auf der Ebene der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten basieren und sich mit den übrigen Gemeinschaftspolitiken im Einklang befinden und diesen Rechnung tragen.

2.2. Die Kommission führt auf, welche Maßnahmen auf rechtlichem Gebiet⁽⁶⁾, im Bereich der technologischen Entwicklung, insbesondere im Rahmen der Programme JOULE und THERMIE, und außerhalb des Technologiebereichs, insbesondere im Rahmen der Programme SAVE und SYNERGY sowie der Programme PHARE, TACIS und MEDA und der Finanzierung durch die EIB, ergriffen worden sind; sodann zeigt sie eine Reihe von Hindernissen auf, die je nach Mitgliedstaat in unterschiedlichem Maße vorhanden sind und der Entwicklung der KWK sowie der entsprechenden Anlagen im Wege stehen:

2.2.1. Wirtschaftliche Hindernisse: mangelnde Verfügbarkeit und nicht wettbewerbsfähige Preise der Primärenergiequellen, allgemeine und spezifische Finanzierungsschwierigkeiten, mangelnde „Internalisierung externer Umweltkosten“ bei den konkurrierenden Energieträgern, schwieriges Verhältnis zwischen Eigenerzeugern und Elektrizitätsversorgungsunternehmen im Hinblick auf den freien Zugang zum Netz, unzureichende Vergütungen bei Abgabe von Überkapazitäten an das Netz und hohe Tarife für Standby- und Topup-Lieferungen;

2.2.2. Ordnungspolitische Hindernisse: Schwierigkeiten und Verzögerungen bei Genehmigungsverfahren, mangelnde Anerkennung des freien Netzzugangs;

⁽¹⁾ Weißbuch „Eine Energiepolitik für die Europäische Union“.

⁽²⁾ Entschließung des Rates zur Klimaveränderung, Rat „Energie“ vom 27.5.1997.

⁽³⁾ Stellungnahme zur energiepolitischen Dimension der Klimaveränderung: ABl. C 19 vom 21.1.1998.

⁽⁴⁾ Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission „Energie für die Zukunft: erneuerbare Energiequellen — Grünbuch für eine Gemeinschaftsstrategie“: ABl. C 206 vom 7.7.1997 und ALTENER II: ABl. C 19 vom 21.1.1998.

⁽⁵⁾ Stellungnahme zu SAVE II: ABl. C 82 vom 19.3.1996.

⁽⁶⁾ Empfehlung des Rates 77/714/EWG vom 25.10.1997; Empfehlung des Rates 88/611/EWG vom 8.11.1988; Vertrag über die Energiecharta; Richtlinie über die Liberalisierung des Elektrizitätsbinnenmarktes: Richtlinie 96/92/EG, ABl. L 27 vom 30.1.1997; Besteuerung von Energieerzeugnissen: ABl. C 139 vom 6.5.1997.

2.2.3. Institutionelle Hindernisse: mangelnde Ausgewogenheit und Transparenz im Verhältnis zwischen Privatunternehmen mit KWK-Anlagen und marktherrschenden öffentlich-rechtlichen Versorgungsunternehmen;

2.2.4. Spezielle Hindernisse: insbesondere in bezug auf Fernwärme- und Fernkühlsysteme, die in Europa noch nicht genügend technologisch entwickelt und wirtschaftlich sind.

2.3. Im Zusammenhang mit der Schaffung eines kohärenten Rahmens zur Umsetzung einer Energiepolitik der Gemeinschaft mit dem Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen auf dem Weltmarkt, der Verbesserung des Umweltschutzes und der Versorgungssicherheit, die der Ausschuß noch unlängst uneingeschränkt gebilligt hat⁽¹⁾, skizziert die Kommission eine neue Gemeinschaftsstrategie zur Kraft-Wärme-Kopplung, die auf dem Ziel basiert, die installierte Kapazität zur Stromerzeugung in KWK-Anlagen — durch den Austausch bestehender Anlagen — bis zum Jahr 2010 zu verdoppeln und den Auslastungsgrad der vorhandenen Anlagen um 30 % zu erhöhen, so daß der Anteil der KWK an der gesamten Bruttostromerzeugung der Gemeinschaft von gegenwärtig 9 % auf 18 % erhöht und die CO₂- und sonstigen Treibhausgasemissionen um 4 % gesenkt würden.

3. Die Kraft-Wärme-Kopplung im internationalen Rahmen

3.1. Auf der Konferenz über die weltweite Klimaveränderung im Dezember letzten Jahres in Kyoto wurden für alle Unterzeichnerstaaten des Rahmenabkommens der Vereinten Nationen spezifische, bis zum Jahr 2010 zu erreichende Ziele der Reduzierung von Gasemissionen mit Treibhauseffekt (bezogen auf das Jahr 1990) festgelegt: –8 % für die Länder der Europäischen Union, –7 % für die Vereinigten Staaten und –6 % für Japan.

3.2. Somit wurde die allgemeine, vor allem in den Industriestaaten empfundene Notwendigkeit, den Energieverbrauch zu senken, die Versorgungssicherheit zu steigern und eine effizientere Nutzung von Brennstoffen zu erreichen, ergänzt durch eine Verpflichtung zum Umweltschutz.

3.3. Es ist inzwischen allgemein anerkannt, daß die Technologie der Kraft-Wärme-Kopplung eine der wenigen Technologien ist, die in der Lage sind, einen erheblichen Beitrag zur effizienten Energienutzung zu liefern und gleichzeitig die Umwelt zu schützen.

3.4. Auch die Vereinigten Staaten und Japan haben seit geraumer Zeit die Notwendigkeit anerkannt, die Entwicklung der Kraft-Wärme-Kopplung zu fördern, und allgemeine und spezifische Vorschriften erlassen,

durch die steuerliche und sonstige Erleichterungen eingeführt, die Finanzierung erleichtert und Forschungs- und Demonstrationsprogramme im Bereich der Kraft-Wärme-Kopplung erweitert wurden.

3.5. Einige dieser Vorschriften könnten nützliche Anhaltspunkte für die Entwicklung einer effizienten Politik zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung in der EU liefern.

4. Eine europäische Strategie für die Kraft-Wärme-Kopplung

4.1. Der Ausschuß unterstützt die Initiative der Kommission, eine Gemeinschaftsstrategie zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung vorzuschlagen, im großen und ganzen mit Überzeugung.

4.2. Der Ausschuß weist allerdings darauf hin, daß die vorgeschlagenen Ziele, nämlich die Verdoppelung des gegenwärtigen Anteils der KWK an der gesamten Brutto-Stromerzeugung der Gemeinschaft von 9 % auf 18 % bis zum Jahr 2010, sehr ehrgeizig und nur mühsam zu erreichen sind, und unterstreicht, daß sie nur erreicht werden können, wenn die Mitgliedstaaten in Zukunft den Aufforderungen der Gemeinschaft nachkommen, wobei die unterschiedlichen Ausgangssituationen und Markterfordernisse gebührend zu berücksichtigen sind.

4.3. Schließlich unterstreicht der Ausschuß, daß die Kongruenz zwischen den vom Rat verabschiedeten allgemeinen Leitlinien und den konkreten einzelstaatlichen Zielsetzungen und entsprechenden Aktionsplänen von dem Zusammenspiel abhängen wird, das sich zwischen den Programmen der einzelnen Mitgliedstaaten und den Grundzügen einer nicht von oben oktroyierten, sondern auf einem Konsens zwischen den Betroffenen beruhenden, alle Ressourcen und Energietechnologien umfassenden, allgemeineren Energiepolitik der Gemeinschaft einstellen kann.

4.4. Nach Ansicht des Ausschusses müssen alle in den Energieversorgungssystemen der einzelnen Mitgliedstaaten vorhandenen Potentiale ausgeschöpft werden, wenngleich diese auch weiterhin große strukturelle Differenzen aufweisen, damit die Kraft-Wärme-Kopplungstechnologien sowohl im Bereich Elektrizität als auch im Bereich Fernwärme- und Fernkühlsysteme eine wesentliche Expansion und Marktdurchdringung erfahren können.

4.4.1. In vielen Mitgliedstaaten sind noch Wärmekraftwerke in Betrieb, die eine niedrige Energieeffizienz aufweisen und Energiequellen nutzen, die einen hohen Schadstoffausstoß verursachen. Nach Ansicht des Ausschusses kann die kombinierte KWK-Technologie in diesen Fällen die beste Lösung bieten, sofern neben dem Strombedarf auch ein erheblicher und langfristiger Wärmebedarf vorhanden ist. Bei der Standortplanung für neue Anlagen sollten auch die Möglichkeiten für den Absatz von Wärme sowie von Energie für Kühlung und Entsalzung berücksichtigt werden.

⁽¹⁾ ABl. C 19 vom 21.1.1998.

4.4.2. Der effizienteste Weg, den es einzuschlagen gilt, dürfte der Bau neuer, effizienter KWK-Anlagen und die gleichzeitige Stilllegung oder Sanierung älterer Anlagen mit geringerer Wärmeleistung und höherem Schadstoffausstoß sein, indem die Mitgliedstaaten die KWK-Richtlinie anwenden. Nach Ansicht des Ausschusses muß die Kommission dieses Problem weiterverfolgen und dafür sorgen, daß dieser Aspekt in den nationalen Programmen gebührend berücksichtigt wird, auch im Zusammenhang mit der konkreten Umsetzung der Richtlinie 96/92/EG⁽¹⁾ über den Elektrizitätsbinnenmarkt und der künftigen Überarbeitung der Richtlinie über Großverbrennungsanlagen.

4.4.2.1. Der Strombedarf in Europa steigt ständig. Beim Bau neuer Elektrizitätswerke zur Befriedigung dieser Nachfrage sollte den KWK-Technologien immer dann Priorität eingeräumt werden, wenn dies möglich und wirtschaftlich günstig ist, auch im Hinblick auf die Kosten für den Endverbraucher.

5. Entwicklungsperspektiven für Fernwärme-, Fernkühl- und Entsalzungssysteme

5.1. Im Bereich Fernwärme stimmt der Ausschuß der Einschätzung zu, daß der Beitrag der Kraft-Wärme-Kopplung ein hohes Potential aufweist, wenngleich die Ausgangsbedingungen in Europa äußerst unterschiedlich sind, und zwar aus offensichtlichen klimatischen Gründen, aber auch aufgrund aktiver Förderungs- und Unterstützungspolitiken mancher Regierungen und Initiativen lokaler Behörden auf der Grundlage einer volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse der Kraft-Wärme-Kopplung im Vergleich zu traditionellen Lösungen.

5.2. Mit Blick auf die Fernkühlsysteme könnten die sogenannten district cooling systems (DCS) — obwohl sie weniger verbreitet sind (rund 1 500 von insgesamt über 7 000 Anlagen) — nach Ansicht des Ausschusses eine vielversprechende Option im Zusammenhang mit spezifischen Klima- und Umweltbedingungen darstellen, und zwar auch im Zuge von kleinen und höchst flexiblen Pilotkonzepten. In diesem Zusammenhang sollten die DCS-Erfahrungen für die Expo '98 in Lissabon in besonderem Maße verbreitet werden.

5.3. Derlei positive Erfahrungen könnten ausgeweitet werden, wenn einige ordnungspolitische Hindernisse überwunden werden könnten und das Problem der Finanzierung der Investitionen, die sich logischerweise erst langfristig auszahlen und eine geringe Rentabilität aufweisen, in Angriff genommen werden könnte. Denn in einer deregulierten Wirtschaft wird die Entscheidung, in die Kraft-Wärme-Kopplung zu investieren, von der erwarteten Kapitalrendite im Vergleich zu alternativen Investitionen bestimmt.

5.4. Diese Überlegung dürfte auch für die Kopplung von Stromerzeugung und Entsalzung von Meerwasser

gelten, die im Mittelmeerraum und bestimmten Inselgebieten von besonderem Interesse ist. Alle obigen Anregungen könnten automatisch auch hierauf ausgeweitet werden.

5.5. Nach Ansicht des Ausschusses muß der Lage in den Ländern Mittel- und Osteuropas, v.a. den beitragswilligen, in denen die Fernwärme in der Vergangenheit auf breiter Ebene eingeführt wurde und noch heute Dutzende Millionen Menschen versorgt, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Nach Ansicht des Ausschusses sind über die Programme PHARE, TACIS und SYNERGY die Voraussetzungen und Mittel vorhanden, radikale Modernisierungs- und Innovationsmaßnahmen durchzuführen und dadurch eine bedeutende Energieersparnis, eine Sanierung der Umwelt und eine Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen zu erreichen.

6. Kraft-Wärme-Kopplung in der Industrie und im Dienstleistungssektor

6.1. In der Mitteilung der Kommission heißt es, die Kraft-Wärme-Kopplung habe auch in der Industrie und im Dienstleistungsbereich bedeutende Expansionsaussichten. In jüngster Vergangenheit sind bereits Vorstudien zu diesem Thema durchgeführt worden, die jedoch auf den neusten Stand gebracht werden sollten, um verlässliche, quantifizierte Vorausschätzungen zu erhalten.

6.2. Der Ausschuß empfiehlt der Kommission, auf der Grundlage genauer Bewertungsmethoden schnellstmöglich solche Studien durchzuführen, da diese für die Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung ihrer Entwicklungspläne für die Industrie und für die Fernwärme- und Kühlsysteme im Dienstleistungssektor wichtig sein können.

6.3. Beseitigung der Hindernisse für die Durchsetzung der Kraft-Wärme-Kopplung

6.3.1. In den soeben erwähnten Vorstudien wurde auch das Problem der ordnungspolitischen und institutionellen Hindernisse, die die Entwicklung der Investitionen in der Industrie und im Dienstleistungsbereich in verschiedenen Ländern verlangsamt haben, eingehend behandelt.

6.3.2. Dabei handelt es sich um Schwierigkeiten, die vorwiegend aufgetreten sind in den Beziehungen zwischen Unternehmen, die KWK-Anlagen gebaut haben oder bauen wollen, und den Unternehmen, die die öffentlichen Netze betreiben (diese bieten für die abgegebene Elektrizität keine lohnenden Preise oder weigern sich in einigen Fällen sogar, die Energie abzunehmen; es fallen hohe Kosten für Notversorgung und Hilfsdienste an; es bestehen Schwierigkeiten des Zugangs zu den Netzen usw.).

6.3.3. Diese Fragen müssen im Rahmen der endgültigen Umsetzung der Richtlinie 96/92/EG über die Liberalisierung des Elektrizitätsbinnenmarktes geregelt werden.

⁽¹⁾ ABl. L 27 vom 30.1.1997.

6.3.4. Der Ausschuß bringt seine Zustimmung zum Vorhaben der Kommission zum Ausdruck, die korrekte Umsetzung der Vorschriften der Elektrizitätsrichtlinie durch die Mitgliedstaaten streng zu überwachen, so daß auch die Hindernisse, die eigentlich nichts mit der Durchsetzung der Kraft-Wärme-Kopplung zu tun haben, so schnell wie möglich aus dem Weg geräumt werden.

6.3.5. Das ausschlaggebende Kriterium sollte jedoch darin bestehen, die operationelle Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen, die die KWK-Anlagen betreiben, und jenen, die für den gemeinwirtschaftlichen Auftrag der Stromerzeugung und der Stromversorgung über Verteilernetze verantwortlich sind, zu fördern.

6.3.6. In diesem Sinne befürwortet der Ausschuß die Marschrichtung der Mitteilung, die neue Formen von Abkommen fördert, welche ausgehandelt werden, um spezifische Ziele der Effizienz und der technologischen Innovation zu erreichen.

6.3.7. Hinsichtlich der Frage, welche Energieträger für KWK-Anlagen genutzt werden sollen, pflichtet der Ausschuß der Kommission bei, daß Erdgas in diesem Zusammenhang künftig eine wichtige Rolle spielen wird. Er empfiehlt jedoch gleichzeitig, der Nutzung einiger erneuerbarer Energieträger, insbesondere der Biomasse, angemessene Aufmerksamkeit zu schenken.

6.4. Internalisierung der Umweltkosten

6.4.1. Die Entscheidung für KWK-Technologien ist in der Industrie und im Dienstleistungssektor und insbesondere bei den Elektrizitätsversorgungsunternehmen verschiedener Länder auf wirtschaftliche Hindernisse gestoßen, wenn bei der Investitionsentscheidung ausschließlich die Interessen und Ertragsmöglichkeiten der jeweiligen Betriebe und Versorgungsunternehmen berücksichtigt wurden.

6.4.2. In vielen Fällen wurde die Entscheidung, sehr beträchtliche Finanzmittel fest in die KWK zu investieren, durch die Überlegung der Unternehmer verhindert, es sei einfacher, weiterhin Dampf in alten und ineffizienten, aber völlig amortisierten Anlagen zu produzieren und Strom aus dem Netz zu beziehen bzw. Strom zu erzeugen, ohne die gleichzeitig produzierte Wärme zu nutzen.

6.4.3. Die Kommission hat die Notwendigkeit deutlich gemacht, dieser negativen Situation zu begegnen, indem sie den Grundsatz bekräftigt, daß die KWK eines der wenigen Instrumente darstellt, durch das die Treibhausgasemissionen reduziert und erhebliche Einsparungen beim Energieverbrauch erzielt werden können.

6.4.4. Um KWK-Initiativen zu verteidigen und zu fördern, schlägt die Kommission in ihrer Mitteilung zwei verschiedene Vorgehensweisen vor, nämlich die Internalisierung der externen Umweltkosten und -vorteile bei der Energieversorgung durch steuerliche Vergünstigungen sowie den Einsatz traditioneller wie auch innovativer Finanzinstrumente, um einen Beitrag zur

Verbesserung der Rentabilität der Investitionen in KWK durch die Industrie und den Dienstleistungssektor zu leisten.

6.4.5. Das Instrument der Internalisierung der Umweltkosten ist in dem vom Rat und dem Europäischen Parlament Ende 1995 verabschiedeten „Fünften Umwelt-Aktionsprogramm“ vorgesehen. Es wurde unlängst in dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen aufgegriffen, der aufgrund seiner Problematik und der vertraglich geforderten Einstimmigkeit immer noch beim Rat anhängig ist.

6.4.6. Dieser Vorschlag besteht darin, gemeinschaftsweit Mindestniveaus der Besteuerung für alle Energieerzeugnisse festzulegen und dabei gleichzeitig die Strom- und Wärmeerzeugung durch KWK von dieser Steuerbelastung zu befreien.

6.4.7. Auf diese Weise sollen die Rentabilität von Investitionen in die KWK gesteigert und die Unternehmen dazu bewogen werden, Entscheidungen in diesem Sinne zu treffen.

6.4.8. Der WSA hat am 29. Oktober 1997⁽¹⁾ eine diesbezügliche Stellungnahme verabschiedet, in der die etwaigen positiven Auswirkungen und die Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung des Prinzips der harmonisierten selektiven Besteuerung des Energieverbrauchs als Mittel zur Berücksichtigung der umweltpolitischen Vorteile hocheffizienter Energieerzeugungsanlagen beleuchtet wurden.

6.4.9. Er merkt jedoch an, daß die Kommission unverzüglich alle weiteren „Möglichkeiten prüfen (sollte), die energie- und umweltpolitischen Vorteile der KWK in ihre Steuerpolitik zu integrieren“ (wie es unter Ziffer 4.7 der Mitteilung heißt), und zwar im Rahmen der Förderung einer rationellen Energienutzung. Im gleichen Rahmen sollten aber auch Wärmeabnahme und Warmwasserabnahme geplant und gefordert werden, um die Bilanz zwischen Produktion und Abnahme von Wärme möglichst ausgeglichen und damit effizient zu gestalten.

6.4.10. Es gibt Beispiele für spezifische steuerliche Anreize in einigen Mitgliedstaaten, aber auch in Japan und den USA, die von den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden könnten (Absetzung eines Teils der Investitionen vom gesamten Steuerbetrag, höhere Abschreibung in den ersten Jahren usw.).

6.5. Mobilisierung der finanziellen Instrumente

6.5.1. Die von der Kommission in Auftrag gegebenen vorbereitenden Studien über die Lage und die Entwicklungsperspektiven der KWK in Europa haben gezeigt, daß ein negativer Faktor, der eine stärkere Entwicklung dieses Sektors bremsen kann, in der geringen

⁽¹⁾ ABl. C 19 vom 21.1.1998.

Verfügbarkeit von Finanzmitteln besteht, die in Projekte mit durchschnittlicher oder niedriger Rentabilität und einer als zu langfristig betrachteten Kapitalrendite investiert werden könnten.

6.5.2. Wenn z. B. das Studentenwohnheim einer privaten Universität ausreichend Kapital zur Verfügung hätte, könnte von einer KWK-Anlage eine jährliche Rendite von 9 % zu erwarten sein. Dies läge über dem 7 %igen Nettogewinn, den Börsenpapiere abwerfen könnten. In einem solchen Fall würde die KWK eine solide Investition darstellen. In der Verarbeitungsindustrie, die anderen Risiken als der Bildungsbereich ausgesetzt ist, müßte der Gewinn wohl zwischen 15 und 25 % liegen, und die KWK würde sich nur in ununterbrochen betriebenen Anlagen rentieren, die großen Bedarf an Wärme und Strom haben, wie etwa in der Chemie- und Stahlindustrie. Ein weiterer Sachzwang ergibt sich in staatlichen Betrieben, wie etwa großen Krankenhäusern, wo Investitionen in KWK zwar wirtschaftlich gerechtfertigt sein könnten, die Haushaltszwänge einen solchen Schritt aber vereiteln könnten.

6.5.3. In den Niederlanden, wo beim Bau neuer KWK-Anlagen die größten Erfolge erzielt worden sind, wären, wie in dem Bericht für JOULE II vom Februar 1995 betont wird⁽¹⁾, ohne die Anreiz- und Fördermaßnahmen, die die niederländische Regierung in den letzten Jahren ergriffen hat, viel weniger Anlagen gebaut worden.

6.5.4. Aufgrund dieser Problemstellung haben zahlreiche Länder wirtschaftliche und finanzielle Unterstützung verschiedener Art, Zuschüsse und Darlehensvergünstigungen geboten. Auf diese Weise wurde die KWK laut IEA-Bericht⁽²⁾ in vielen Mitgliedstaaten wie ein neu entstehender Industriezweig betrachtet, den es in der Anlaufphase zu unterstützen und zu schützen gilt.

6.5.5. In der Vergangenheit gab es einige aussagekräftige Beispiele. Die Investitionskosten wurden in verschiedenen Fällen mit 25-40 % bezuschußt, die Kostendeckung für Durchführbarkeitsstudien lag noch höher⁽²⁾. Auch in Kanada, den USA und Japan hat es vergleichbare Maßnahmen gegeben.

6.5.6. In der Mitteilung der Kommission scheint diesem Aspekt jedoch nur geringe Aufmerksamkeit gewidmet zu werden, vielleicht, weil dafür hauptsächlich die Mitgliedstaaten zuständig sind.

6.5.7. Nach Ansicht des Ausschusses gilt es nun, ein tragfähiges Gleichgewicht zu finden zwischen dem Liberalisierungsprozeß des Binnenmarktes, den Prinzipien der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik in punkto Beihilferegulungen, den allseits befürworteten Zielen der Verdopplung des KWK-Anteils bis zum

Jahr 2010 sowie — in noch stärkerem Maße — den von der EU auf der Konferenz von Kyoto eingegangenen internationalen Verpflichtungen.

6.5.8. Vor diesem Hintergrund fordert der Ausschuß die Kommission auf, die Mitgliedstaaten zu ermuntern, alle zur Förderung von Investitionen in KWK-Anlagen erforderlichen Maßnahmen — insbesondere zur Gewährung zinsvergünstigter Darlehen — so zu ergreifen, daß sie wirksame, nicht wettbewerbsverzerrende Initiativen darstellen. Nur auf diese Weise kann das ehrgeizige Ziel der Verdopplung der Kapazitäten bis zum Jahr 2010 in einem völlig liberalisierten Energiebinnenmarkt erreicht werden.

6.5.9. Im übrigen wird in der Mitteilung der Kommission vorgeschlagen, daß auch die Europäische Investitionsbank ihre Maßnahmen zur Finanzierungserleichterung im Interesse des Baus von KWK-Anlagen verstärkt. Ähnliche Maßnahmen sollten im übrigen auch von anderen europäischen und internationalen Finanzinstituten wie der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und der Weltbank gefördert werden. Auch die neue Handhabung der regionalpolitisch ausgerichteten Strukturfonds dürfte die Möglichkeit eröffnen, einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung dieses Sektors in benachteiligten Regionen zu leisten.

7. Der Beitrag der Gemeinschaftsprogramme zur Entwicklung der KWK

7.1. Nach Ansicht des Ausschusses ist es angezeigt, die Gemeinschaftsprogramme Phare und Tacis — im Falle von Lateinamerika mit Hilfe der Untersuchungen im Rahmen von Synergy und Alure — im Hinblick auf die Errichtung von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen in Mittel- und Osteuropa und Lateinamerika auszubauen, um rasch nachhaltige Ergebnisse bei der Energieeinsparung und der rationellen Energienutzung sowie bei der Rückführung der Schadstoffemissionen zu erzielen. Zum Programm MEDA ist zu bemerken, daß es derzeit nicht — wie es sollte — Maßnahmen im Bereich der Infrastrukturen, also auch nicht im Energiebereich, vorsieht. Es sollte entsprechend abgeändert werden.

7.2. Die Gemeinschaftsprogramme für Forschung, Entwicklung und Demonstration, insbesondere die Programme JOULE-THERMIE, sind seit langem auf spezifische Themen ausgerichtet, die auch die KWK betreffen. Denn obwohl allgemein anerkannt ist, daß die Anlagen zur kombinierten Erzeugung von Strom und Wärme bzw. Energie für Kühlung oder Entsalzung eine relativ ausgereifte technologische Leistung darstellen, bestehen noch Möglichkeiten für weitere technische und wirtschaftliche Verbesserungen, die der Durchsetzung der KWK im Wettbewerb mit herkömmlichen Lösungen dienlich sein könnten.

7.2.1. Im Rahmen des künftigen 5. FTE-Rahmenprogramms muß den Fragen der Energie und des Umweltschutzes sowie dem neuen „problem solving“-Konzept der jeweiligen Leitaktionen breiter Raum gewidmet werden. Insbesondere müßten die Stadt der Zukunft,

⁽¹⁾ Regulation and energy conservation — JOULE-II-Bericht für die DG XVII, Februar 1995, S. 13.

⁽²⁾ Siehe u.a. die Studie „Combined heat and power generation in IEA member countries“ der Internationalen Energieagentur vom Oktober 1994.

die fortschrittlichen Energiesysteme und die Wassertechnologie auch der KWK neuen Aufschwung verleihen, und zwar vor allem den Mini- und Mikro-KWK-Anlagen mit verbrauchsnahe Standort, die modernsten Lösungskonzepte und erhebliche Kosten- und Verbrauchseinsparungen ermöglichen können. Darauf hat auch bereits die Kommission hingewiesen.

7.2.2. Ein herausragender Stellenwert sollte im übrigen auch dem Programm SAVE II und — in etwas geringerem Maße — dem Programm ALTENER II zugewiesen werden, denn im Rahmen dieser beiden Programme müßte die Erarbeitung innovativer Lösungskonzepte möglich sein, die Sicherheiten in Bezug auf technische Standards, eine leichte Vermarktung und eine Durchdringung des Marktes bieten, wo die Kraft-Wärme-Kopplungstechniken in Zukunft die Möglichkeit haben sollten, eine eigenständige Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen.

7.2.3. Die Kommission nimmt sich vor, diese Programme im Rahmen eines Mehrjahresplans weiterzuführen. Der Ausschuß begrüßt, daß die Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung in diese Strategie eingebunden wird, zu der er im übrigen derzeit eine Initiativstellungnahme erarbeitet.

8. Schlußfolgerungen und Empfehlungen

8.1. Der Ausschuß schließt sich aus Überzeugung der Initiative der Kommission an, eine Gemeinschaftsstrategie zur Förderung der kombinierten Erzeugung von Strom und Wärme bzw. Energie für Kühlung oder Wasserbehandlung vorzuschlagen. Er ist in der Tat der Auffassung, daß dies für die Europäische Union eine der wenigen Möglichkeiten darstellt, im Einklang mit ihren auch unlängst vertretenen Standpunkten zur Energieeffizienz im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung die in Kyoto eingegangene Verpflichtung zur Verringerung des Ausstoßes von Treibhausgasen zu erfüllen.

8.2. Der Ausschuß empfiehlt der Kommission, nach Eingang der Stellungnahmen der verschiedenen Gemeinschaftsinstitutionen einen spezifischen Aktionsplan festzulegen, durch den die allgemeinen Leitlinien mit den künftigen Entscheidungen und Beschlüssen der einzelnen Mitgliedstaaten auch mit Blick auf die erheblichen Strukturunterschiede koordiniert werden können. Der Ausschuß wünscht, daß dieser Plan künftig in das unlängst vorgestellte Rahmenprogramm Energie integriert wird, um die Gemeinschaftsinitiativen im Energiebereich kohärenter und verständlicher zu machen.

8.3. Die Mitgliedstaaten sind auch weiterhin die Hauptverantwortlichen für die neue Politik. Sie müssen so schnell wie möglich die spezifischen nationalen Ziele für den schrittweisen Ausbau der KWK bis 2010 festlegen und dabei auch die einzusetzenden Instrumente angeben.

8.4. Von der Effizienz der konstruktiven Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedsta-

ten wird der Erfolg der europäischen Strategie zur Entwicklung der KWK abhängen.

8.5. Der Ausschuß fordert, diesem Ziel das größte Engagement zu widmen, und unterbreitet der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat folgende Empfehlungen:

8.5.1. völlige Einbindung — unter Zuweisung eines angemessenen Stellenwertes — der Probleme und Initiativen im Zusammenhang mit der Förderung der KWK-Entwicklung in die mehrjährige energiepolitische Strategie, um die Kontinuität und Zuverlässigkeit der Maßnahmen in diesem Bereich unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangssituationen und des Subsidiaritätsprinzips zu gewährleisten;

8.5.2. Suche nach einem tragfähigen Gleichgewicht zwischen dem Liberalisierungsprozeß des Binnenmarktes und den im Rahmen der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik zulässigen Beihilferegulungen zur Förderung des Umweltschutzes auf der einen Seite und den allseits befürworteten strategischen Zielen einer Verdopplung der Stromerzeugung in Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen bis zum Jahr 2010 sowie den von der EU in Kyoto eingegangenen internationalen Verpflichtungen auf der anderen Seite;

8.5.3. Ständige Überwachung der korrekten Übernahme der Richtlinie über den Elektrizitätsbinnenmarkt und jener (demnächst zu verabschiedenden) über den Erdgasbinnenmarkt durch die Mitgliedstaaten, weil dadurch ein Großteil der ordnungspolitischen und institutionellen Hindernisse, die der KWK im Weg stehen, beseitigt werden kann;

8.5.4. Beobachtung und Überwachung der nationalen Programme zur Umstrukturierung des Sektors der Erzeugung und Verteilung von Strom;

8.5.5. Förderung eines ständigen Informations- und Erfahrungsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten zum Thema der Unterstützung und Förderung der KWK in der Industrie und im Dienstleistungssektor sowie für Fernwärme-, Fernkühl- und Entsalzungssysteme;

8.5.6. Ausarbeitung, Zusammenstellung und Verbreitung von einheitlichen Statistiken über den Entwicklungsstand der Kraft-Wärme-Kopplung in den Mitgliedstaaten und den Beitrittsstaaten in Mittel- und Osteuropa;

8.5.7. Konzipierung konkreter Maßnahmen zur Internalisierung der Umweltkosten und anderer externer Kosten einschließlich steuerlicher und sonstiger Vorkehrungen, damit die Vorteile, die die Kraft-Wärme-Kopplung im Bereich des Energiesparens und des Umweltschutzes bietet, berücksichtigt werden;

8.5.8. Verabschiedung normativer Maßnahmen, die die Förderung von Verhandlungslösungen für den Ankauf in Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen erzeugten Stroms durch die Netzbetreiber vorsehen, nach dem

Muster vergleichbarer Initiativen des Europäischen Parlaments im Bereich der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern;

8.5.9. Mobilisierung der Finanzinstrumente der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zur Förderung und Erleichterung von Investitionen in neue KWK-Anlagen, insbesondere durch zinsvergünstigte Darlehen, bei gleichzeitiger Förderung eines schrittweisen, aber gezielten Programms zur Stilllegung bzw. Modernisierung veralteter Anlagen;

8.5.10. Festlegung einer gemeinsamen methodischen Vorgehensweise für die Validierung und Qualitätszertifizierung der Pläne für neue KWK-Anlagen und/oder — wo möglich und angebracht — für die Modernisierung bestehender Anlagen auf der Grundlage gemeinsa-

mer Mindeststandards in bezug auf die Effizienz, um auf diese Weise auch die Gewährung von Finanzierungshilfen für zertifizierte Unternehmensprojekte auf europäischer und nationaler Ebene zu fördern;

8.5.11. Untersuchung der Zulassung von KWK-Anlagen zum etwaigen künftigen System von „Effizienzguthaben“ unter Berücksichtigung der Treibhausgasemissionen, das im Anschluß an die Beschlüsse von Kyoto derzeit von den UN-Dienststellen geprüft wird;

8.5.12. Widmung eines angemessenen Raumes für die neuen Kraft-Wärme-Kopplungstechnologien, vor allem für kleine, flexible und dezentralisierbare Anlagen, in den Leitaktionen des 5. Gemeinschaftlichen FTE-Rahmenprogramms und insbesondere in jenen, die die neuen Städtebaukonzepte, fortgeschrittenen Energiesysteme und Wasserbehandlungssysteme betreffen.

Brüssel, den 25. März 1998.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS*

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbständigen, die sich innerhalb der Europäischen Union bewegen“⁽¹⁾

(98/C 157/07)

Der Rat beschloß am 15. Januar 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 235 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Sozial- und Familienfragen, Bildungswesen und Kultur nahm ihre Stellungnahme am 12. Februar 1998 an. Berichterstatter war Herr Whitworth.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 353. Plenartagung am 25. und 26. März 1998 (Sitzung vom 25. März) mit 98 gegen 4 Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Von Anbeginn der Europäischen Gemeinschaft an war die Kommission bestrebt, gemäß Artikel 51 des Vertrags Maßnahmen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zu fördern, die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ermöglichen, und insbesondere sicherzustellen, daß Personen, die nacheinander in verschiedenen Mitgliedstaaten berufstätig sind, keine Einbußen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit erleiden.

1.2. Ziel der „Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf

Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern“ war es u.a., die Hindernisse, die der grenzüberschreitenden Mobilität von Arbeitnehmern im Bereich der gesetzlichen Renten entgegenstehen, zu beseitigen. Diese komplexe Richtlinie wurde viele Male geändert, ihr Ziel im Bereich der gesetzlichen Renten wurde jedoch erreicht.

1.3. Als wesentlich schwieriger hat sich die Verfolgung des gleichen Ziels bei den Betriebsrenten erwiesen. Dies ist zweifellos auf die große Unterschiedlichkeit der diesbezüglichen Vereinbarungen und der dafür geltenden rechtlichen Regelungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten zurückzuführen. Dennoch ist die Lösung dieses

⁽¹⁾ ABl. C 5 vom 9.1.1998, S. 4.

Problems eine wesentliche Voraussetzung für die Vollendung des Binnenmarktes, und der jetzige Vorschlag der Kommission ist keineswegs verfrüht, sondern eher überfällig.

1.4. 1991 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Ergänzende Systeme der sozialen Sicherheit: die Rolle der betrieblichen Altersversorgungssysteme für den Sozialschutz der Arbeitnehmer und ihre Auswirkungen auf die Freizügigkeit“⁽¹⁾. In seiner damaligen Stellungnahme zu diesem Dokument ging der Wirtschafts- und Sozialausschuß auf eine Reihe von Punkten ein, so z. B. die mögliche Koordinierung der Betriebsrentensysteme sowie den Erwerb und die Geltendmachung von Altersversorgungsansprüchen und die Möglichkeiten ihrer Übertragung innerhalb der Gemeinschaft und drängte die Kommission, in dieser Angelegenheit Maßnahmen zu ergreifen⁽²⁾.

2. Der Vorschlag der Kommission

2.1. Das erklärte Ziel des Richtlinienvorschlags besteht darin sicherzustellen, daß die früher oder gegenwärtig erworbenen Ansprüche von Mitgliedern ergänzender Altersversorgungssysteme, die von einem Mitgliedstaat zum anderen wandern, entsprechend geschützt sind.

2.2. Dieses Ziel soll durch Regelungen auf folgenden Gebieten erreicht werden:

Artikel 4: Aufrechterhaltung erworbener Rentenansprüche: Ein Mitglied, für das die Beitragszahlungen an ein betriebliches Altersversorgungssystem eingestellt werden, wenn es seinen Arbeitsplatz aufgibt, um in einem anderen Mitgliedstaat eine neue Beschäftigung anzutreten, darf die im Rahmen dieses Systems bereits erworbenen Ansprüche nicht verlieren.

Artikel 5: Gewährleistung grenzüberschreitender Zahlungen: Mitglieder, die in einen anderen Mitgliedstaat übersiedelt sind, sollen Anspruch auf die vollständige Auszahlung der Leistungen haben.

Artikel 6: Entsandte Arbeitnehmer: Arbeitnehmer, die von ihrem Arbeitgeber vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat beschäftigt werden, sollen entsprechend der im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 für gesetzliche Rentensysteme vorgesehenen Regelung die gleichen Möglichkeiten haben, weiterhin Beiträge in das Betriebsrentensystem ihres Herkunftslandes einzuzahlen, nämlich ein Jahr lang, das auf zwei Jahre verlängert werden kann.

Artikel 7: Steuerliche Behandlung: Diese Beiträge sind von dem Aufnahmeland steuerlich so zu behandeln, als ob sie in ein einheimisches System eingezahlt würden.

Artikel 8: Information: Arbeitnehmer, die ins Ausland übersiedeln, müssen über ihre Ansprüche und Auswahlmöglichkeiten angemessen informiert werden.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt die vorgeschlagene Richtlinie als einen begrenzten ersten Schritt in Richtung auf das Ziel der völligen Freizügigkeit im Bereich der zusätzlichen Altersversorgung. Er ist sich der Komplexität der Problematik bewußt, die auf stark voneinander abweichende Altersversorgungsregelungen in den fünfzehn Mitgliedstaaten und die für sie maßgeblichen Rechtsvorschriften und Steuerregelungen zurückzuführen ist. Er ist sich ebenfalls darüber im klaren, daß einige Mitgliedstaaten bereits einen Teil der Bestimmungen der Richtlinie umgesetzt haben, andere jedoch noch nicht.

3.2. Die in Artikel 4 des Richtlinienvorschlags geforderte Aufrechterhaltung erworbener Rentenansprüche ist ein Beispiel für diese Situation. Der Grundsatz, daß Personen, die in einen anderen Mitgliedstaat übersiedeln, weder schlechter noch besser gestellt sein sollten als diejenigen, die im gleichen Mitgliedstaat bleiben, ist jedoch richtig und sollte im EU-Recht verankert werden.

3.3. Auch die Rentenzahlung in anderen Mitgliedstaaten ist bereits die Norm. In der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 wird dies bereits für gesetzliche Rentenleistungen verlangt, und es ist richtig, in Artikel 1 festzulegen, daß der gleiche Grundsatz auch auf ergänzende Rentenleistungen Anwendung findet.

3.4. Der Ausschuß betrachtet die in Artikel 6 enthaltene Bestimmung, der zufolge vorübergehend ins Ausland entsandte Arbeitnehmer und/oder in ihrem Auftrag handelnde Arbeitgeber weiterhin Beiträge an das Altersversorgungssystem im Herkunftsmitgliedstaat des Versicherten entrichten können, als die nützlichste Neuerung des Richtlinienvorschlags. Sie wird Angestellten multinationaler Unternehmen, die im Laufe ihres Berufslebens u. U. mehrmals ins Ausland entsandt werden, großen Nutzen bringen und es ihren Arbeitgebern erheblich erleichtern, sie über betriebliche Altersversorgungssysteme zu versichern, ohne deswegen zusätzliche Kosten aufwenden und komplizierte Verwaltungsaufgaben erfüllen zu müssen.

3.4.1. Der Ausschuß ist allerdings der Ansicht, daß der in der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 festgelegte einjährige Zeitraum viel zu kurz ist und die Bestimmung für die Gesamtdauer der Entsendung gelten sollte. Er stellt fest, daß in der Empfehlung 16 vom 22. Dezember 1984 eine Ausdehnung des zwölfmonatigen Zeitraums mit Zustimmung des Arbeitgebers auf die Gesamtdauer des Arbeitsaufenthalts befürwortet wird, wenn Arbeitnehmer wegen ihres Fachwissens oder ihrer besonderen Fähigkeiten bzw. im Hinblick auf das Erreichen bestimmter Ziele für ihren bisherigen Arbeitgeber ins Ausland gehen. Er ist der Meinung, daß diese Empfehlung Rechtskraft erlangen sollte, indem sie sowohl in die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 als auch in den hier erörterten Richtlinienvorschlag aufgenommen wird.

⁽¹⁾ SEK(91) 1332 endg.

⁽²⁾ ABl. C 223 vom 31.8.1992, S. 13.

3.4.2. Artikel 6 Absatz 2 wird insofern für in bestimmte Mitgliedstaaten entsandte Arbeitnehmer (und deren Arbeitgeber) von Nutzen sein, als sie von jedweder gesetzlichen Verpflichtung befreit werden, Beiträge in ein ergänzendes System im Aufnahmemitgliedstaat einzuzahlen, wenn sie die Beitragszahlung in ihrem Herkunftsmitgliedstaat aufrechterhalten.

3.4.3. Es sei darauf hingewiesen, daß für den in Artikel 3 Buchstabe g) verwendeten Begriff „entsandter Arbeitnehmer“ durch die Bezugnahme auf Titel II der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 folgende Definition gilt: „Ein Arbeitnehmer, der im Gebiet eines Mitgliedstaats von einem Unternehmen beschäftigt wird, dem er gewöhnlich angehört, und von diesem Unternehmen zur Ausführung einer Arbeit für dessen Rechnung in das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats entsandt wird, ...“. Personen, die von ihrem Arbeitgeber in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden, um dort für ein anderes Unternehmen zu arbeiten, fallen somit nicht unter diese Begriffsbestimmung. Nach Ansicht des Ausschusses sollte zwischen den beiden Arbeitnehmerkategorien keine Unterscheidung getroffen werden.

3.5. Artikel 7 ist die logische Folge von Artikel 6 und deswegen von eminenter Bedeutung, weil hier erstmals der Versuch unternommen wird, eine Schneise in den „Dschungel“ unterschiedlicher steuerlicher Behandlungen von Ein- und Auszahlungen an bzw. aus ergänzende(n) Rentensysteme(n) durch die Mitgliedstaaten zu schlagen. Dennoch wird es auch in Zukunft Abweichungen geben: So zum Beispiel könnte ein aus dem Vereinigten Königreich nach Deutschland entsandter Arbeitnehmer seine Beiträge unter bestimmten Umständen nicht steuermindernd geltend machen, was ihm in seinem Heimatstaat möglich wäre. Bei seiner Rückkehr in das Vereinigte Königreich müßte er jedoch die ihm aufgrund seiner Tätigkeit in Deutschland zustehenden Leistungen versteuern, wozu er im Falle einer Mitgliedschaft bei einem deutschen Versicherungsträger nicht verpflichtet wäre. Hingegen wäre ein in umgekehrter Richtung (d.h. aus Deutschland in das Vereinigte Königreich) entsandter Arbeitnehmer u.U. berechtigt, seine Arbeitnehmerbeiträge steuermindernd geltend zu machen und die späteren Leistungen steuerfrei zu empfangen. Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten dazu bewegen, sich flexibel zu zeigen und zufriedenstellende zwischenstaatliche Lösungskonzepte zu entwickeln, um derartige Unterschiede einzuebnen.

3.5.1. Der Ausschuß stellt fest, daß die Bestimmungen von Artikel 7 nur für Mitglieder ergänzender Rentensysteme gemäß der in Artikel 3 Buchstabe b) enthaltenen Begriffsbestimmung gelten und nicht für Einzelpersonen, die sich durch individuell getätigte Abschlüsse eine private Altersversorgung aufgebaut haben. Es gibt Gründe, die dafür sprechen, daß derartige Vereinbarungen insbesondere in den Mitgliedstaaten als ergänzende Altersversorgungssysteme betrachtet werden, in denen diesbezügliche Arbeitgeberbeiträge auf freiwilliger oder vertraglicher Basis erfolgen.

3.6. Der Ausschuß mißt der in Artikel 8 festgelegten Informationspflicht gegenüber Mitgliedern ergänzender

Rentensysteme, die sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben, große Bedeutung bei. Seiner Ansicht nach sollten sowohl der Arbeitgeber als auch der Verwalter des Rentensystems verpflichtet sein, den Versicherten umfassend über die vorhandenen Wahlmöglichkeiten und die sich daraus ergebenden Folgen zu informieren.

3.7. Wie der Ausschuß bereits feststellte, führt der Richtlinienvorschlag zu einer ungleichen Behandlung von im Auftrag des eigenen Arbeitgebers bzw. für ein anderes Unternehmen entsandten Arbeitnehmern (Artikel 6) und zu einer ungleichen Besteuerung von Mitgliedern betrieblicher Altersversorgungssysteme und privat versicherten Einzelpersonen (Artikel 7). Diese Unterschiede sollten so schnell wie möglich durch weitere Maßnahmen beseitigt werden.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Zweiter Erwägungsgrund

Es sei darauf hingewiesen, daß sich betriebliche Altersversorgungssysteme (die Gegenstand dieses Richtlinienvorschlags sind) recht deutlich von den in einigen Mitgliedstaaten bestehenden ergänzenden Sozialschutzsystemen unterscheiden und an sich kein Bestandteil der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit in diesen Staaten sind. Betriebliche Altersversorgungssysteme haben naturgemäß vertraglichen Charakter und sind Bestandteil eines Arbeitsvertrages. Der Ausschuß hält es für wünschenswert, in einem zusätzlichen Erwägungsgrund auf die Rolle hinzuweisen, die betriebliche Altersversorgungssysteme in diesem Zusammenhang spielen.

4.2. Artikel 3 Buchstabe a)

Der Ausschuß stellt fest, daß die Aufnahme des Wortes „ersetzt“ erforderlich ist, um auch die in einigen Mitgliedstaaten geltenden beitragsorientierten Versorgungsordnungen abzudecken.

4.3. Artikel 3 Buchstabe b)

In der ersten Zeile sollte „und“ durch „oder“ ersetzt werden, weil „betriebliche Rentensysteme“ und „kollektive Vereinbarungen mit dem gleichen Ziel“ Alternativen darstellen.

4.4. Artikel 3 Buchstabe h)

Die Definition des Begriffs „Herkunftsmitgliedstaat“ ist im Hinblick auf eine zweite oder im Anschluß daran erfolgende Entsendung unzureichend. In derartigen Fällen sollte dies der Staat sein, in dem der Arbeitnehmer unmittelbar vor der ursprünglichen Entsendung gearbeitet hat.

4.5. Artikel 4

Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß der Begriff „vollständige Aufrechterhaltung“ beispielsweise — sofern die einschlägigen Bestimmungen dies vorsehen —

die Verpflichtung zur Indexierung der Leistungen im Rahmen von Systemen mit leistungsbezogenen Zusagen beinhaltet, wie es in Abschnitt 3 (unter Ziffer 1) der von der Kommission erstellten Folgenabschätzung dargelegt wird.

5. Weitere Empfehlungen

5.1. Wie bereits unter Ziffer 3.1 angemerkt, betrachtet der Ausschuß den Richtlinienvorschlag als einen begrenzten ersten Schritt in Richtung auf das Ziel der völligen Freizügigkeit im Bereich der zusätzlichen Altersversorgung. Unter Ziffer 1.4 wurde bereits darauf hingewiesen, daß der Ausschuß in seiner 1992 verabschiedeten Stellungnahme zur Rolle der betrieblichen Altersversorgungssysteme und ihren Auswirkungen auf die Freizügigkeit eine Reihe von Bereichen aufzeigte, in denen Handlungsbedarf besteht.

5.2. In seiner am 11. Dezember 1997 ⁽¹⁾ verabschiedeten Stellungnahme zu dem Grünbuch der Kommission „Zusätzliche Altersversorgung im Binnenmarkt“ formulierte der Ausschuß eine Reihe von Empfehlungen zu Problempunkten, die die Kommission seinerzeit ermittelte, in dem nun vorgelegten Richtlinienvorschlag jedoch nicht berücksichtigt hat. Dazu gehören:

- die Voraussetzungen für den Erwerb von Anwartschaften — insbesondere die langen Beschäftigungszeiträume, die in einigen Mitgliedstaaten nachzuweisen sind;
- die Schwierigkeiten bei der Übertragbarkeit von erworbenen Rentenansprüchen zwischen Mitgliedstaaten;
- die steuerrechtlichen Probleme beim Erwerb von Rentenanswartschaften in mehr als einem Mitgliedstaat; die Rechte von Arbeitnehmern, die vorübergehend eine Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat aufnehmen, ohne von ihrem Arbeitgeber dorthin entsandt worden zu sein.

5.3. Die Stellungnahme enthielt auch eine Reihe von besonderen Bemerkungen zur Bedeutung der Besteuerung bei ergänzenden Altersversorgungssystemen.

5.4. Der Ausschuß bekräftigt seine in der Stellungnahme von Dezember 1997 formulierten Bemerkungen und Empfehlungen. Im Zusammenhang mit der Verwaltung betrieblicher Altersversorgungssysteme gibt es zahlreiche weitere Aspekte, deren Behandlung von Nutzen wäre, wie zum Beispiel die Mitgliedschaft von Vermögensverwaltungsgesellschaften, aufsichtsrechtliche Regelungen und die Berechnung von Transferbeträgen. Der Ausschuß fordert die Kommission nachdrücklich auf, weitere Maßnahmen in diesen Bereichen zu erarbeiten und vorzuschlagen, die — soweit die Art der Versorgungssysteme dies zuläßt — auf das Erreichen des Endziels einer vollständigen Übertragbarkeit von Betriebs- und Privatrenten ausgerichtet sind, das er als essentiellen Bestandteil einer EU-weiten Freizügigkeit von Personen betrachtet. Er macht auf den Vorschlagsaufmerksam, den er unter Ziffer 5.5 der vorstehend genann-

ten Stellungnahme hinsichtlich der in dieser Angelegenheit erzielbaren Fortschritte unterbreitete, und ist der Auffassung, daß zu diesem Zweck ein Zeitplan erstellt werden sollte.

5.5. Der Ausschuß erinnert daran, daß er in seiner 1992 verabschiedeten Stellungnahme anregte, die Möglichkeit zu untersuchen, ein Modell eines europäischen betrieblichen Altersversorgungssystems zu konzipieren, das u.U. dem Statut der Europäischen Aktiengesellschaft nach dessen endgültiger Verabschiedung als Anlage beigefügt werden könnte, sowie transnationale wirtschaftsbereichsbezogene Systeme zu prüfen. Er stellt diese Anregungen erneut als Lösungsmöglichkeit zur Diskussion, ohne dabei eine Harmonisierung der bestehenden einzelstaatlichen Rentengesetze, Vorschriften, Verfahrensweisen und Steuerregelungen anzustreben ⁽²⁾.

5.6. Eine andere Möglichkeit könnte eine Regelung sein, bei der ein entsprechend den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates errichtetes betriebliches Altersversorgungssystem Teilbereiche hätte, in die in anderen Mitgliedstaaten beschäftigte Arbeitnehmer bei entsprechenden steuerlichen Verpflichtungen aufgenommen werden könnten. Die Verwaltung dieses Systems (einschließlich seiner aufsichtsrechtlichen Überwachung, seiner Solvabilitätsanforderungen und seiner Investitionsvorschriften) würde folglich den Rechtsvorschriften des Herkunftsmitgliedstaats unterliegen und nach den dortigen Verfahrensweisen erfolgen, während für die steuerliche Behandlung der Ein- und Auszahlungen entsprechend den Bestimmungen der Aufnahmemitgliedstaaten, in denen die betreffenden Arbeitnehmer ansässig sind, zu verfahren wäre.

5.7. Dies würde bedeuten, daß im Bereich der ergänzenden Altersversorgungssysteme ähnlich den Lebensversicherungen auf einem freien Markt operiert werden könnte, ohne daß dies die Autonomie der Mitgliedstaaten in bezug auf die Besteuerung, die Sozialversicherungsregelungen und die Rechtsvorschriften für die Verwaltung von Pensionsfonds beeinträchtigen würde.

6. Schlußfolgerungen

6.1. Der Ausschuß begrüßt den Richtlinienvorschlag als einen begrenzten ersten Schritt auf dem Wege zur Durchsetzung des Grundsatzes der Freizügigkeit von Personen auf die Verfahrensweisen im Umgang mit ergänzenden Rentenansprüchen. Er vertritt die Auffassung, daß der Richtlinienvorschlag dahingehend geändert werden sollte, daß die für entsandte Arbeitnehmer geltende einjährige Frist (s. Ziffer 3.4.1 dieser Stellungnahme) verlängert wird, die unter Ziffer 3.7 angesprochenen unterschiedlichen Handhabungen angeglichen und die in Kapitel 4 dargelegten besonderen Bemerkungen berücksichtigt werden.

6.2. Er ist sich der Tatsache bewußt, daß die Erzielung von Fortschritten in diesem Bereich äußerst schwierig

⁽¹⁾ ABl. C 73 vom 9.3.1998, S. 109.

⁽²⁾ Der Ausschuß verabschiedete unlängst (im Dezember 1997) eine Stellungnahme zum „Statut der europäischen Aktiengesellschaft“ und wird sich zu gegebener Zeit erneut zu diesem Sachverhalt äußern.

ist, weil die in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Altersversorgungsregelungen und die für sie maßgeblichen Rechtsvorschriften und Steuerregelungen stark voneinander abweichen.

6.3. Nichtsdestoweniger fordert der Ausschuß die Kommission nachdrücklich auf, ihre einschlägigen Ar-

beiten fortzusetzen und dabei Maßnahmen zu ergreifen, die insbesondere auf die Lösung der Problempunkte abzielen, auf die er in seiner im Dezember 1997 verabschiedeten Stellungnahme zum Grünbuch der Kommission hingewiesen hatte, und die den in Kapitel 5 dieser Stellungnahme ausgesprochenen weiteren Empfehlungen Rechnung tragen.

Brüssel, den 25. März 1998.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in bezug auf deren Ausdehnung auf Staatsangehörige von Drittländern“⁽¹⁾

(98/C 157/08)

Der Rat beschloß am 6. Januar 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Sozial- und Familienfragen, Bildungswesen und Kultur nahm ihre Stellungnahme am 12. März 1998 an. Berichterstatter war Herr Liverani.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 353. Plenartagung (Sitzung vom 25. März 1998) mit 109 gegen 1 Stimme bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Der auf den Artikeln 51 und 235 des EG-Vertrags beruhende Kommissionsvorschlag zielt darauf ab, die durch die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 festgelegte gemeinschaftliche Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit auf in einem Mitgliedstaat versicherte Arbeitnehmer und Selbständige aus Nichtmitgliedstaaten auszudehnen.

1.2. Dieser Vorschlag dient der Erweiterung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und erfolgt im Rahmen der politischen Maßnahmen zur Verstärkung des sozialen Schutzes und zur Verbesserung der Rechtsstellung der rechtmäßig in der Union lebenden Staatsangehörigen von Drittländern.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt den Vorschlag der Kommission und befürwortet die Begründung sowie die „Erwägungen“, mit denen das Ziel der sozialrechtlichen Gleichbehandlung von Staatsangehörigen aus Drittländern, deren Bedeutung bereits im Weißbuch zur Sozialpolitik (1994) und im mittelfristigen sozialpolitischen Aktionsprogramm (1995-1997) unterstrichen wurde, bekräftigt werden soll.

2.2. In diesem Zusammenhang verweist der Ausschuß auf die Ausführungen in seinen Stellungnahmen über die Stellung der Wanderarbeitnehmer aus Drittstaaten⁽²⁾ sowie darauf, daß in den unlängst verabschiedeten

⁽¹⁾ ABl. C 6 vom 10.1.1998, S. 15.

⁽²⁾ Stellungnahmen des WSA vom 24. April 1991: ABl. C 159 vom 17.6.1991 und vom 26. September 1991: ABl. C 339 vom 31.12.1991.

Entschließungen des Rates⁽¹⁾ und des Europäischen Parlaments⁽²⁾ betont wurde, wie wichtig es sei, daß in der Sozialpolitik die Grundsätze der Nichtdiskriminierung von Staatsangehörigen von Drittländern als Beitrag zur gemeinsamen Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit umgesetzt würden.

2.3. Vor diesem Hintergrund ruft der Ausschuß auch den „Aktionsplan für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern“⁽³⁾ in Erinnerung, den die Kommission unmittelbar im Anschluß an diesen Vorschlag für eine Verordnung vorgelegt hat. Der Ausschuß teilt den Standpunkt, daß mit der Verabschiedung dieser Verordnung ein Instrument zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vorliegen wird. Da es sich um eine interne Koordinierung handelt, die ausschließlich die Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten betrifft, vertritt der Ausschuß ferner die Ansicht, daß die Änderung der Verordnung eine erhebliche rechtliche und administrative Vereinfachung

mit sich bringen wird, da die Koordinierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit für Staatsangehörige von Drittländern derzeit im Rahmen einer Vielzahl bi- und multilateraler Vereinbarungen geregelt wird.

2.4. Schließlich nimmt der Ausschuß die Analysen der Kommission zur Kenntnis, denen zufolge die Ausdehnung der Verordnung auf Staatsangehörige von Drittländern eine beträchtliche Dämpfung der Verwaltungskosten ermöglichen würde, wodurch die finanziellen Folgen begrenzt sein dürften, da diese Personen bereits einem System der sozialen Sicherheit eines Mitgliedstaats angeschlossen sind.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Der Ausschuß befürwortet die geplante Änderung der Artikel 1, 2 und 22 a der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71, die Hinweise auf die Staatsangehörigkeit der Betroffenen sowie auf besondere Personengruppen, die keine Unionsbürger sind (Staatenlose, Flüchtlinge, Hinterbliebene von Staatsangehörigen von Drittländern), zu streichen und einen neuen Artikel 95 c einzufügen, der Übergangsbestimmungen zum Schutz der Ansprüche vorsieht, die vor dem Inkrafttreten der neuen Verordnung erworben wurden.

Der Ausschuß ruft den Rat auf, die Änderungen der Verordnung möglichst rasch zu billigen.

(1) Entschließung des Rates vom 5. Oktober 1995 zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Beschäftigungs- und Sozialbereich (ABl. C 296 vom 10.11.1995).

(2) Entschließung des EP vom 15. Juli 1993 zur europäischen Einwanderungspolitik und vom 30. Januar 1997 zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus und zum Europäischen Jahr gegen Rassismus.

(3) Mitteilung der Kommission (97) 586 endg. vom 12. November 1997.

Brüssel, den 25. März 1998.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/662/EWG zur Regelung der veterinärrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt zwecks Verstärkung der Kontrollen“⁽¹⁾

(98/C 157/09)

Der Rat beschloß am 16. Dezember 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 43 und 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft und Fischerei nahm ihre Stellungnahme am 5. März 1998 an. Berichterstatter war Herr Colombo.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 353. Plenartagung (Sitzung vom 25. März 1998) mit 106 gegen 2 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Gründe für die Änderung der Richtlinie 89/662/EWG zur Regelung der veterinärrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel liegen in den schlechten Erfahrungen im Zusammenhang mit der BSE-Affäre und in der Erkenntnis, daß schärfere Kontrollen das sicherste und kostengünstigste Mittel sind, um der Entstehung von Problemsituationen vorzubeugen.

1.2. Angesichts der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen sieht dieser Ansatz eine Verstärkung der veterinärrechtlichen Kontrollen an den Abgangsorten der tierischen Erzeugnisse sowie die Möglichkeit von Kontrollen an den Endbestimmungsorten vor.

1.3. In der Richtlinie wird die Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten als wichtiges Ziel angesehen, das erreicht werden muß.

1.4. Zwar überläßt die Richtlinie die Art der Durchführung den Mitgliedstaaten, doch wird in ihr vorgeschlagen, auch für den innergemeinschaftlichen Handel mit Lebensmitteln tierischen Ursprungs den Verbund der Veterinärbehörden durch das unter der Bezeichnung ANIMO bekannte informatisierte Netz herzustellen, das bereits in der Richtlinie 90/425/EWG zur Regelung der veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Kontrollen vorgesehen war.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist damit einverstanden, daß die Nutzung des informatisierten Systems ANIMO auf für die menschliche Ernährung bestimmte Erzeugnisse tierischen Ursprungs, die unter die Richtlinie 89/662/EWG fallen, ausgedehnt werden soll, und vertritt die Auffassung, daß dieser Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden mit

den wesentlichen Erfordernissen der Sicherstellung des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung in Einklang ist.

2.2. Er stellt jedoch fest, daß diese von ihm gebilligte Ausdehnung keine vollständige Gewähr für die Lösung des Problems der Stärkung der Kontrollsysteme gibt.

2.2.1. Der Ausschuß ersucht daher die Kommission, ihre Bemühungen um eine effektive Harmonisierung der Lebensmittelkontrollsysteme in allen Mitgliedstaaten fortzusetzen.

3. Rechtsgrundlage

3.1. Die Kommission hat den Vorschlag auf der Grundlage von Artikel 100 a des Vertrags (Binnenmarkt) vorgelegt, obwohl die Rechtsgrundlage für diese Art von Vorschriften normalerweise Artikel 43 (Landwirtschaft) ist, zumal es um die Erzeugung und den Absatz der in Anhang II aufgeführten Erzeugnisse geht. Der Juristische Dienst des Rates hat Artikel 43 als hier angemessene Rechtsgrundlage bestätigt (Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Rates Nr. 11180/97 vom 10. Oktober 1997).

3.2. Der Ausschuß versteht die Gründe, die die Kommission dazu bewegt haben, Artikel 100 a als Rechtsgrundlage für die zu erörternde Richtlinie anzugeben. Er weist jedoch darauf hin, daß die gleichen Gründe auch bei einer Entscheidung für Artikel 43 stichhaltig sind.

3.3. Um dem bislang für die Anwendung von Artikel 100 a vorgesehenen langwierigen und umständlichen Verfahren zu entgehen, wird deshalb vorgeschlagen, als Rechtsgrundlage Artikel 43 zu nehmen, der bereits bei allen die Landwirtschaft betreffenden Fragen Anwendung gefunden hat. Nach dem Inkrafttreten von Artikel 129 des Vertrags von Amsterdam sollte dann eine Überprüfung der Rechtsgrundlage stattfinden.

⁽¹⁾ ABl. C 13 vom 17.1.1998, S. 12.

4. Besondere Bemerkungen

— in Absatz 2 das Wort „etwaige“ durch das Wort „die“ zu ersetzen.

4.1. Artikel 12

4.1.1. Um unterschiedlichen Auslegungen der Ausdehnung des Systems ANIMO in den jeweiligen Mitgliedstaaten vorzubeugen, schlägt der Ausschuß vor:

— in Absatz 1 die Formulierung „kann gegebenenfalls ... ausgedehnt werden“ durch die Formulierung „ist ... auszudehnen“ zu ersetzen und

4.2. Letzter Erwägungsgrund

4.2.1. Im letzten Erwägungsgrund sollte die Rechtsgrundlage entsprechend den Ausführungen in obiger Ziffer 3.3 geändert werden.

Brüssel, den 25. März 1998.

Der Präsident

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Inverkehrbringen von Vermehrungsmaterial von Zierpflanzen“

(98/C 157/10)

Der Rat beschloß am 26. Januar 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 43 und 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft und Fischerei nahm ihre Stellungnahme am 5. März 1998 an. Berichterstatter war Herr Stokkers.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 353. Plenartagung (Sitzung vom 25. März 1998) mit 111 gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. In der Landwirtschaft der Gemeinschaft spielt der Zierpflanzenbau eine wichtige Rolle. Befriedigende Ergebnisse hängen dabei weitgehend von Qualität und Gesundheit des Materials ab, das für die Vermehrung der Zierpflanzen verwendet wird. Um den freien und ungehinderten Verkehr innerhalb der Gemeinschaft zu gewährleisten und den Abnehmern gemeinschaftsweit die Sicherheit zu geben, daß sie mit gesundem und hochwertigem Vermehrungsmaterial versorgt werden, ist eine Harmonisierung der Anforderungen auf Gemeinschaftsebene notwendig. Im Mai 1996 hat die Kommission die SLIM-Initiative (Simpler Legislation for the Internal Market — Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt) eingeleitet, durch die Möglichkeiten zur Vereinfachung des Binnenmarktrechts gefunden werden sollten. Für die erste Projektphase wurden vier Bereiche ausgewählt, darunter der Zierpflanzen Sektor, da bei der Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften Schwierigkeiten aufgetreten waren. Ein sogenannte SLIM-Team hat Empfehlungen zur Vereinfachung der Zierpflanzenrichtlinie ausgearbeitet. Im vorliegenden Kommissionsvorschlag wird den Empfehlungen des SLIM-Teams und den Bemerkungen der Mit-

gliedstaaten und Fachverbände Rechnung getragen. Die Kommission stützt ihren Vorschlag auf Artikel 43 EGV. Sie legt eine komplette Neufassung der bestehenden Richtlinie 91/682/EWG vor, in der die Änderungen durch Unterstreichungen markiert sind.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Es ist der Kommission gelungen, eine Reihe von Änderungen vorzunehmen, die zur Vereinfachung beitragen. In ihrem Vorschlag überträgt sie die Verantwortung für die Einhaltung der Qualitätsanforderungen in erster Linie den wichtigsten Gliedern der Kette, d.h. denen, die sich mit der Erzeugung und der Vermehrung von Ausgangsmaterial sowie mit dessen Einfuhr befassen. Der Ausschuß begrüßt diese Herangehensweise, denn seiner Auffassung nach wird den Abnehmern von Ausgangsmaterial auf diese Weise eine ausreichende Qualität garantiert, während unnötiger bürokratischer Aufwand vermieden wird.

2.2. Auch die Einfuhr von Ausgangsmaterial wird in ausgewogener Weise in den Vorschlag einbezogen, so daß einerseits weder eine Wettbewerbsverzerrung noch

andererseits die mögliche Entstehung eines parallelen Beschaffungsweges zu befürchten ist, der das Qualitätssicherungssystem in der EU unterminieren könnte.

2.3. Der Ausschuß bedauert allerdings die große Zahl von Fällen, für die der Kommissionsvorschlag die Anwendung des Verfahrens nach Artikel 22 der Richtlinie zuläßt, das eine detailliertere Regelung vorsieht. Dieser Kritikpunkt wird in den Besonderen Bemerkungen noch einmal aufgegriffen.

2.4. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß die im Kommissionsvorschlag verwendeten Begriffe eindeutiger zu definieren sind. Dies gilt insbesondere für die fehlende Bestimmung des Begriffs „Zierpflanzen“ sowie für die Bestimmung der Begriffe „Vermehrungsmaterial“ und „Versorger“. Eine Klarstellung ist erforderlich, damit die Zielsetzung der Richtlinie nicht durch Umschreibungen verwässert wird, die eine unterschiedliche Auslegung zulassen. Hierauf wird in Abschnitt 3 noch näher eingegangen.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. *Titel I — Anwendungsbereich*

3.1.1. Artikel 1

Der Ausschuß hält den im Kommissionsvorschlag hergestellten Bezug zur Verordnung (EG) Nr. 338/97 für unklar. Für Pflanzen, die unter die Verordnung fallen und nicht in den Handel gebracht werden dürfen, ist der markierte Zusatz überflüssig. Für Pflanzen, die unter die Verordnung (EG) Nr. 338/97 fallen, für die aber kein Handelsverbot besteht, gilt die vorliegende Richtlinie aber durchaus.

3.2. *Titel II — Begriffsbestimmungen*

3.2.1. Artikel 3

Der Ausschuß stellt fest, daß der Begriff „Zierpflanzen“ im Richtlinienvorschlag gar nicht definiert ist. Er dringt darauf, eine eindeutige Bestimmung dieses Begriffes in die Richtlinie aufzunehmen.

3.2.2. Artikel 3 Absatz 1 („Vermehrungsmaterial“)

Der Ausschuß schlägt vor, die Bestimmung des Begriffs „Vermehrungsmaterial“ wie folgt zu ändern: „Vermehrungsmaterial: Saatgut, Pflanzenteile und jegliches Pflanzenmaterial, das zur Vermehrung und Zucht von Zierpflanzen bestimmt ist oder dazu verwendet werden kann“. Durch diese Neuformulierung wird erreicht, daß jede Art von Vermehrungsmaterial unter die Richtlinie fällt, so daß eine spätere Änderung des Bestimmungszwecks keinen Anlaß zu erneuten Diskussionen geben dürfte.

3.2.3. Artikel 3 Absatz 2 („Versorger“)

Die Bestimmung des Begriffs „Versorger“ sollte das Erfordernis enthalten, daß diese bei der zuständigen Stelle registriert sein und die Anforderungen dieser Richtlinie erfüllen müssen. Dadurch soll vermieden werden, daß die Zulassung gemäß der Pflanzenschutz-Richtlinie (77/93/EWG) die Möglichkeit eröffnet, die Anforderungen der hier behandelten Richtlinie zu umgehen.

3.2.4. Artikel 3 Absatz 4 („Zuständige amtliche Stelle“)

Der Ausschuß schlägt vor, in diesem Absatz „Zuständige staatliche Behörde“ durch „Zuständige Stelle“ zu ersetzen, da grundsätzlich auch eine nichtstaatliche Stelle die Funktion einer zuständigen amtlichen Stelle ausüben können muß, sofern die behördlichen Instanzen dieser Stelle ihre diesbezüglichen Aufgaben übertragen haben, wobei jedoch die staatliche Behörde die letzte Verantwortung trägt. Das in der vorliegenden Fassung enthaltene Erfordernis, daß es sich um eine „staatliche Behörde“ handeln muß, ist unnötig.

3.2.5. Artikel 3 Absatz 9 („Labor“)

Nach Ansicht des Ausschusses ist es für die Zulassung von Labors nicht notwendig, dafür genauere Regeln nach dem Verfahren des Artikels 22 vorzusehen (Art. 8 Abs. 3, Art. 3 Abs. 4 Pkt. 9 und Art. 15 Abs. 2).

3.3. *Titel III — Anforderungen an das Vermehrungsmaterial*

3.3.1. Artikel 6 Absatz 1

Nach Ansicht des Ausschusses sollte der Zusatz „zumindest dem Augenschein nach“ [frei von ... Schadorganismen und Krankheitserregern] gestrichen werden. Es gibt Krankheiten, z. B. Virusinfektionen, die nur durch eine Laboruntersuchung festzustellen sind, auch wenn es sich nicht um sogenannte Quarantänekrankheiten handelt. Bei solchen Virusinfektionen geht es darum festzustellen, in welchem Ausmaß die Partie des Ausgangsmaterials befallen ist. Dafür gelten bestimmte Toleranzgrenzen. Ferner sollte die Lebensfähigkeit des Vermehrungsmaterials ausdrücklich zu den Mindest-Qualitätsanforderungen gerechnet werden.

3.3.2. Artikel 6 Absatz 4

Nach Ansicht des Ausschusses werden die vorgeschlagenen Qualitätsanforderungen für Blumenbulben nur für einige Gewächse ausreichend sein. Er empfiehlt daher der Kommission, diese Vorschrift in Zusammenarbeit mit Sachverständigen in der Weise zu ergänzen, daß sie für alle Blumenzwiebeln, Knollen und Wurzelstockgewächse zutreffend ist.

3.4. *Titel IV — Anforderungen an die Versorger mit Vermehrungsmaterial*

3.4.1. Artikel 8

Nach Auffassung des Ausschusses sollte statt von „Zulassung“ in Artikel 8 ff. von „Registrierung“ gesprochen werden. Ein Verweis auf die Richtlinie 77/93/EWG stiftet Verwirrung und sollte unterbleiben. Eine Zulassung im Rahmen jener Richtlinie bedeutet nicht notwendigerweise, daß die Anforderungen des vorliegenden Richtlinienvorschlages erfüllt sind. Im übrigen können die Ausdrücke „zulassen“ und „registrieren“ im gesamten Text entfallen, wenn das Erfordernis einer Registrierung bereits in die Bestimmung des Begriffs „Versorger“ aufgenommen wird.

3.4.2. Artikel 9 Absatz 1 dritter Gedankenstrich

Die Erwähnung eines „zugelassenen Labors“ stiftet Verwirrung, denn sie setzt eine Festlegung dessen voraus, was unter einem „zugelassenen Labor“ zu verstehen ist. Erforderlich ist auch eine nähere Beschreibung der anzuwendenden Analysemethoden.

3.4.3. Artikel 9 Absatz 4

Der Ausschuß hält im Rahmen dieses Artikels die Anwendung des Verfahrens nach Artikel 22 nicht für angebracht.

3.5. *Titel V — Vermarktung und Kennzeichnung des Vermehrungsmaterials*

3.5.1. Artikel 11 Absatz 3

Der Ausschuß hält für die in diesem Abschnitt genannte Verpackung von Vermehrungsmaterial die Anwendung des Verfahrens nach Artikel 22 für unnötig.

3.6. *Titel VIII — Kontrollmaßnahmen und allgemeine Bestimmungen*

3.6.1. Artikel 21

Nach Auffassung des Ausschusses darf sich die in diesem Artikel vorgesehene Freistellung nicht auf die notwendige Kontroll-Infrastruktur erstrecken.

Brüssel, den 25. März 1998.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vermeidung neuer Hindernisse im Binnenmarkt“ (Beobachtungsstelle für den Binnenmarkt)

(98/C 157/11)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 10. Juli 1997 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 4. März 1998 an. Berichterstatter war Herr Vever.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 353. Plenartagung am 25. und 26. März 1998 (Sitzung vom 25. März) mit 76 gegen 7 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einführung

1.1. Die Europäische Union verwirklicht zur Zeit auf Initiative der Kommission einen Aktionsplan zur Vollendung des Binnenmarktes bis Ende 1998. Dieser Aktionsplan entspricht vom Inhalt und Zeitplan her den vom Ausschuß seit 1995 vorgetragenen Wünschen mit dem Ziel, ins Stocken geratenen Arbeiten neue Impulse zu geben und auf dem Binnenmarkt für die entscheidenden Fortschritte zu sorgen, die im Zusammenhang mit der Einführung des Euro erforderlich sind.

1.2. Nach einer am 5. März 1997 veranstalteten Anhörung unterstützte der Ausschuß nachdrücklich den Aktionsplan und erinnerte daran, daß es nicht damit getan ist, die letzten Gemeinschaftsrichtlinien zu verabschieden, die noch zur vollständigen Verwirklichung der Freizügigkeit sowie des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs erforderlich sind. Der Binnenmarkt kann nur dann auf Dauer funktionieren, wenn Möglichkeiten gefunden werden, die Schaffung neuer Hindernisse infolge eines ständig zunehmenden Stroms neuer Regelungen auf der einzelstaatlichen Ebene schon im Ansatz zu vermeiden. Trotz der bereits verabschiedeten Richtlinien und ganz konkreter Fortschritte bei der Liberalisierung des innergemeinschaftlichen Handels ist es heute immer noch wesentlich einfacher, auf dem Binnenmarkt ein neues Hindernis zu schaffen, als sein Entstehen zu verhindern oder es im nachhinein auf der Gemeinschaftsebene abzubauen.

1.3. Mit der Vorlage einer Initiativstellungnahme zum Thema „Vermeidung neuer Hindernisse im Binnenmarkt“ möchte der Ausschuß die Aufmerksamkeit der Gemeinschaftsorgane und Mitgliedstaaten auf diesen immer noch zu stark vernachlässigten, aber wesentlichen Aspekt der Vollendung des Binnenmarktes lenken. Der Erfolg des Aktionsplans wird größtenteils davon abhängen, welches Gewicht die Mittel erhalten, mit denen der übertriebenen Schaffung neuer Hindernisse bereits im Ansatz effizient und dauerhaft entgegenge wirkt werden soll.

2. Rechtliche Lage bei einzelstaatlichen Regelungen

2.1. Der Binnenmarkt soll so funktionieren, daß ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Niederlassungsfreiheit und der Freizügigkeit auf der einen Seite und

dem Sozial-, Gesundheits-, Verbraucher- und Umweltschutz auf der anderen Seite herrscht, wobei auch die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaftsebene und der einzelstaatlichen sowie ggf. der regionalen Ebene eine Rolle spielt. Das System ruht auf vier Grundpfeilern: der Verpflichtung, einzelstaatliche Handelshemmnisse grundsätzlich zu beseitigen, der Angleichung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften in den für das Funktionieren des Binnenmarktes wesentlichen Bereichen, der gegenseitigen Anerkennung einzelstaatlicher Bestimmungen, um die Freizügigkeit sowie den freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zu ermöglichen, und der vorherigen Meldung nationaler Regelungsentwürfe, die sich auf den Binnenmarkt auswirken können (was auch die Möglichkeit, später Kontrollen durchzuführen, einschließt).

2.2. Nach den Artikeln 30 bis 36 des Vertrags sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zu beseitigen, falls nicht das zwingende Erfordernis besteht, restriktive nationale Bestimmungen beizubehalten. Ein solches zwingendes Erfordernis, das sich namentlich aus dem Verbraucher- oder Umweltschutz ergeben kann, darf aber weder zu einer willkürlichen Diskriminierung noch zu verschleierte Beschränkungen im Handel zwischen den Mitgliedstaaten führen. Es muß begründet und angemessen sein, was von Kommission und Gerichtshof überwacht wird. So wurde mit dem Urteil in der Rechtssache „Cassis de Dijon“ daran erinnert, daß der freie Warenverkehr die Regel sein muß und nationale Einschränkungen nur in Ausnahmefällen zulässig sind. Dessenungeachtet ist aber derzeit festzustellen, daß die Mitgliedstaaten dazu tendieren, namentlich im Bereich des Artikels 36 gesetzgeberisch besonders aktiv zu sein.

2.3. Um eine minimale Konvergenz der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu erreichen, kann die Europäische Union im Bedarfsfall spezifische Maßnahmen erlassen, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben (Artikel 100 a). Die Vorschriften über die binnenmarktbedingte Angleichung des einzelstaatlichen Rechts beruhen im wesentlichen auf dieser Bestimmung und werden vom Rat mehrheitlich verabschiedet, wobei das Europäische Parlament mitentscheidet (ausgenommen bei steuerlichen oder die Freizügigkeit betreffenden Bestimmungen). Mit dieser Gemeinschaftsregelung

wird, wie es im Vertrag wörtlich heißt, ein „hohes Schutzniveau“ in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz angestrebt, gleichzeitig jedoch den Mitgliedstaaten ein oft beträchtlicher Spielraum für zusätzliche Maßnahmen gelassen, was zu einer erneuten Aufsplitterung des Binnenmarktes führen kann, wenn eine entsprechende Kontrolle fehlt.

2.4. Außerdem ist die Europäische Union bemüht, Mechanismen zur Feststellung der Gleichwertigkeit der in den Mitgliedstaaten angewandten Maßnahmen zu entwickeln, um eine gegenseitige Anerkennung zu ermöglichen, durch die auch ohne oder nur mit einer teilweisen Harmonisierung der freie Verkehr im Binnenmarkt sichergestellt werden kann (Artikel 100 b). Diese Mechanismen werden aber noch lange nicht in allen Mitgliedstaaten wirksam und vereinfacht angewandt.

2.5. Mit der Richtlinie 83/189/EWG wurde ein Verfahren zur vorherigen Notifizierung eingeführt, das am 1. Januar 1997 (Entscheidung Nr. 3052/95/EG) durch eine Verpflichtung zur Meldung von die gegenseitige Anerkennung gefährdenden Einzelmaßnahmen ergänzt wurde und gegenwärtig sämtliche Agrar- und Industrieerzeugnisse abdeckt. Mit diesem Verfahren soll bei Initiativen der Mitgliedstaaten, die sich auf das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken können, für Transparenz und eine Kontrolle gesorgt werden. Die Richtlinie verpflichtet jeden Mitgliedstaat, die Europäische Kommission und somit die anderen Mitgliedstaaten über Entwürfe für technische Vorschriften zu unterrichten, die sich auf das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken können. Sie sieht vor, daß mit der Durchführung einer vorgesehenen Maßnahme drei Monate abgewartet wird, damit die Kommission, die die Bemerkungen der übrigen Mitgliedstaaten entgegennehmen und darüber hinaus die betroffenen Industriesektoren konsultieren kann, die Möglichkeit hat, diese Maßnahme zu prüfen und ggf. entsprechende Schritte zu unternehmen (Ersuchen auf Ausdehnung der Stillhaltefrist von drei auf sechs Monate, Ersuchen um Änderung der gemeldeten Entwürfe, ggf. ausführliche Stellungnahme, mit der ein Verstoßverfahren eingeleitet wird).

2.6. Die Kommission ist somit in der Lage, die Auswirkungen der gemeldeten Maßnahmen auf das Funktionieren des Binnenmarktes, ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht (d.h. mit dem Vertrag und den übrigen Rechtsvorschriften), ihre Wohlbegründetheit und — sofern sie neue Hindernisse errichten — ihre Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Der Europäische Gerichtshof ist im übrigen zu dem Urteil gelangt, daß sich Unternehmen und Einzelpersonen auf das Fehlen einer vorherigen Notifizierung berufen können, um von der Anwendung einer neuen auf einzelstaatlicher Ebene erlassenen technischen Vorschrift abzusehen. Im großen und ganzen funktioniert dieses System der Vorabinformation und -kontrolle, allerdings wird aus der Zunahme der Meldungen deutlich, daß noch viel zu tun ist, um den Mitgliedstaaten mehr Disziplin aufzuerlegen. Zudem findet das Verfahren gegenwärtig nur auf Regelungsentwürfe für Güter (d.h. nicht auf Dienstleistungen) Anwendung, obgleich die Kommission Vorschläge für seine Ausweitung auf Dienstleistungen im Rahmen der Informationsgesellschaft vorgelegt hat. Diese Vor-

schläge, die der WSA befürwortet hat, sind bereits auf dem Wege der Verabschiedung.

2.7. Darüber hinaus sieht der Vertrag die Möglichkeit einer nachträglichen Kontrolle vor, die nicht nur die Kommission, sondern auch einzelne Mitgliedstaaten vornehmen können, und auf deren Grundlage ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden kann. Dieses Verfahren scheint allerdings in der Praxis kaum zur Ergreifung entsprechender Maßnahmen geführt zu haben.

2.8. Die Bestimmungen über die Freizügigkeit schließlich werden nur teilweise durch Gemeinschaftsverfahren abgedeckt. Hinsichtlich einiger, die Bereiche Politik, Sicherheit und Recht berührender Aspekte sowie bei Fragen im Zusammenhang mit Bürgern aus Nicht-EU-Staaten betreffen sie auch die durch den Maastrichter Vertrag geschaffene „dritte Säule“, unterliegen also den besonderen Verfahren für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Mit dem Vertrag von Amsterdam wird indessen angestrebt, den Zusammenhang zwischen den Zuständigkeiten der Gemeinschaft und den zwischenstaatlichen Zuständigkeiten in diesem Bereich unter ausbaufähigen Bedingungen zu stärken, die den Aspekt der Gemeinsamkeit stärker in den Mittelpunkt rücken. Wegen dieser Besonderheiten werden die Fragen, die die Freizügigkeit betreffen, in dieser Stellungnahme nur in Form von hinweisenden Bemerkungen behandelt. Sie müssen vom Ausschuß innerhalb eines erweiterten Rahmens eingehender erörtert werden.

3. Jüngste Entwicklung bei den einzelstaatlichen Regelungen

3.1. Zunächst einmal ist festzustellen, daß es immer mehr nationale Vorschriften gibt, die neue Hemmnisse schaffen können. Während es in den ersten Jahren der Anwendung des Verfahrens nach Richtlinie 83/189/EWG jährlich zu rund 350 Notifizierungen kam, lag diese Zahl in den folgenden Jahren bei rund 450 und erreichte 1997 die Rekordmarke von 900 Notifizierungen. Selbst wenn man berücksichtigt, daß diese Zahl den außergewöhnlichen Fall von 230 verspäteten Notifizierungen aus den Niederlanden einschließt, bleiben für 1997 noch 670 Notifizierungen, was gegenüber dem Vorjahr eine Steigerungsquote um 40 % bedeutet. Dies beweist zwar, daß das Verfahren funktioniert und die Mitgliedstaaten ihrer Meldepflicht nachkommen, aber es zeigt auch, daß die einzelstaatlichen Regelungsentwürfe überhandnehmen, was die Europäische Kommission zu einer umfangreichen Überwachungstätigkeit zwingt, an der neben der GD XV und der GD III entsprechend den fachlichen Zuständigkeiten auch die anderen Generaldirektionen beteiligt sind.

3.2. Die Lage sieht noch ernster aus, wenn man bedenkt, daß sich diese neuen Initiativen der Mitgliedstaaten in den letzten Jahren hauptsächlich (zu 90 %) auf theoretisch harmonisierte Bereiche konzentriert haben. Sektoral betrachtet sind in erster Linie die Telekommunikation, der Agrar- und Lebensmittelsektor, die Bauwirtschaft, der Maschinenbau sowie der Verkehr betroffen; bei den technischen Normen sind dies vor allem die Bereiche Hygiene, Gesundheit, Sicherheit sowie der

Verbraucher- und Umweltschutz. Diese Situation ist auf mehrere Gründe zurückzuführen: Zum einen handelt es sich um Sektoren und Bereiche, in denen sowohl auf Gemeinschafts- als auch auf einzelstaatlicher Ebene relativ gesehen ein größerer öffentlicher Reglementierungsbedarf besteht, und zum anderen hat das Gemeinschaftsrecht insofern für einzelstaatliche Rechtsvorschriften Platz gelassen, als es vornehmlich auf „wesentliche Erfordernisse“ ausgerichtet wurde. Während die Kommission nun aber darauf achtet, daß diese wesentlichen Erfordernisse in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit gleichzeitig Mindest- und Höchstvorschriften darstellen, sind die Mitgliedstaaten zuweilen versucht anzunehmen, daß sie den abgesteckten Rahmen trotzdem noch durch ergänzende Bestimmungen erweitern können, wobei sie sich gleichzeitig auf dem Gebiet des Verbraucher- oder Umweltschutzes wirkliche Freiräume offenhalten, die ihnen das Erlassen von Vorschriften, welche über die gemeinschaftlichen Vorschriften hinausgehen, ermöglichen.

3.3. In diesem Zusammenhang darf nicht unerwähnt bleiben, daß nicht nur das sich immer noch als widerstandsfähig erweisende Gewirr an einzelstaatlichen technischen Normen, sondern auch die Entwicklung nationaler oder gar regionaler Kennzeichnungen und Label — trotz deren nicht rechtsverbindlichen Charakters — zu Behinderungen des freien Vertriebs innerhalb des Binnenmarkts beitragen kann. Die wechselseitige Anerkennung einzelstaatlicher Bescheinigungen wird zuweilen auch dadurch behindert, daß einige Käufer in der Praxis weiterhin die Vorlage bestimmter einzelstaatlicher Bescheinigungen fordern.

3.4. Bei der Analyse der Notifizierungen hat die Kommission festgestellt, daß ein Drittel keinen Anlaß zu Bemerkungen gab, ein Drittel Bemerkungen geringfügiger Art und ein weiteres Drittel größere Bemerkungen erforderte. Dies veranlaßte die Kommission, um die Ausdehnung der Stillhaltefrist für die Durchführung des gemeldeten Entwurfs von drei auf sechs Monate zu ersuchen. Insgesamt gesehen warf jede zweite Notifizierung im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht ein mehr oder weniger großes Problem auf. In der überwiegenden Mehrheit dieser Fälle sind die Mitgliedstaaten den Bemerkungen der Kommission nachgekommen, die dazu aufforderte, den Entwurf zu ändern oder zumindest eine Klausel zur gegenseitigen Anerkennung von aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführten Erzeugnissen einzufügen.

3.5. Den Mitgliedstaaten wurde durch das Notifizierungsverfahren auch die Möglichkeit eingeräumt, sich gegenseitig zu überwachen und der Kommission ausführliche Stellungnahmen zu Initiativen vorzulegen, die ihnen problematisch erscheinen. Sie sind somit aufgefordert, eine Art kollektiver, auf gemeinsamer Verantwortung beruhender Kontrolle durchzuführen, was sie auch tatsächlich tun, da sie in etwa genau so häufig tätig werden wie die Kommission selbst. Dies stellt den Nutzen des Verfahrens unter Beweis.

3.6. Aufmerksamkeit verdient schließlich auch die Tatsache, daß die Zunahme der einzelstaatlichen Vorschriften mit einer umgekehrten Entwicklung bei den

Gemeinschaftsvorschriften zusammenfiel, deren Zahl in den letzten Jahren eindeutig zurückgegangen ist. Dieser Rückgang hat zwei Gründe: Zum einen wurde die Mehrzahl der für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlichen Richtlinien mit dem Programm von 1992 bereits vorher verabschiedet. Zum anderen wurde die Europäische Kommission dadurch, daß der Schwerpunkt der Zielsetzung in den letzten Jahren auf die Verschlankung der Gemeinschaftsvorschriften gelegt wurde (wozu insbesondere die Empfehlungen des Molitor-Berichts beitrugen), dazu veranlaßt, eine Neuausrichtung ihrer Vorschläge (im Rahmen des Konzepts zugunsten einer „besseren Gesetzgebung“) vorzunehmen und weniger neue Vorschläge als in der Vergangenheit vorzulegen.

3.7. Die derzeitige Lage ist deshalb in quantitativer Hinsicht durch ein deutliches Ungleichgewicht gekennzeichnet: So haben die Mitgliedstaaten zwischen 1992 und 1994 1 346 Maßnahmen für einzelstaatliche Regelungen verabschiedet, wogegen die Gemeinschaft selbst nur 116 Maßnahmen erlassen hat. Und gerade die Mitgliedstaaten, die am nachdrücklichsten für eine Begrenzung gemeinschaftlicher Vorschriften eingetreten sind (wie z. B. das Vereinigte Königreich, Deutschland und Frankreich), haben paradoxerweise den Löwenanteil der neuen einzelstaatlichen Vorhaben gemeldet. Darüber hinaus ist eine Gemeinschaftsregelung naturgemäß deregulierend, weil dadurch 15 unterschiedliche Vorschriften in eine einzige umgewandelt werden, wogegen durch die nationalen Regelungen grundsätzlich nur weitere Maßnahmen hinzugefügt werden, ohne daß dafür andere entfallen (selbst wenn diese Maßnahmen unter bestimmten Umständen auch ihre Berechtigung haben können, weil sie den Bürgern oder den Verbrauchern Nutzen bringen).

4. Gründe, die für die Wiederherstellung eines ausgewogenen Verhältnisses sprechen

4.1. Wenn nicht energischer gehandelt wird, um das Entstehen neuer Hindernisse schon im Ansatz zu vermeiden, wird die Vollendung des Binnenmarktes als Horizont erscheinen, der sich immer weiter entfernt, je näher man auf das Ziel zugeht (selbst wenn davon ausgegangen wird, daß nationale und/oder regionale Unterschiede auch in einem praktisch vollendeten Binnenmarkt fortbestehen). Das gute Funktionieren des Binnenmarktes wird deshalb auch nach der Verabschiedung der wichtigsten Richtlinien ein ständiges Problem bleiben, für das geeignete Lösungen zur „Selbstkorrektur“ gefunden werden müssen.

4.2. Ebensowenig werden Maßnahmen zur Entschlackung, Vereinfachung und klareren Formulierung der Binnenmarktvorschriften zufriedenstellende Ergebnisse zeitigen, solange diese Frage nicht Gegenstand von Überlegungen und Aktionen wird, die auch die Vorschriften auf der einzelstaatlichen und regionalen Ebene einbeziehen.

4.3. Auch im Hinblick auf die Einführung des Euro sollten die Mitgliedstaaten ihr Verhalten ändern. So wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt eine Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitik voraussetzt, sollte

auch das Funktionieren des Binnenmarktes mit einer einheitlichen Währung zu einer stärkeren Konvergenz der einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften führen und zumindest ein ständiges Bemühen um „Eurokompatibilität“ beinhalten.

4.4. Außerdem sollte auch für mehr Transparenz hinsichtlich neuer einzelstaatlicher Maßnahmen gesorgt werden, damit nicht u.U. im Zuge von zwei Neuerungen, die durch den 1997 unterzeichneten Vertrag von Amsterdam eingeführt werden, negative Entwicklungen einsetzen könnten: Der neue Vertrag gibt den Mitgliedstaaten nämlich nicht nur die Möglichkeit, nationale Vorschriften beizubehalten, die strenger als das Gemeinschaftsrecht sind, sondern auch die Möglichkeit, solche Vorschriften neu einzuführen (Artikel 95 Absatz 5 — ex-Artikel 100 a Absatz 4), obwohl Artikel 95 Absatz 3 (ex-Artikel 100 a Absatz 3) den Mitgliedstaaten bereits ein hohes Schutzniveau für ihre Staatsbürger einräumt. Zwar behält die Europäische Kommission eine auf sechs Monate befristete Kontrollbefugnis über diese Maßnahmen, doch gilt ihre Zustimmung als stillschweigend erteilt, wenn sie innerhalb dieser Frist nicht tätig wird. Außerdem können die Mitgliedstaaten auf der Basis von Artikel 176 (ex-Artikel 130 t) die von der Europäischen Union aufgrund von Artikel 175 (ex-Artikel 130 s) verabschiedeten Umweltschutzmaßnahmen verstärken.

4.5. Diese Frage wird mit der Aussicht auf neue Erweiterungen, die den Mitgliedstaaten verstärkt neue Möglichkeiten für die Schaffung von Hindernissen an der Quelle eröffnen, immer wichtiger. Aus diesem Grund müssen vorher geeignete Lösungen gefunden und durchgeführt werden.

4.6. So muß ein enges, dauerhaftes und zufriedenstellendes Verhältnis zwischen den Erfordernissen für das Funktionieren des Binnenmarktes, dem Verbraucher- und Umweltschutz sowie dem Subsidiaritätsprinzip hergestellt werden, das auf Maßnahmen für einen flüssigeren Handelsverkehr, einfacheren Vorschriften, einer besseren Vereinbarkeit nationaler Vorschriften und insgesamt gesehen mehr Transparenz auf der Ebene des Binnenmarktes beruht.

5. Für die einzelstaatliche Ebene empfohlene Maßnahmen

5.1. Allgemein gesehen müssen die Mitgliedstaaten ihre Haltung zur Überregulierung ändern. Der Europäische Rat hat bereits eingeräumt, daß die Vorschriften in den Mitgliedstaaten abgebaut werden müssen, weshalb die im Molitor-Bericht an die Gemeinschaftsorgane gerichteten Empfehlungen auch für die Mitgliedstaaten selbst gelten sollten. Dabei geht es darum, die vorhandenen Vorschriften besser zu ordnen, weniger neue Vorschriften zu erlassen und die geltenden Regeln zu vereinfachen. Die Mitgliedstaaten sollten aufgefordert werden, der Kommission alljährlich einen Bericht über ihren Beitrag zur Reduzierung und Vereinfachung der Vorschriften in Europa vorzulegen. Die Kommission könnte dann für den Europäischen Rat eine Zusammenfassung dieser Berichte erstellen.

5.2. Insbesondere sollte erreicht werden, daß die Mitgliedstaaten in Bereichen, die Gegenstand gemeinsamer Harmonisierungsmaßnahmen sind, weniger einzelstaatliche Vorschriften erlassen. Dabei geht es in erster Linie um Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinien in einzelstaatliches Recht, bei denen die Mitgliedstaaten darauf achten sollten, keine überzogenen Verwaltungsvorschriften einzuführen, die über das Ziel der Richtlinie hinausgehen.

5.3. Bei der Verabschiedung einer nationalen Maßnahme, die sich auf den Binnenmarkt auswirken kann, sollte ein Mitgliedstaat grundsätzlich gehalten sein, in seine Vorschriften eine allen Mitgliedstaaten gemeinsame Standardklausel aufzunehmen, in der erklärt wird, daß der Mitgliedstaat im Rahmen eines kontrollierten europäischen Meldeverfahrens alle Mittel zu einer möglichst wirksamen Vermeidung von Hindernissen, die der Einfuhr von in einem anderen Mitgliedstaat frei hergestellten und vermarkteten Waren entgegenstehen könnten, berücksichtigt hat.

5.4. Des weiteren müßte Gewißheit darüber herrschen, daß die einzelstaatlichen Normungsorgane in der Praxis davon absehen, eine einzelstaatliche Norm in einem Bereich zu verabschieden, in dem bereits eine europäische Norm in Vorbereitung ist.

5.5. Ferner sollten die gewählten Mandatsträger sowie die Beamten, Richter, Staatsanwälte und sonstigen Juristen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten tätig sind, durch Schulungsmaßnahmen für die Erfordernisse des Binnenmarktes sensibilisiert werden. Der Ausschuß verweist in diesem Zusammenhang insbesondere auf den Grundsatz der „Inländerbehandlung“ der EU-Staatsbürger, der noch nicht zur gängigen Verwaltungspraxis geworden ist (man denke an Sozialversicherungs- und Steuervorschriften, melderechtliche Fragen usw.). Dieser Schulungsbedarf besteht auch auf regionaler und lokaler Ebene, wo die Gemeinschaftsvorschriften häufig unbekannt sind. So ist es beispielsweise bei der konkreten Durchsetzung der Anerkennung gleichwertiger Befähigungsnachweise oder des Aufenthaltsrechts von Staatsbürgern der Gemeinschaft häufig erforderlich, sich direkt an die zuständige Stelle zu wenden.

5.6. Auch den aus anderen Mitgliedstaaten zugezogenen EU-Bürgern sollte mittels geeigneter Informationsmaßnahmen das Verständnis der häufigsten Rechtsgeschäfte und der Verwaltungsverfahren sowie die Wahrnehmung der EU-weiten Niederlassungsfreiheit erleichtert werden.

5.7. Die EFTA-Staaten, die bereits eng in Maßnahmen zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands eingebunden sind, und möglichst auch die Beitrittskandidaten, die diesen Besitzstand schrittweise in ihre nationalen Vorschriften integrieren müssen, sollten ermutigt werden, analoge Maßnahmen zu ergreifen, die dann ebenfalls von der Europäischen Kommission in geeigneter Weise beobachtet würden.

6. Für die Gemeinschaftsebene empfohlene Maßnahmen

6.1. Die vorstehenden Empfehlungen an die Staaten könnten leichter in die Praxis umgesetzt werden, wenn sie Gegenstand einer gemeinsamen Verpflichtung, beispielsweise eines zwischenstaatlichen Verhaltenskodexes, würden. Ein solcher Verhaltenskodex könnte die Form einer Empfehlung des Rates annehmen, die dann von der Kommission überwacht würde.

6.2. In bezug auf die Gemeinschaftsvorschriften darf nicht vergessen werden, daß es namentlich aufgrund der ungebrochenen Tendenz der Mitgliedstaaten, selbst zu viele Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, Grenzen für einen Abbau gibt. Der Abbau und die Vereinfachung von Vorschriften in Europa kann u.a. dadurch gefördert werden, daß genügend Gemeinschaftsvorschriften beibehalten werden, um die nationalen Vorschriften einander anzugleichen. Vor allem geht es aber um die Verstärkung der Effizienz.

6.3. Zunächst einmal ist festzustellen, daß die Harmonisierung erheblich an Wirksamkeit einbüßt, wenn sie den Mitgliedstaaten nur ein Mindestniveau vorschreibt und ihnen die Möglichkeit läßt, darüber hinauszugehen. Das ist häufig der Fall bei Harmonisierungsmaßnahmen, die insbesondere die Bereiche Umwelt- und Verbraucherschutz betreffen, wo die Mitgliedstaaten nationale Vorschriften erlassen können, die über die auf der europäischen Ebene verabschiedeten Vorschriften hinausgehen. Dieses Ungleichgewicht kann die Harmonisierung erheblich beeinträchtigen. Die Ausnahmen verhindern eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts und beeinträchtigen den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr, die Freizügigkeit sowie die Niederlassungsfreiheit im Binnenmarkt. Es wäre angebracht, ein wirksames Harmonisierungskonzept anzuwenden und in einigen Bereichen, die sich dafür anbieten, in stärkerem Maße auf Verordnungen (anstelle von Richtlinien) zurückzugreifen. Darüber hinaus würden solche Maßnahmen einen wichtigen Beitrag zum Abbau und zur Vereinfachung der Vorschriften in Europa leisten, weil sie die Möglichkeit zur Verabschiedung abweichender Ergänzungsvorschriften auf einzelstaatlicher Ebene einschränken. Die Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu solchen Vorschriften neuer Art, die deren effektive Durchführung gewährleistet, würde erleichtert, wenn neben den Mitgliedstaaten alle von der jeweiligen Maßnahme betroffenen Gruppen im Vorfeld ausführlich und auf wirksame Weise konsultiert würden, wobei auch die geeignetste Art der Umsetzung zur Sprache kommen müßte.

6.4. Des weiteren sollte überprüft werden, unter welchen Umständen „offene“ Richtlinien bzw. Richtlinien mit Optionsmöglichkeiten möglich sein sollen. Zuweilen kann die „Restzuständigkeit“ der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung bestimmter Richtlinien eine wichtige Rolle spielen (ein Beispiel ist die Möglichkeit, unter den auf der europäischen Ebene aufgelisteten Erzeugnissen oder Substanzen diejenigen auszuwählen, die auf dem jeweiligen Hoheitsgebiet erlaubt oder verboten sein sollen). Zwar kann durchaus das Erfordernis bestehen, für die Anwendung der Richtlinien eine

gewisse Flexibilität zu wahren, diese Flexibilität darf aber nicht auf Kosten des Harmonisierungsbedarfs gehen. Von Optionen vorsehenden Richtlinien sollte deshalb seltener Gebrauch gemacht werden.

6.5. Das Verfahren zur vorherigen Unterrichtung und Notifizierung bei Regelungsentwürfen sollte auf Dienstleistungen ausgeweitet werden, die gegenwärtig nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 83/189/EWG fallen. Ein erster Schritt in diese Richtung wäre getan, wenn Rat und Parlament die von der Kommission vorgeschlagene Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf Dienstleistungen der Informationsgesellschaft kurzfristig verabschieden würden⁽¹⁾.

6.6. Bei ihr gemeldeten Entwürfen für einzelstaatliche Regelungen sollte die Kommission die europäischen Vertreter der betroffenen Sektoren direkt konsultieren. Es sollte außerdem dafür gesorgt werden, daß Notifizierungen in bezug auf Regelungsentwürfe einzelner Staaten allen Betroffenen bekanntgegeben werden können. Zu diesem Zweck könnte eine über das Internet abrufbare Datenbank eingerichtet werden, die auch den Teilnehmern des Binnenmarktes einen Gesamtüberblick über in Kraft befindliche Vorschriften einzelner Staaten, die für den Binnenmarkt relevant sind, verschafft.

6.7. In bezug auf die gegenseitige Anerkennung ist festzustellen, daß diese in Bereichen, in denen es keine europäischen Normen gibt, nicht immer funktioniert, was dazu beiträgt, daß auf dem Binnenmarkt weiterhin Hindernisse bestehen. Namentlich bei den Lebensmitteln sind bestimmte Kontrollen noch nicht anerkannt. Da es für die Europäische Organisation für Zertifizierung und Prüfwesen (EOTC) schwierig ist, in den verschiedenen, die unternehmerischen Tätigkeiten berührenden Bereichen eine maßgebliche Rolle zu spielen (namentlich bei den Systemen zur Qualitätssicherung), sehen sich die nationalen Zertifizierungsgremien veranlaßt, bilaterale Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung zu schließen. Die Frage der praktischen Anwendung des Grundsatzes der „gegenseitigen Anerkennung“ sollte deshalb aus verschiedenen Blickwinkeln erneut geprüft werden:

6.7.1. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten erneut eine breit angelegte Kampagne starten, mit der die Wirtschaftsteilnehmer über die Bedeutung des EG-Zeichens informiert werden.

6.7.2. Zur Verstärkung der Transparenz bei der gegenseitigen Anerkennung von Konformitätskontrollen für Waren sollte erneut auf europäischer Ebene vorgegangen werden, weil allzu häufig festgestellt wird, daß sowohl im reglementierten als auch im freiwilligen Bereich die Waren zwischen den Mitgliedstaaten mehrfach kontrolliert werden. Auf der europäischen Ebene sollten mit Entschlossenheit gemeinsame Bezugspunkte für die Art der Kontrollen verabschiedet werden.

6.7.3. Die Mitgliedstaaten sollten die Konformitätserklärungen der Hersteller in bezug auf die von der EU vorgeschriebenen wesentlichen Erfordernisse in der Regel als ausreichend betrachten und von zusätzlichen

⁽¹⁾ ABl. C 158 vom 26.5.1997.

Kontrollen absehen, wenn gleichzeitig ein Funktionieren des System für den zwischenstaatlichen Austausch von Informationen über nichtkonforme Produkte eingeführt werden kann. Was Erzeugnisse aus Drittländern betrifft, so sollte die Gewährung dieser Erleichterung vom Vorhandensein diesbezüglicher Gleichbehandlungsvereinbarungen abhängig gemacht werden.

6.7.4. In bezug auf die Konformitätszeichen selbst ist festzustellen, daß die Waren neben dem EG-Zeichen häufig auch einzelstaatliche oder technische Zeichen tragen. Diese Mehrfachkennzeichnung ist nicht mit dem Vereinfachungs- und Transparenzziel vereinbar, das bei technischen Handelshemmnissen als Leitlinie dienen sollte. Es wäre nützlich, wenn die Kommission, die Mitgliedstaaten und die verschiedenen Akteure im Bereich der Konformitätsbescheinigung ihre Überlegungen in diesem Bereich vertiefen würden.

6.7.5. Schließlich sollten auch die Kontrollen an den Außengrenzen der Europäischen Union und des EWR verstärkt werden, damit sichergestellt wird, daß namentlich bei Konsumartikeln das EG-Zeichen nicht unberechtigt auf importierten Waren angebracht wird.

6.8. Um festzustellen, ob die Harmonisierungsrichtlinien und die Bestimmungen für eine gegenseitige Anerkennung tatsächlich zur Beseitigung der Hindernisse führen, sollten die von der Europäischen Kommission im Rahmen der Durchführung ihres Aktionsplans vorgesehen „Binnenmarktanzeiger“ auch einen Test umfassen, der zeigt, ob die Hindernisse über den rein rechtlichen Anwendungsbereich der Richtlinien hinaus auch tatsächlich beseitigt wurden.

6.9. Des weiteren ist es trotz der Fortschritte, die in den letzten Jahren bereits erzielt wurden, von wesentlicher Bedeutung, die Möglichkeiten der europäischen Normenausschüsse zu verbessern, um möglichst viele gemeinsame Bezugsgrößen zu schaffen.

6.10. In bezug auf die Freizügigkeit für Arbeitnehmer sollten Folgemaßnahmen zu dem „Flynn“-Aktionsplan⁽¹⁾, der auf den Empfehlungen der Veil-Gruppe vom März 1997 basiert, ergriffen werden.

6.11. Man kann nicht umhin festzustellen, daß die kleinen und mittleren Unternehmen, die laut Gemeinschaftsdefinition 99,8 % aller Unternehmen in der Gemeinschaft ausmachen, in erster Linie von den Funktionsstörungen im Binnenmarkt betroffen sind. Besonders schwere Konsequenzen haben die Hindernisse für die ganz kleinen Unternehmen und die Handwerksbetriebe, die nicht über die nötigen rechtlichen, finanziellen und personellen Ressourcen verfügen. Diesen Tausenden und Abertausenden von Unternehmen wird so der vom Binnenmarkt erhoffte Mehrwert vorenthalten.

Der Ausschuß ruft daher die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, eine an die kleinen Unternehmen gerichtete Informations- und Aufklärungskampagne über deren Rechte im Binnenmarkt einzuleiten und die Informationsstrukturen, namentlich die Euro-Info-Zentren, in diesem Sinne zu verstärken.

⁽¹⁾ KOM(97) 586 endg. vom 12. November 1997.

7. Schlußfolgerungen

Trotz der unbestreitbaren Fortschritte, die im Hinblick auf das Funktionieren des Binnenmarkts erzielt werden konnten, verabschieden die Mitgliedstaaten weiterhin zahlreiche nationale Vorschriften in Bereichen, die eigentlich Zielgebiete für gemeinschaftliche Harmonisierungsmaßnahmen sind. Diese Situation, die einen erheblichen Überwachungsaufwand für die Kommission mit sich bringt, erscheint dem Ausschuß aus zwei Gründen besorgniserregend: Sie läßt einerseits erkennen, daß sich die Staaten bei ihrem Tätigwerden kaum an dem Ziel einer Verschlankung der Vorschriften, das sie auf europäischer Ebene einfordern, orientieren. Zum anderen bereitet sie den Boden für einen Kreislauf vor, bei dem ständig neue Maßnahmen, die potentielle Handelshemmnisse darstellen, ergriffen werden, selbst wenn ein Großteil derartiger Vorhaben dank des Verfahrens der vorherigen Notifizierung korrigiert werden kann.

Es erscheint deshalb unerläßlich, diese Situation wachsam zu verfolgen und weiterhin zu analysieren (in bezug auf neue Entwicklungen, die betroffenen Sektoren und die Art und Weise, in der sich die neuen Hindernisse bemerkbar machen), da ein unverändertes Anhalten der derzeit zu beobachtenden Entwicklung das Funktionieren des Binnenmarkts in Frage stellen und seine Vollendung gefährden würde. Der Ausschuß weist schon jetzt darauf hin, daß sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Gemeinschaft kurzfristig adäquate Abhilfemaßnahmen in Form neuer Initiativen ergreifen müssen.

7.1. Aufgaben für die einzelstaatliche Ebene:

7.1.1. Die Mitgliedstaaten sollten die Disziplin, die sie von der Union in bezug auf die Straffung und die eindeutigere Ausgestaltung der Vorschriften in Europa verlangen, auch selbst unter Beweis stellen und alljährlich einen Bericht über ihren diesbezüglichen Beitrag vorlegen.

7.1.2. Die Mitgliedstaaten sollten bei der Umsetzung der Richtlinien insbesondere darauf achten, daß sie keine überzogenen Verwaltungsvorschriften einführen, die über das Ziel der Richtlinien hinausgehen.

7.1.3. Einzelstaatliche Regelungsentwürfe, die sich auf den Binnenmarkt auswirken können, sollten eine Standardklausel enthalten, in der erklärt wird, daß der Mitgliedstaat im Rahmen eines kontrollierten europäischen Meldeverfahrens alle Mittel zu einer möglichst wirksamen Vermeidung von Hindernissen, die der Einfuhr von in einem anderen Mitgliedstaat freihergestellten und vermarkteten Waren entgegenstehen könnten, berücksichtigt hat.

7.1.4. In den Mitgliedstaaten sollten gewählte Mandatsträger, Beamte und Juristen im Wege von Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen auf die Erfordernisse des Binnenmarkts vorbereitet werden.

7.1.5. Ausländischen EU-Bürgern sollten klarere Auskünfte über die geltenden Verfahren erteilt werden, damit ihnen insbesondere die Wahrnehmung des Niederlassungsrechts erleichtert wird.

7.1.6. Die dem Binnenmarkt angeschlossenen europäischen Staaten (EFTA- bzw. beitrittswillige Länder) sollten ermutigt werden, analoge Maßnahmen zu ergreifen.

7.2. Aufgaben für die Gemeinschaftsebene:

7.2.1. Die vorstehenden Empfehlungen an die Staaten könnten leichter in die Praxis umgesetzt werden, wenn sie Gegenstand einer gemeinsamen Verpflichtung, beispielsweise eines Verhaltenskodexes der Mitgliedstaaten, würden.

7.2.2. Die Gemeinschaftsvorschriften sollten auf einem Niveau gehalten werden, das eine wirkungsvolle Angleichung der nationalen Vorschriften ermöglicht.

7.2.3. In einigen als geeignet erachteten Bereichen sollten Verordnungen anstelle von Richtlinien erlassen werden.

7.2.4. Von „offenen“ bzw. Optionen vorsehenden Richtlinien sollte nur in ganz bestimmten und wirklich gerechtfertigten Fällen Gebrauch gemacht werden.

7.2.5. Das Verfahren der vorherigen Notifizierung von Regelungsentwürfen sollte nicht nur für Waren gelten, sondern auch auf Dienstleistungen Anwendung finden, wobei zunächst die im Rahmen der Informationsgesellschaft erbrachten Dienstleistungen einbezogen werden sollten.

7.2.6. Die Vertreter der europäischen Wirtschafts- und Sozialpartner sollten zu diesen Notifizierungen gehört werden, für die im übrigen eine über das Internet abrufbare Datenbank eingerichtet werden sollte, die auch einen Gesamtüberblick über die für den Binnenmarkt relevanten Vorschriften der einzelnen Staaten bietet.

7.2.7. Der Ausschuß hält es für erforderlich, erneut eine Informationskampagne über das EG-Zeichen durchzuführen, bei der gegenseitigen Anerkennung von Konformitätskontrollen für mehr Transparenz zu sorgen und die Kontrollen an den Außengrenzen besser zu harmonisieren. Die Konformitätserklärungen der Hersteller sollten als ausreichend erachtet, allerdings durch ein wirkungsvolles System für den EU-weiten Austausch von Informationen über nichtkonforme Produkte ergänzt werden.

7.2.8. Die über die Anwendung der Richtlinien Aufschluß gebenden „Binnenmarktanzeiger“ der Kommission sollten einen Test umfassen, der zeigt, ob die Hindernisse auch tatsächlich beseitigt wurden.

7.2.9. Die Möglichkeiten der europäischen Normenausschüsse sollten verbessert werden, damit möglichst viele gemeinsame Bezugsgrößen zur Verfügung stehen.

7.2.10. Hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer sollten Folgemaßnahmen zu dem „Flynn“-Aktionsplan ergriffen werden.

7.2.11. Es sollten eine Informationskampagne für die kleinen und mittleren Unternehmen eingeleitet und die Mittel der Euro-Info-Zentren aufgestockt werden.

Brüssel, den 25. März 1998.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Tom JENKINS

ANHANG I

zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Folgende Passagen aus der Stellungnahme der Fachgruppe, deren Verbleib von mehr als einem Viertel der abgegebenen Stimmen gefordert wurde, wurden infolge der vom Plenum angenommenen Änderungsanträge gestrichen:

Ziffer 6.3

Es wäre angebracht, ein wirksames Harmonisierungskonzept anzuwenden und in einigen technischen Bereichen, die sich dafür anbieten, in stärkerem Maße auf Verordnungen (anstelle von Richtlinien) zurückzugreifen *oder ggf. verbindlichere Richtlinien zu erlassen, die nicht nur Mindest-, sondern auch Maximalanforderungen enthalten*. Darüber hinaus würden solche Maßnahmen einen wichtigen Beitrag zum Abbau und zur Vereinfachung der Vorschriften in Europa leisten, weil sie die Möglichkeit zur Verabschiedung abweichender Ergänzungsvorschriften auf einzelstaatlicher Ebene einschränken. Die Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu solchen Vorschriften neuer Art, die deren effektive Durchführung gewährleistet, würde erleichtert, wenn neben den Mitgliedstaaten alle von der jeweiligen Maßnahme betroffenen Gruppen im Vorfeld ausführlich und auf wirksame Weise konsultiert würden, wobei auch die geeignetste Art der Umsetzung zur Sprache kommen müßte.

Abstimmungsergebnis über die Streichung des kursiv gedruckten Satzteils

Ja-Stimmen: 45, Nein-Stimmen: 26, Stimmenthaltungen: 8.

Ziffer 7.2.1

Um die Umsetzung dieser Empfehlungen zu erleichtern, sollte der Rat eine Verpflichtungserklärung der Mitgliedstaaten (z. B. in Form einer Empfehlung mit einem Verhaltenskodex) abgeben, damit die Errichtung unerwünschter Hindernisse künftig bereits im Ansatz vermieden wird.

Abstimmungsergebnis über die Streichung dieses Absatzes

Ja-Stimmen: 52, Nein-Stimmen: 30, Stimmenthaltungen: 5.

ANHANG II

zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Stand der Notifizierungen der Mitgliedstaaten 1997

Notifizierungen (Artikel 8 Absatz 1)

Bemerkungen (Artikel 8 Absatz 2 + Artikel 7 Abkommen EWG/EFTA)

Ausführliche Stellungnahmen (Artikel 9 Absatz 1)

Richtlinienabsichten (Artikel 9 Absatz 2 + Artikel 9 Absatz 2 a)

Mitgliedstaaten	Notifizierungen	Bemerkungen			Ausführliche Stellungnahmen		Richtlinienabsichten	
		MS	KOM	EFTA	MS	KOM	Artikel 9 Absatz 2	Artikel 9 Absatz 2 a
Niederlande	342	53	61	5	29	6	1	1
Österreich	106	20	29	24	8	19		
Deutschland	99	18	11	2	11	4		
Vereinigtes Königreich	71	11	6		1	3		
Belgien	59	8	38		1	33		
Frankreich	51	32	16	6	18	6		
Dänemark	40	18	24	1	2	8		
Spanien	35	10	8	3	2	4		
Italien	31	9	9		14	7		
Schweden	23	3	11	11		5		
Finnland	22	5	7	11	1	2		
Griechenland	12	6	9	1	6	2		
Portugal	7	6	3		8	2		
Irland	3	1	2					
Luxemburg								
Insgesamt EWG	901	200	234	64	101	101	1	2

MS = Mitgliedstaaten der Union.

KOM = Europäische Kommission.

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Aktionsplan für den Binnenmarkt“

(98/C 157/12)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 30. September 1997 gemäß Artikel 23 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema auszuarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 4. März 1998 an. Berichterstatter war Herr Pasotti.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 353. Plenartagung am 25. und 26. März 1998 (Sitzung vom 25. März) mit 76 gegen 5 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1. Die von der Kommission in der (auf dem Luxemburger Ratstreffen im Dezember 1997 vorgelegten) ersten Ausgabe des „Binnenmarktanzeigers“ veröffentlichten Angaben zum Stand der Verwirklichung des Binnenmarktes wurden vom Wirtschafts- und Sozialausschuß mit großem Interesse, aber auch tiefer Besorgnis aufgenommen.

1.2. Bereits in seinen früheren einschlägigen Stellungnahmen⁽¹⁾ hat der Ausschuß darauf hingewiesen, daß eine pünktliche und korrekte Umsetzung aller vereinbarten Normen in innerstaatliches Recht, die Festlegung von Verfahren für dessen effiziente Anwendung, die allen Betroffenen einfache und wirksame Rechtsbehelfe gegen Regelverletzungen an die Hand geben, und eine möglichst umfassende Unterrichtung aller betroffenen Bürger wesentliche Voraussetzungen für den Binnenmarkt sind.

1.3. Die Bedeutung dieser Forderungen wurde von den Entscheidungen zu den strategischen Zielen des Aktionsplans unterstrichen und bei der Verabschiedung desselben auf dem Europäischen Rat von Amsterdam nochmals bestätigt.

1.4. Der Binnenmarktanzeiger, den die Kommission in halbjährlichen Abständen veröffentlichen will, enthält erstmals leicht verständliche und grundlegende Daten zur Überprüfung der Frage, inwieweit diese Forderungen erfüllt wurden und was folglich noch zu tun bleibt, damit der Binnenmarkt bis 1999 möglichst weitgehend verwirklicht werden kann.

1.5. Ein keineswegs untergeordneter Aspekt der Initiative, die Bemühungen jedes Mitgliedstaates zu überwachen und die einschlägigen Daten in regelmäßigen Abständen verfügbar zu machen, ist die Transparenz, die damit unter den europäischen Partnern hergestellt wird und die, wenn man geeignete Wege zur Veröffentlichung der Ergebnisse findet, dazu führen soll, daß die Staaten darin wetteifern, ihren Staatsbürgern so schnell

wie möglich den uneingeschränkten Zugang zu den Vorteilen des Binnenmarktes zu verschaffen. Es wäre jedoch verfrüht, die Wirkung dieses möglichen Anreizes abschätzen zu wollen. Die Besorgnis, die die erste Ausgabe des Binnenmarktanzeigers der Kommission beim Ausschuß weckt, rührt von dem daraus ersichtlichen, unten ausgeführten Befund, wie weit die Mitgliedstaaten bei den Maßnahmen, mit denen sie die Vollendung des Binnenmarktes fördern sollen, hinterherhinken.

2. Der Binnenmarktanzeiger (BMA)

Diese Stellungnahme richtet ihr Hauptaugenmerk auf den BMA. Gleichwohl verfolgt der Ausschuß dank seiner Beobachtungsstelle für den Binnenmarkt und der Ausarbeitung spezifischer Stellungnahmen ohnehin den gesamten Maßnahmenkatalog im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes.

2.1. Umsetzung der Richtlinien

2.1.1. Der erste übergreifende Indikator zum Grad der Verwirklichung des Binnenmarktes, den der BMA anführt, ist die Zahl der den Binnenmarkt betreffenden Richtlinien, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt wurden. Am 1. November 1997 war durchschnittlich ein Viertel aller binnenmarktrelevanten Maßnahmen noch nicht in der gesamten Union umgesetzt; wenn nur die Primärrichtlinien (d.h. diejenigen, die keine geänderten Fassungen früherer Richtlinien darstellen) berücksichtigt werden, ergibt sich kein erheblich anderes Bild. Wichtig ist andererseits aber auch der Umstand, daß der Grad der Umsetzung sehr unterschiedlich ausfällt und für die Vollendung des Binnenmarktes ausschlaggebende Faktoren maßgeblich für den Gesamtbefund verantwortlich sind. Dies gilt insbesondere für die Daten zum Verkehrssektor, wo 60 % der Richtlinien noch nicht umgesetzt wurden, sowie für die Bereiche öffentliche Aufträge und Rechte an geistigem Eigentum, wo 55 % bzw. 50 % der Maßnahmen noch ausstehen.

2.1.2. Zur Lösung dieses Problems sah der Aktionsplan vor, daß die Staaten bis zum 1. Oktober 1997 ihre eigenen Zeitpläne für die Umsetzung aller Richtlinien vorlegen. Laut BMA kann der rechtliche

⁽¹⁾ Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zum Aktionsplan für den Binnenmarkt: ABL C 287 vom 22.9.1997, S. 89.

Rahmen für den Binnenmarkt bis zum Termin 1. Januar 1999 vollendet werden, sofern sich alle Staaten an ihre Vorgaben halten.

2.1.3. Zu diesen Prognosen möchte der Ausschuß allerdings bemerken, daß kein Mitgliedstaat einen vollständigen Zeitplan eingereicht hat (für mehr als 15 % der ausstehenden Maßnahmen wurde kein Termin festgesetzt) und daß die von den Staaten angegebenen Ziele gemessen an dem bisher angeschlagenen Umsetzungstempo — die von den Richtlinien gesetzten Fristen wurden in einigen Fällen um durchschnittlich zwei Jahre überschritten, so daß sich der gesamte Prozeß damit auf vier Jahre hinzog — äußerst ehrgeizig erscheinen. Terminüberschreitungen dieses Ausmaßes würden die Hoffnung auf eine befriedigende Vollendung des Binnenmarktes zunichte machen. Der Ausschuß erwartet von der Kommission, daß sie in ihrer zweiten Ausgabe des Binnenmarktanzeigers deutlich macht, ob sie bei den Mitgliedstaaten die Bereitschaft feststellen kann, ihren Verpflichtungen rechtzeitig nachzukommen.

2.2. *Tatsächliche Rechtsdurchsetzung und Problemlösung*

2.2.1. Dafür zu sorgen, daß die Bürger spürbare Vorteile vom Binnenmarkt haben, heißt jedoch nicht nur, daß die für die Umsetzung der Binnenmarktvorschriften in die nationale Gesetzgebung nötigen Gesetzesänderungen durchgeführt werden. Denn während fast alle Mitgliedstaaten die eigenen Koordinierungsstellen und Kontaktstellen zur Information der Bürger und Unternehmen über den Binnenmarkt bezeichnet und der Kommission gemeldet haben — und die Schwierigkeiten laut Kommission jetzt darin bestehen, diese Informationen den Zielgruppen flächendeckend zugänglich zu machen —, so ist, wie aus dem Kapitel des BMA, das der Rechtsdurchsetzung und der Problemlösung gewidmet ist, hervorgeht, die Zahl der Staaten, die auch Angaben über ihre Strukturen und Verfahren zur Durchsetzung der Binnenmarktregeln geliefert haben, noch gering.

2.2.2. Der Ausschuß mißt diesem letzten Umstand als Indiz für die noch unzureichenden Bemühungen der Staaten, die Probleme, auf die ihre Bürger und Unternehmen bei der Nutzung der Möglichkeiten des Binnenmarktes stoßen, große Bedeutung bei.

2.2.3. Ebenso teilt er die Ansicht der Kommission, daß es sehr wichtig ist, daß die Mitgliedstaaten ihre Aufklärungsmaßnahmen fortsetzen und ihre Anlaufstellen zu einem leistungsfähigen Netz zusammenschließen, um auftretende Probleme gleich im Ansatz bilateral zu lösen.

2.2.4. Im Zusammenhang mit den Fällen, die ein Eingreifen der Kommission nach Artikel 169 des Vertrags vorschreiben, gibt der Hinweis, daß die Staaten die im Vertragsverletzungsverfahren vorgesehene Frist von 60 Tagen durchschnittlich um das Doppelte überschreiten, bevor sie auf gegen sie gerichteten Beschwerden antworten, Anlaß zur Besorgnis. Die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Fristen ist in diesem Zusammenhang unerlässlich.

2.2.5. Ob das politische Engagement der Staaten bei der Verwirklichung des Binnenmarktes in den Augen der Bürger und Unternehmen glaubwürdig ist, hängt auch davon ab, wie schnell diese konkrete Antworten in bezug auf die Hindernisse, auf die sie bei der Nutzung des Binnenmarktes gestoßen sind, erhalten. Hindernisse, die, wie der Ausschuß in seiner Stellungnahme zur Kommissionsmitteilung „Wirkung und Wirksamkeit der Binnenmarktmaßnahmen“ aufgeführt hat, desto unüberwindlicher sind, je tiefer man in die betreffenden Strukturen des Binnenmarktes hinabsteigt.

2.2.6. In diesem Zusammenhang äußert der Ausschuß sein Erstaunen darüber, daß, wie der Erhebung zu entnehmen ist, rund die Hälfte der kleinen und mittleren Unternehmen, die Anlaß zu einer formalen Klageerhebung sahen, dies unterließen, weil sie die Verfahren nicht kannten oder sie für zu kostspielig und kompliziert hielten, während mehr als 80 % der Unternehmen den erforderlichen Aufwand angesichts der zu erwartenden Resultate für zu groß ansahen.

2.2.7. Diese Zahlen belegen, wie sinnvoll Anstrengungen für mehr Transparenz beim Aufbau des Binnenmarkts, also auch eine Verstärkung der von der Initiative „Vorrang für den Bürger“ vorgesehenen Maßnahmen zur Aufklärung der Bürger sind, womit allein die Trägheit der staatlichen Verwaltungen bei der Umsetzung der Normen allerdings nicht überwunden werden kann.

2.2.8. Der Ausschuß nimmt den Vorschlag einer Verordnung des Rates⁽¹⁾ zur Kenntnis, die der Kommission gestatten würde, einen Mitgliedstaat, in dem klare Verletzungen des Rechts auf freien Warenverkehr festgestellt wurden, aufzufordern, die nötigen Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Derartige Maßnahmen müssen dem Schutz der Rechte der Arbeitnehmer und Gewerkschaften Rechnung tragen.

2.3. *Durchführung des Aktionsplans*

2.3.1. Strategisches Ziel 1: Die Vorschriften wirksamer gestalten

2.3.1.1. Der Ausschuß stellt mit besonderer Sorge fest, daß bei wichtigen Maßnahmen, die notwendig erachtet werden, um den Binnenmarkt in zufriedenstellender Weise zu vollenden, wie dem öffentlichen Auftragswesen und dem europäischen Normierungswesen, keine Fortschritte erzielt wurden. Der Ausschuß erwartet von der Kommission in der zweiten Ausgabe des Binnenmarktanzeigers ausführlichere Hinweise auf die in diesen Bereichen zu verzeichnenden Fortschritte.

2.3.2. Strategisches Ziel 2: Die hauptsächlichsten Marktverzerrungen beseitigen

2.3.2.1. Die mit der Steuerpolitik zusammenhängenden Fragen sind ein komplexes und heikles Thema, das

⁽¹⁾ „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Einführung eines Mechanismus für ein Einschreiten der Kommission zur Beseitigung bestimmter Handelsbehinderungen“.

jedoch bei den Marktverzerrungen eine wesentliche Rolle spielt. Zusammen mit den Wettbewerbsregeln sind sie das Gebiet, auf das die diesbezüglichen Maßnahmen des Aktionsplans vorrangig zielen.

2.3.2.2. Wenn sich in das natürlich gegebene Wettbewerbsverhältnis zwischen den Staaten ein unlauterer Steuerwettbewerb einschleicht, schrumpft deren Spielraum für die Umstrukturierung ihrer Steuersysteme, was wiederum erhebliche Folgen für die Koordinierung der Steuersysteme in der Union hat.

2.3.2.3. Der Ausschuß nimmt die in den Schlußfolgerungen des Ratstreffens der Wirtschafts- und Finanzminister vom 1. Dezember 1997⁽¹⁾ enthaltenen Vorschläge zum Verhaltenskodex der Mitgliedstaaten für die Unterbindung des unlauteren Steuerwettbewerbs, zur Ermittlung einer gemeinschaftsweiten Minimallösung für die Besteuerung der Kapitalerträge und zur Quellensteuer auf Zinsen mit großem Interesse zur Kenntnis.

2.3.2.4. Die Bedeutung der im Aktionsplan enthaltenen Maßnahmen zu den indirekten Steuern wird von den diesbezüglichen Ergebnissen einer Stichprobenerhebung bestätigt; dort heißt es, die Unternehmen, unabhängig von ihrer Größe, bezeichneten die Kompliziertheit der Anwendungsregeln für die Mehrwertsteuer als eines der größten verbleibenden Hindernisse für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr.

2.3.2.5. Wenn es stimmt, daß der Konsens der Binnenmarktteilnehmer einen entscheidenden Faktor für dessen Gelingen darstellt, kann der Ausschuß nicht umhin, nochmals darauf hinzuweisen, daß die Harmonisierung der Steuersysteme noch viele Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten bietet, ihren Eifer mit nützlichen Taten zu beweisen.

2.3.2.6. Was die staatlichen Beihilfen angeht, wo laut Binnenmarktanzeiger das gesetzte Ziel praktisch erreicht ist, so nutzt der Ausschuß die Gelegenheit für die Bemerkung, daß nach Ansicht der Wirtschafts- und Sozialpartner die Tabelle über den Durchführungsgrad des Aktionsplans nicht ganz überzeugt, wenn der Befund allein nach den administrativen Stufen gegliedert ist und kein Bezug auf die folgenden Phasen genommen wird.

2.3.3. Strategisches Ziel 3: Die sektorspezifischen Schranken für die Marktintegration abbauen

2.3.3.1. In einigen Bereichen bestehen nach wie vor erhebliche Hindernisse, von denen einige seit langem spezifische Maßnahmen erfordern, wie etwa die Definition eines Statuts der europäischen Aktiengesellschaft. Vor allem mit Blick auf eine präzisere Definition der Regeln zum Schutz des Wettbewerbs im Binnenmarkt gibt es in so wichtigen Bereichen wie Telekommunikation und Flughäfen noch viel zu tun.

2.3.3.2. Die 1997 von der Kommission vorgelegte Mitteilung über den Zahlungsverzug, die zu dem im Binnenmarktanzeiger angekündigten Termin Dezember

1997 noch nicht zur Annahme eines Richtlinienvorschlags geführt hat, berücksichtigt das schwerwiegende Problem der Zahlungsfristen nicht in dem vom Ausschuß in seiner früheren Stellungnahme vom 30. Juni 1994⁽²⁾ angeregten Maße.

2.3.4. Strategisches Ziel 4: Den Binnenmarkt in den Dienst aller Bürger stellen

2.3.4.1. Im Zusammenhang mit der Vollendung der Freizügigkeit der Bürger kommt es noch zu erheblichen Verzögerungen bei der vollständigen Beseitigung der Grenzkontrollen, der Niederlassungsfreiheit in jedem Mitgliedstaat und dem Anspruch auf uneingeschränkte Ausübung einer beruflichen Tätigkeit.

2.3.4.2. Nach der Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam müßten die im Aktionsplan diesbezüglich aufgeführten Maßnahmen überarbeitet werden.

2.3.4.3. Die Kommission wird aufgefordert, eine Mitteilung über die Freizügigkeit der Bürger und die ihr im Wege stehenden Hindernisse auszuarbeiten.

2.3.4.4. In die Reihe der Prioritäten müßte der im Aktionsplan zur Ergänzung der Rechtsvorschriften über die Ruhestandsregelungen vorgesehene Richtlinienvorschlag aufgenommen werden.

2.3.4.5. Wie der Ausschuß bereits in seiner einschlägigen Stellungnahme ausgeführt hat, hält er es für wünschenswert, daß die einzelnen EU-Institutionen prüfen, welchen Beitrag die Vereinigungen und Stiftungen in diesen und in den übrigen, in diesem Dokument behandelten Themenbereichen zur Umsetzung der Gemeinschaftspolitik leisten können.

2.3.5. Die internationale Dimension des Binnenmarktes

2.3.5.1. Es liegt auf der Hand, daß der Binnenmarkt nicht abstrakt, losgelöst von dem weiteren wirtschaftlichen und politischen Umfeld, in dem sich die Europäische Union entwickelt, betrachtet werden kann. Die Verwirklichung des Binnenmarktes ist für den Prozeß der Erweiterung der Europäischen Union, für deren Beziehungen zum Europäischen Wirtschaftsraum und ganz allgemein für das Verhältnis zu den anderen Akteuren des Weltmarkts von zentraler Bedeutung.

2.3.5.2. Der Ausschuß regt daher an, diese Themen, die im übrigen im Aktionsplan explizit aufgeführt sind, in den künftigen Ausgaben des Binnenmarktanzeigers gesondert zu behandeln.

3. Ein Binnenmarktanzeiger mit erweitertem Untersuchungsbereich

3.1. Der Ausschuß bekräftigt sein Interesse an den vom Binnenmarktanzeiger gebotenen Informationen und wiederholt, daß er die Entscheidung der Kommis-

⁽¹⁾ ABl. C 2 vom 6.1.1998.

⁽²⁾ ABl. C 249 vom 13.9.1993, S. 21.

sion, zusammen mit dem Binnenmarktanzeiger eine Befragung und einen nach Branchen aufgefächerten Bericht zu veröffentlichen, begrüßt, da so in gewisser Hinsicht der Untersuchungsbereich um die Erwartungen und Bedürfnisse der Anwender erweitert wird. In diesem Zusammenhang hält er den Hinweis für angebracht, daß sich die Bewertung eines komplexen und verbindlichen Programms wie des Aktionsplans nicht auf die quantitativen Aspekte beschränken kann.

3.2. Denn die quantitativen Angaben sind zwar erforderlich, können aber nicht als ausreichend angesehen werden, wenn es darum geht, die Wirksamkeit der geplanten Maßnahmen zu bewerten. Denn es liegt auf der Hand — und die Daten zur Möglichkeit, die Anwendung der Regeln durchzusetzen, sprechen diesbezüglich eine deutliche Sprache —, daß sich zuverlässige Aussagen zum Engagement derer, die in unterschiedlichem Maße an der Verwirklichung des Binnenmarktes beteiligt sind — Rat, Kommission und Mitgliedstaaten — nur machen lassen, wenn die Untersuchung auf die Anwender des Binnenmarktes, die Unternehmen, Arbeitnehmer und Verbraucher ausgeweitet wird.

3.3. Der Ausschuß hat, seitdem seine Beobachtungsstelle für den Binnenmarkt mit zwei öffentlichen Anhörungen der Wirtschafts- und Sozialpartner in den Jahren 1994 und 1997 ihre Arbeit aufnahm, immer einen Ansatz bei der Bewertung bevorzugt, der zusammenfassend als von unten nach oben gerichtet definiert werden könnte und sich als Ergänzung zu dem von oben nach unten gerichteten Ansatz der Kommission versteht. Denn der Ausschuß nimmt von seinem Auftrag her eine ideale Position ein, von der aus er die Bedürfnisse der Nutznießer des Binnenmarktes ermitteln und die tatsächlichen Auswirkungen der politischen Maßnahmen überprüfen kann. Die Einbindung dieser beiden Blickwinkel trägt

darüber hinaus zur Schaffung jenes allgemeinen Klimas des Vertrauens bei, das eine unverzichtbare Voraussetzung für die Vollendung des Integrationsprozesses ist. Dementsprechend heißt es in der Stellungnahme des Ausschusses zum Thema „Vermeidung neuer Hindernisse im Binnenmarkt“ auch, daß die über die Anwendung der Richtlinien Aufschlußgebenden „Binnenmarktanzeiger“ der Kommission einen Test umfassen sollten, der zeigt, „ob Hindernisse auch tatsächlich beseitigt wurden“.

3.4. Der Ausschuß möchte diesen Ansatz mit einer unabhängigen Überprüfungstätigkeit zur Bewertung qualitativer Aspekte wie der Kohärenz der einschlägigen Maßnahmen der Mitgliedstaaten, des Rates und der Kommission, der Fortschritte bei der Vereinfachung und transparenteren Gestaltung der Regeln sowie der Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung konsequent auch in Zukunft weiterverfolgen.

Zur Verbesserung der Bewertungsberichte der Kommission empfiehlt der Ausschuß u.a.:

- die Binnenmarktanzeiger dahingehend zu ergänzen, daß sie genauere Vergleichsangaben zur Entwicklung der technischen Vorschriften, Normierungen und Patente auf europäischer und nationaler Ebene umfassen und zudem präzisieren, wie hoch der Anteil der dem Wettbewerb offenstehenden öffentlichen Aufträge ist, die tatsächlich an ausländische Anbieter gehen;
- parallel zum Binnenmarktanzeiger Daten über die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Binnenmarktes zu veröffentlichen, und zwar insbesondere über die Entwicklung des Wirtschaftswachstums, der Beschäftigungslage, der Freizügigkeit, des inner- und außergemeinschaftlichen Handels sowie der transnationalen Investitionen.

Brüssel, den 25. März 1998.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen — ‘Für ein Europa des Wissens’“

(98/C 157/13)

Die Kommission beschloß am 18. November 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Sozial- und Familienfragen, Bildungswesen und Kultur nahm ihre Stellungnahme am 12. März 1998 an. Berichterstatter war Herr Koryfidis.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 353. Plenartagung (Sitzung vom 25. März 1998) mit 65 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Kommissionsmitteilung „Für ein Europa des Wissens“ ist ein ernsthafter Versuch zur Absteckung von Spektrum und Inhalt der neuen Generation an Maßnahmen der Europäischen Union in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung und Jugend.

1.2. Bezugspunkt und Quelle für die in der Kommissionsmitteilung dargelegten Probleme und Standpunkte sind der neue Vertrag, die einschlägigen allgemeinen Sichtweisen der Kommission, wie sie im Aktionsprogramm (AGENDA 2000) beschrieben sind, sowie die früheren diesbezüglichen Mitteilungen, während die zentrale Ausrichtung der jetzigen Mitteilung von den nachstehenden Erfordernissen getragen ist:

- Erhaltung der politischen und wirtschaftlichen Stellung Europas in der Welt durch einen neuen Impuls für ein gemeinschaftliches Bemühen im Bereich der Innovation, Forschung, allgemeinen und beruflichen Bildung.
- Notwendigkeit einer Verknüpfung der — makroökonomischen und sonstigen — Politiken für die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch eine entsprechende Strategie für den Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, die auf eine verantwortungsbewußte Freisetzung, Pflege und Valorisierung eines größtmöglichen Teils des Potentials jedes einzelnen Menschen zu seinem eigenen Wohle, aber auch zum Wohle der Allgemeinheit abhebt.
- Schließlich die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung und Modernisierung der Innenpolitiken der Europäischen Union — die über die rein wirtschaftlichen Ziele hinausgeht — zur Förderung der Unionsbürgerschaft im weitesten Sinne dieses Wortes.

1.3. Grundvoraussetzung für die Verwirklichung des Europas des Wissens ist der Kommissionsmitteilung zufolge der „fortlaufende Aufbau eines europäischen Bildungsraums, der offen und dynamisch ist“. Dieser Bildungsraum erstreckt sich auf einen mehrdimensionalen

nahen Rahmen, in den im wesentlichen der Prozeß der „lebenslangen Bildung und Ausbildung“ eingebettet sein wird.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Nach Ansicht des Ausschusses ist zunächst darauf hinzuweisen, daß die Kommissionsmitteilung einen Nachgang zum Weißbuch „Lehren und Lernen“⁽¹⁾ sowie zu der danach von der Kommission vorgelegten Mitteilung über eine Bilanz der Folgearbeiten zu diesem Weißbuch⁽²⁾ bildet. So sind die Ausführungen des Ausschusses zum Inhalt dieser jetzigen Kommissionsmitteilung denn auch im Lichte der entsprechenden Stellungnahmen⁽³⁾ des Ausschusses zu den beiden vorgenannten Kommissionsvorlagen zu sehen.

2.2. Die jetzige Mitteilung der Kommission fällt in eine Zeit, zu der abgesehen vom Beschäftigungsgipfel die zentralen Politiken der EU sich auf den Fragenkomplex der Erweiterung und die Wirtschafts- und Währungsunion konzentrieren. So gesehen verlagert die Kommissionsmitteilung die Gewichtung der europäischen Politiken in eine Richtung, die für den europäischen Bürger sichtbarer und spürbarer ist, was in der Praxis als Anreiz für den Bürger wirkt, sich mehr mit den Politiken der Union zu beschäftigen und sich stärker mit der Union zu identifizieren.

2.3. Was den Inhalt der Kommissionsmitteilung angeht, so betrachtet ihn der Ausschuß als durchaus begrüßenswert und unter bestimmten Voraussetzungen als wesentlichen Beitrag für die Gesamtperspektive der Europäischen Union. Zu den Sichtweisen, die die Kommission in ihrer Mitteilung kundtut, möchte der Ausschuß folgendes vorbringen:

2.3.1. Er hält das erklärte Anliegen der Kommission, die das Wissen berührenden politischen Betätigungs-

⁽¹⁾ KOM(95) 590 endg.

⁽²⁾ KOM(97) 256 endg.

⁽³⁾ ABl. C 295 vom 7.10.1996 bzw. ABl. C 95 vom 30.3.1998.

felder (Innovation, Forschung, allgemeine und berufliche Bildung) in den Vordergrund zu rücken, für einen wichtigen und bahnbrechenden Ansatz. Außerdem handelt es sich dabei um Sichtweisen, die der Ausschuß in früheren Stellungnahmen entweder selbst vorgebracht oder bereits befürwortet hat.

2.3.2. Daß diese Ansätze mit der Aussicht bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft, mit den Beschäftigungsaussichten und der Perspektive der Schaffung eines Klimas und Umfeldes der persönlichen Vervollkommenung der europäischen Bürger in Bezug gesetzt werden sollen, ist in den Augen des Ausschusses ein äußerst wichtiger Aspekt. Dieses Beziehungsfeld wird für die Anpassung der Europäischen Union und ihrer Bürger an die neuen Gegebenheiten, die mit der aufkommenden Informationsgesellschaft einhergehen dürften, der entscheidende Faktor sein.

2.3.3. Die Entwicklung eines einvernehmlichen strategischen und makroökonomischen politischen Ansatzes im Bereich der Beschäftigung bedingt neue Vorgehensweisen auf dem Gebiet der Bildung, Pädagogik und der Didaktik, Verhaltensschemata, die gerade auch den jungen Menschen eine andere Auffassung und vor allem auch eine andere Einstellung gegenüber Bereichen vermitteln, wie der sogenannte Solidarwirtschaft und anderen Tätigkeitsfeldern, die Bedürfnisse berühren, die vom Markt bislang noch nicht bedient werden (z. B. Umwelterfordernisse).

2.3.3.1. Gerade dieser strategische und gesamtwirtschaftliche politische Ansatz erfordert auch die kontinuierliche Beobachtung und eingehende Prüfung aller Produktionssektoren und insbesondere derjenigen Wirtschaftszweige, bei denen eine starke (positive oder negative) Wandlungstendenz zu beobachten ist. Entsprechend diesem Veränderungsprozeß muß rechtzeitig und sorgfältig festgelegt werden, wie auf dem Gebiet der allgemeinen Bildung mittel- und langfristig die politischen Weichen zu stellen sind, und was im Bereich der beruflichen Bildung im Sinne unmittelbar greifender Aktionen zu tun ist.

2.3.4. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß für die Europäer das Europa des Wissens den Zugang aller europäischen Bürger zum Wissen, bewußtes politisches und soziales Handeln und lebenslange allgemeine und berufliche Bildung bedeuten muß. Zugleich muß es auch „eine von Zusammenhalt und Solidarität geprägte, keine Ausgrenzung zulassende Gesellschaft, einen hohen Lebensstandard, eine saubere Umwelt sowie Freiheit, Sicherheit und Recht“⁽¹⁾ beinhalten. Mit anderen Worten bedeutet dies schlicht und einfach eine größere politische und soziale Demokratie.

2.3.5. Mit dem konkreten Vorschlag der Kommission, einen europäischen Bildungsraum aufzubauen, ist der Ausschuß vom Grundsatz her einverstanden. Er verweist in diesem Zusammenhang auf seine wiederholt zum Ausdruck gebrachte Ansicht, daß es bereits einen von den nationalen Bildungssystemen nicht abgedeckten Raum gibt, um den sich die Organe der EU kümmern

mußten, und außerdem müssen unter Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes die einzelstaatlichen Bildungssysteme durch entsprechende Koordination effizienter gemacht werden.

2.3.6. Ein weiteres Problem, das sich im Zusammenhang mit dem Aufbau des Europas des Wissens und der Schaffung eines europäischen Bildungsraumes stellt, ist die Ausgrenzung. Die Vorenthaltung der Möglichkeit einer Teilhabe am Aufbau des Europas des Wissens und den Nutzeffekten, die das Europa des Wissens der europäischen Gesellschaft und seinen Bürgern bescheren soll, ist nicht nur ein Problem des Einzelnen. Es ist auch das Problem ganzer sozialer Gruppen und möglicherweise ganzer Regionen der Europäischen Union. Wegen dieses Sachverhalts gebietet sich die unverzügliche Entwicklung geeigneter Politiken, um dieser Eventualität vorzubeugen.

2.3.7. Nach Ansicht des Ausschusses sollten die neuen gemeinschaftlichen Maßnahmen, die (im Rahmen oder unabhängig von den Bildungssystemen) zugunsten der Jugend beschlossen werden, in einen umfassenderen politischen Rahmen eingebettet sein, der auf den Wurzeln und dem geschichtlichen Werdegang der europäischen Kultur aufbauend und im Sinne des Verlaufs und der Perspektive des Aufbaus des Europas des Wissens strukturiert ist. Es ist nicht zu vergessen, daß wir ein Europa aufbauen, das vor allem für diejenigen gedacht ist, die heutige Jugendliche sind und deswegen an unseren Planungen nicht beteiligt sind. Deswegen sind wir verpflichtet, ihnen wenigstens unser Gedankensdenken und Wertvorstellungen zu vermitteln, die im Laufe der Jahrhunderte zu unserer heutigen Einstellung geführt haben. Außerdem müssen wir zumindest in der Umsetzungsphase unserer Planungen ihnen auch die Möglichkeit geben, unsere Logik zu begreifen und nachzuvollziehen.

2.3.8. Eine andere Sichtweise des Europas des Wissens führt zu anderen Auffassungen und Problemstellungen hinsichtlich der Rolle, die die neuen Technologien bei der Entwicklung einer anderen Form des demokratischen Prozesses spielen können — einer direkteren und substantielleren Demokratie. In einem Umfeld grenzenloser Möglichkeiten der Verbreitung von Informationen ist es vielleicht an der Zeit nachzuprüfen, wie über die allgemeine und berufliche Bildung eine Wissenskultur geschaffen werden kann, die bei den Informationen die Spreu vom Weizen zu trennen und die Authentizität des Wissens zu erkennen vermag, und wie außerdem erreicht werden kann, daß über die Bildung höhere und direktere demokratische Strukturen entstehen.

2.3.9. Abschließend äußert der Ausschuß seine Zufriedenheit darüber, daß die in der Mitteilung zum Ausdruck gebrachten Standpunkte der Kommission — und dabei zumal die Denkansätze bezüglich der Anzahl der ins Visier genommenen Ziele, der Bündelung der Anstrengungen, der Rolle der beteiligten Akteure und der internationalen Zusammenarbeit — sehr nahe bei den entsprechenden Sichtweisen liegen, wie sie der Ausschuß bereits vor geraumer Zeit in seinen früheren Stellungnahmen ausgeführt hat.

⁽¹⁾ AGENDA 2000 — KOM(97) 2000 endg. — Vol. 1.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Die Politiken zur Wissensförderung

3.1.1. Bei näherer Betrachtung der Kommissionsmitteilung springen folgende Problembereiche ins Auge:

- das Problem der detaillierteren Begründung der getroffenen Wahl für den Aufbau des Europas des Wissens und das Problem des Nachweises für die Erfordernis der getroffenen Wahl;
- das Problem der klareren Abgrenzung der Begriffe „Europa des Wissens“, „europäischer Bildungsraum“ und „lebenslange Bildung und Ausbildung“;
- das Problem der präziseren Dimensionierung (Ziele, Anstrengungen, Anzahl der von den Aktionen erfaßten Bürger, Kosten dieser Aktionen).

Zur Unterstreichung und Vervollständigung der in der Kommissionsmitteilung enthaltenen diesbezüglichen Ausführungen macht der Ausschuß auf folgendes aufmerksam:

3.1.1.1. Der Durchschnittsbürger verspürt in stärkerem Maße die Unbilden, die die neue wirtschaftliche Konstellation und die rasante Entwicklung im Bereich des Wissens und der Technik für das Gleichgewicht und die Funktionsweise des sozialen Gefüges mit sich bringen. Deswegen sind eine detaillierte und substantielle Unterrichtung über das, was heute passiert und eine Beteiligung an dem, was geschehen soll, erforderlich. Dieses Erfordernis nimmt diejenigen ins Obligo, die Bescheid wissen, und verpflichtet insbesondere diejenigen, die über das aktuelle Wissen und das entsprechende Konzept für den Aufbau der Informationsgesellschaft verfügen, auch die anderen an ihrem Baum der Erkenntnis teilhaben zu lassen.

3.1.1.2. Dies bedeutet auf europäischer Ebene, daß die EU-Organen und dabei vor allem die Kommission jetzt verständliche, fundierte und überzeugende Antworten auf die zahlreichen drängenden Fragen der europäischen Bürger zu diesem Bereich entwickeln müssen. Wenn diese Fragen unbeantwortet bleiben, wird es zu ideologischen Inkonsistenzen kommen, die auf Informations- und Wissenslücken zurückzuführen sind und auf einem Schwarz-Weiß-Denken aufbauen.

3.1.1.3. Bei der Planung, Konzipierung und Durchführung der neuen Programme sollten die in den beiden vorstehenden Ziffer dargelegten Sichtweisen gebührend berücksichtigt werden. In der Praxis bedeuten diese Darlegungen: verständliche, ernsthafte und glaubwürdige Begründung jedes einzelnen Programms und vor allem gründliche Kenntnis der Logik und des Inhalts, sowie auch des Konzepts für die Erreichung der Zielvorgaben des betreffenden Programms.

3.1.2. Die vorstehend beschriebene Betrachtungsweise der Kommissionsmitteilung durch den Ausschuß ist im Zusammenhang mit seiner Funktion als Gemeinschaftsorgan und insbesondere mit seinem Gespür und seinen Prioritäten zu sehen, die den großen Problemen gelten, mit denen die europäische Gesellschaft heute

konfrontiert ist. Gerade wegen dieser Probleme — und dabei allen voran der Problemkreise Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und der das europäische Sozialmodell bedrohenden Gefahren — geht der Ausschuß in bezug auf jedwede zentralen Weichenstellungen der Europäischen Union besonders vorsichtig und mit kritischem Blick zu Werke. Deswegen fordert der Ausschuß die Kommission denn auch auf, sich bei ihren Vorstellungen von der Gestaltung des Aufbaus des Europas des Wissens noch stärker an den Problemen, Ängsten und Fragen der europäischen Bürger und dabei insbesondere der Jugendlichen zu orientieren.

3.1.2.1. Der neue Vorschlag der Kommission für den Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie der Jugend wird daran gemessen werden, ob er in seiner Ausgestaltung zur Lösung oder zumindest zur Linderung dieser Probleme beiträgt. Das Gesamtkonzept des Kommissionsvorschlags, so wie es hinsichtlich der angestrebten Ziele, der Anzahl und der Größenordnung der Anstrengungen, die Bandbreite und Rolle der beteiligten Faktoren sowie auch des allgemeinen Entwicklungsrahmens des Gesamtaufbaus der Programme angelegt ist, geht jedenfalls in die richtige Richtung.

3.1.2.2. Für den Ausschuß ist es offenkundig, daß der neue Vertrag und die einschlägigen Bestimmungen über die allgemeine und berufliche Bildung und die Sozialpolitik potentiell bessere Rahmenbedingungen schaffen für die Weiterentwicklung der vorgenannten Politiken.

3.2. Die politischen Konzepte für die Programmverwaltung

3.2.1. Die Art und Weise der Verwaltung der Programme ist in den Augen des Ausschusses ein ernstes Problem. Die europäischen Bürger haben einen Rechtsanspruch auf Information über und Zugang zu diesen Programmen, und in diesem Sinne haben die Organe der EU und der Mitgliedstaaten dem Bürger gegenüber eine substantielle Verpflichtung. Deswegen fordert der Ausschuß die Kommission denn auch auf, ihre Anstrengungen zur Popularisierung der Gemeinschaftsprogramme von der Planungs- und Durchführungsphase bis zur Phase der Bilanzierung der bei diesen Programmen gewonnenen Erkenntnissen zu intensivieren und dabei das ganze Spektrum an Informationskanälen und vor allem auch die elektronischen Medien zu nutzen. Zugleich appelliert er an alle europäischen Bürger, sich aktiv an der Konzipierung und Umsetzung dieser Programme zu beteiligen.

3.2.2. Was die Möglichkeit der Europäer zum Zugang und zur Mitwirkung an den Programmen anbelangt, müßte nach Ansicht des Ausschusses noch mehr getan werden. In diesem speziellen Fall sollte die Kommission die entsprechenden Rahmenbedingungen schaffen für eine systematische Beseitigung der Hemmnisse, die sich den europäischen Bürgern bei einem Mitwirkungsbegehren an den Programmen in den Weg stellen. Die Gelegenheit für den Bürger, sich an eine unabhängige übergeordnete Instanz zu wenden, um nach Lösungen seines jeweiligen konkreten Problems zu suchen, ist eine Idee, die weiterverfolgt werden sollte.

3.3. Die Förderung der Beschäftigung

3.3.1. Der Ausschuß unterschreibt auch die Wechselbeziehung, die in der Kommissionsmitteilung zwischen der Beschäftigungspolitik und der Bildungs-, Ausbildungs- und Jugendpolitik hergestellt wird. Er möchte jedoch grundsätzlich betonen, daß bei politischen Zusagen für die Bereiche Bildung und Ausbildung der Mund nicht zu voll genommen werden darf und auch keine falschen Hoffnung geweckt werden sollten. Das Bildungs- und Ausbildungsniveau spielt für die Beschäftigungsaussichten des Einzelnen gewiß eine große Rolle. Bildung und Ausbildung allein reichen aber nicht aus, um das Beschäftigungsproblem zu lösen.

3.3.2. Der Ausschuß legt um so mehr Wert auf die vorgenannte Feststellung, als es zu vermeiden gilt, daß die Bildungs- und Ausbildungspolitik mit nicht haltbaren Versprechungen befrachtet wird und falsche Schlüsse hinsichtlich der Mittel und Wege zur Lösung des enormen Beschäftigungsproblems falsche Schlüsse gezogen werden.

3.3.3. Die vorgeschlagenen sechs Kategorien von Maßnahmen⁽¹⁾ werden vom Ausschuß als ernstzunehmender Ansatz und Vorschlag gewertet, der ein breites Spektrum der Erfordernisse in diesem Bereich abdeckt. Sein besonderes Augenmerk gilt indes der physischen Mobilität und ihres vielschichtigen Wirkungsgrades. Deswegen schlägt der Ausschuß vor, diese Aktion besonders voranzutreiben und zugleich ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Sektoren (Bildung, Ausbildung, Jugend) anzustreben, so daß die Gesamtverteilung akzeptabel bleibt und zugleich ein qualitativ bestmögliches Ergebnis erzielt wird.

3.4. Der Aufbau des Europas des Wissens

3.4.1. Insbesondere teilt der Ausschuß den Standpunkt der Kommission, den übrigens auch der Rat vertritt, daß besonders geachtet werden muß auf eine solide Grund- und Allgemeinbildung sowie auf eine Reihe von Fähigkeiten (technischer, sozialer und organisatorischer Art), die Innovationen begünstigen und den Unternehmertegeist erhalten. Er stellt indes fest, daß aus mehreren Gründen die im Bereich der Grund- und Allgemeinbildung erforderlichen Veränderungen nicht im Rahmen und unter ausschließlicher Verantwortung der nationalen Bildungssysteme vollzogen werden können. Die Entwicklung verläuft im Bereich des Wissens und der Technik dermaßen rasant, daß flexible und zeitgerecht angelegte Mechanismen erforderlich sind, um mit dem Wandel der Zeit Schritt halten zu können. Ferner gilt es, im Lichte dieser Konstellation Gegenmaßnahmen zu konzipieren, um jedwede negative Auswirkungen anzugehen, und Konzepte zur konstruktiven Nutzung der sich im Zuge der Entwicklung ergebenden Möglichkeiten auszuarbeiten. Deswegen fordert der Ausschuß die Kommission auch auf, alle erforderlichen

Voraussetzungen für eine Aktivierung und Valorisierung der einzelstaatlichen Bildungssysteme und des ihnen innewohnenden enormen Potentials zu schaffen.

3.4.2. Die Sichtweise des Ausschusses betreffend die Mobilisierung der nationalen Bildungssysteme, dergestalt daß sie an der Schaffung des Europas des Wissens mitwirken, ist von der Überzeugung getragen, daß die Bildungssysteme in ihrer jetzigen Form nicht genügend auf das europäische Geschehen zugeschnitten sind und erst recht nicht für den angestrebten Aufbau des Europas des Wissens taugen.

3.4.3. Damit soll der Wert der sprachlichen Vielfalt und der multikulturellen Dimension Europas in keiner Weise geschmälert werden. Im Gegenteil, der Ausschuß hat bereits wiederholt den Standpunkt bekundet, daß diese Dimension eine wesentliche Voraussetzung höchster Priorität ist für die Zukunft der EU als institutionelle Größe sowie auch ganz allgemein für die Zukunftsperspektive des erweiterten europäischen Raumes. Im Hinblick auf die neue Politik der internationalen Zusammenarbeit, die die EU gegenwärtig auf den Weg bringt, aber auch im Lichte der Perspektiven im Zuge ihrer Erweiterungen ist es an der Zeit, daß bestimmte kulturelle Parameter von geschichtlichem und unschätzbarem Wert erschlossen, herausgestellt und garantiert werden, die dem europäischen kulturellen Besitzstand zuzuordnen sind⁽²⁾.

3.5. Der Europäische Bildungsraum

3.5.1. Was die stufenweise Schaffung eines offenen und dynamischen europäischen Bildungsraumes und die in dessen Kontext vorgesehene Verwirklichung des Ziels der lebenslangen Bildung und Ausbildung angeht, trägt der Ausschuß folgendes vor:

3.5.2. Er unterschreibt vom Grundgedanken her die von der Kommission gewählte Dimensionierung und Erfassungsgrenze für das Konzept des europäischen Bildungsraumes. Des weiteren befürwortet er auch die damit verfolgten Zielsetzungen und den Stufenplan für seine Verwirklichung. Im wesentlichen vertritt er in diesem Zusammenhang folgenden Standpunkt:

— Die Möglichkeit des kontinuierlichen und ungehinderten Zugangs zum aktuellen Wissen wird den

⁽¹⁾ Physische Mobilität, virtuelle Mobilität, Kooperationsnetzwerke, Sprache und Kultur, Innovationen, gemeinschaftlicher Bezugsrahmen.

⁽²⁾ Fünfundzwanzig Jahrhunderte kontinuierlicher Neuerungen und Fortschritte in Europa sind für alle Europäer ein gewichtiges Erbe, zugleich aber auch ein Einsatzgut von unschätzbarem Wert für die Schaffung der entsprechenden Voraussetzungen zur Lösung und Überwindung der komplexen Probleme, die die neue Umbruchsstimmung der Globalisierung nicht nur des wirtschaftlichen Lebens auf unserem Planeten mit sich bringt. Die Valorisierung dieses Erbes ist gewiß unser aller Aufgabe. Insonderheit kommt auf institutioneller und formeller Ebene den Organen der EU hier eine Verantwortung zu. Deswegen fordert der Ausschuß die Kommission auf, bei ihren Planungsarbeiten und auch im Vertrag die Erschließung, Erfassung und Hervorhebung der Elemente des „gemeinsamen europäischen Kulturerbes“ einzubeziehen.

europäischen Bürgern neue Horizonte und Ziele eröffnen, neue Instrumente und Vorgehensweisen für die Praxis liefern.

- Die Entwicklung internationaler, zwischenstaatlicher und interkultureller gemeinsamer Aktionen wird zweifelsohne beitragen zur Ausgestaltung und Stärkung der Identität des europäischen Bürgers (Unionsbürgerschaft), die letztlich eine Grundvoraussetzung für den nächsten großen gemeinsamen Schritt der Europäer und der Europäischen Union auf dem Weg zur Vollendung des europäischen Einigungswerkes darstellt.
- Die ständige Aktualisierung der Qualifikationen der Europäer, um sich den modernen Entwicklungen im Bereich der Wirtschaft, der Produktion und der Arbeit — als da sind Globalisierung der Wirtschaft, Automatisierung der Produktion, neue Formen der Arbeitsorganisation — anzupassen, kann aber noch einen weiteren Effekt zeitigen. Im Verbund mit der Möglichkeit des kontinuierlichen Zugangs der europäischen Bürger zum Wissen kann sie auch beitragen zu einer Veränderung des Beziehungsfeldes Mensch und Arbeit, und zwar im Sinn einer stärkeren Betonung des menschlichen Aspekts. Vor allem kann konkret das bislang rein erwerbswirtschaftliche Verhältnis des europäischen Bürgers zu seiner Arbeit um den Aspekt der Kreativität bereichert werden, den ihm ein inhalts- und anspruchsvollerer Produktionsprozeß eröffnet.

3.5.3. Für die Akzeptanz des europäischen Bildungsraumes seitens der europäischen Bürger und die darauf aufbauende volle Entfaltung dieses Konzepts sind zwei grundlegende Parameter ausschlaggebend:

- die konjunkturellen Probleme und insbesondere der Ausgang des Kampfes um Beschäftigungsmöglichkeiten;
- das Verhältnis, das sich zwischen dem europäischen Bildungsraum und den einzelstaatlichen Bildungssystemen einstellen wird.

3.5.4. Was speziell die Beziehung zwischen den einzelstaatlichen Bildungssystemen und dem europäischen Bildungsraum angeht, könnte es sich nach Ansicht des Ausschusses als sehr nützlich erweisen, wenn die Kommission ein virtuelles Bildungsmodell auf der Basis der neuen Kommunikations- und Informationstechnologien entwickeln würde⁽¹⁾.

3.5.5. Bei der Entwicklung des europäischen Bildungsraums sollten die Erfahrung und die einschlägigen Standpunkte des CEDEFOP entsprechend berücksichtigt werden.

⁽¹⁾ Es geht hier um die Valorisierung und Einführung der modernen Technologien im Bildungswesen ganz allgemein; in diesem Bereich hinkt Europa im Vergleich zu den Vereinigten Staaten und Japan hinterher. (Nach — der im Weißbuch über allgemeine und berufliche Bildung zum Ausdruck gebrachten — Ansicht der Kommission gibt es einschlägige Erfahrungen, die im Zuge des Programms über „Telematikanwendungen“ gesammelt werden konnten.)

3.6. Die eingebundenen Akteure

3.6.1. Für sehr wichtig hält der Ausschuß auch den Abschnitt der Kommissionsmitteilung über die eingebundenen Akteure beim Übergang zum Europa des Wissens. Die diesbezüglichen Ausführungen der Kommission stellen Vorschläge dar, denen große Bedeutung zukommt für die Entwicklung des Konzepts des sozialen Dialogs ganz allgemein, aber auch für die Weiterentwicklung des sozialen Dialogs in bezug auf die allgemeine und berufliche Bildung und die Jugend. Er unterschreibt zumal die diesbezüglichen Sichtweisen der Kommission.

3.6.2. Er macht die Kommission indes darauf aufmerksam, daß neben den gemeinsamen Betätigungsfeldern der Akteure des Bildungsbereichs auch die spezifischen Aktionsrahmen der einzelnen Akteure des Bildungsprozesses je nach ihrer sektoriellen Zugehörigkeit abgesteckt werden müssen. Der Ausschuß betont, daß dieses ganze Unterfangen, bei dem zweifelsohne ein umsichtiges Vorgehen geboten ist, nicht darauf hinauslaufen darf, daß alle überall gleich stark mitmischen. Im Gegenteil, durch einen kontinuierlichen, breit angelegten und substantiellen Dialog und davon ausgehend, daß jeder der Akteure auf seinem Gebiet über besondere Kenntnisse und einen speziellen Stellenwert besitzt, muß das ganze System im Laufe seiner Weiterentwicklung im Wege des Ausgleiches bestehender Gegensätze harmonisiert werden. Einen gesonderten Platz bei dieser Logistik nehmen freilich die klassischen Akteure des Erziehungsbereichs, d.h. die Familie, das Bildungspersonal und die Schüler ein. Den Ideen, Sichtweisen und Vorschlägen dieser Akteure wird stets besondere Bedeutung beizumessen sein.

3.7. Eine verstärkte Integration des Regelwerks

3.7.1. Das Schlüsselement für die Entwicklung des europäischen Bildungsraumes, aber auch für die europäische Bildungspolitik im allgemeinen ist nach Auffassung des Ausschusses eine integrierte Politik (für die Bereiche Bildung, Ausbildung und Jugend) und die Zusammenlegung der einschlägigen Aktionsprogramme. Das politische Handeln in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Jugend muß von der Konzeptions- und Entscheidungsphase bis zur Phase der praktischen Umsetzung in einen einheitlichen Aktionsrahmen eingebettet werden und in sich geschlossen sein. Damit soll keineswegs der Stab über die Konzipierung bestimmter Bildungsinitiativen und schon gar nicht eine Lanze für politischen Zentralismus gebrochen werden. Dem Ausschuß geht es vielmehr um die Notwendigkeit einer letztlich einheitlichen Strategie im bildungs-, ausbildungs- und jugendpolitischen Bereich und denn auch ein in sich geschlossenes Handlungskonzept.

3.7.2. In diesem Zusammenhang befürwortet der Ausschuß den Vorschlag der Kommission, die Anzahl der Ziele zu begrenzen und die Anstrengungen stärker zu bündeln. Er unterschreibt ferner auch die von der Kommission vorgeschlagenen konkreten Ziele und Anstrengungen, zumal, da sie den Sichtweisen entsprechen,

die der Ausschuß bereits in seinen Stellungnahmen zu dem einschlägigen Weißbuch⁽¹⁾ zu der „Bilanz der Folgearbeiten zum Weißbuch Lehren und Lernen — Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“ vorgebracht hat.

3.7.3. Ergänzend zu den vorstehend angesprochenen Zielen und Anstrengungen möchte der Ausschuß an seinen Vorschlag erinnern, das Konzept der innerschulischen Unterstützung zu beschließen, zu propagieren und generell einzuführen⁽²⁾.

3.7.4. Insbesondere möchte der Ausschuß den Rahmen hervorheben, den die Kommission für die Entwicklung der einschlägigen Maßnahmen absteckt. Hier muß es darum gehen, integrierte Initiativen zu ergreifen und zumal Maßnahmen zu treffen, die die entsprechenden Investitionen in gebührendem Maße und in effizienter Weise zum Tragen bringen. Die betreffenden Maßnahmen müssen mit anderen Worten

- konkrete allgemeine und spezifische Ziele beinhalten, die in einen breiteren Rahmen eingepaßt sind;
- ein konkretes Schema für die Erreichung der gesteckten Ziele vorgeben;
- konkrete Möglichkeiten für etwaige Korrekturen in der Durchführungsphase umfassen;
- die Verwertung der Ergebnisse der Aktionen im Sinne ihrer Nutzenanwendung bei neuen Aktionen mit anspruchsvolleren Zielvorgaben vorsehen.

3.7.5. In diesem Zusammenhang hält der Ausschuß den Ansatz der Kommission, für einen „gemeinsamen Aktions-, Koordinations- und Begleitungsrahmen“ zu sorgen, der „die Zielsetzungen, die Maßnahmentypen, die Gemeinschafts- und Erprobungsvorhaben sowie die Beobachtung von 'good practices' präzisieren“ wird, für

⁽¹⁾ KOM(95) 590 endg. bzw. KOM(97) 256 endg.

⁽²⁾ Es geht dabei um ein Konzept, das den in den Vereinigten Staaten entwickelten „Schulischen Intensivbildungsstätten“ vergleichbar ist. Diese Einrichtungen sollen dazu dienen, einer frühzeitigen Abkoppelung der Schüler vom Lernen und Wissen zu begegnen. Dieser — nicht immer vollständige — Ausschluß ist eine Folge der Schwierigkeiten, die viele Kinder — überwiegend im Grundschulalter — haben, um sich im schulischen Leben zurechtzufinden. Diese Anpassungsschwierigkeiten, die viele Gründe haben können, lassen sich in der Regel durch innerschulische Hilfe angehen, die die Erkennung des Problems und dessen anschließende Lösung durch eine entsprechende angepaßte pädagogische Begleitung sowie durch teilweise oder vollständige Individualisierung des Unterrichts umfaßt. Dieses Konzept der innerschulischen Hilfe soll innerhalb des bestehenden Bildungssystems funktionieren, und zwar innerhalb oder außerhalb des normalen Stundenplans und mit Lehrkräften, die über eine entsprechende Spezialisierung verfügen. Das System der innerschulischen Hilfe sollte sich aber nicht nur an die schwachen Schüler richten, sondern auch solchen Schülern zur Verfügung stehen, die sich durch eine über ihrer Altersstufe liegenden Auffassungsgabe auszeichnen und gerade aus diesem Grund ebenfalls Schwierigkeiten haben, mit dem Schulalltag zurechtzukommen.

richtig. Er gemahnt indes zur Umsicht bei der Festlegung der spezifischen Aktionsrahmen für den Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Jugend, die im Wege spezifischer Entscheidungen erfolgen soll. Nach Ansicht des Ausschusses müssen klar und deutlich sowohl die gemeinsamen Ansätze und Aktionen als auch die für die einzelnen Sektoren geltenden Maßnahmen abgesteckt werden.

3.8. Haushaltsmittel

3.8.1. Nach Ansicht des Ausschusses kann die Entwicklung des europäischen Bildungsraumes und mithin die Schaffung eines zeitgemäßen und konkurrenzfähigen europäischen Bildungssystems nur dann gelingen, wenn auch die diesem Ziel angemessenen Mittel bereitgestellt werden. Die Höhe der Mittel, die heute für die Weiterentwicklung der Politik im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Jugend bereitgestellt werden, ist der Größenordnung und dem Ernst der lösungsbedürftigen Probleme völlig unangemessen. Deswegen möchte der Ausschuß die Kommission und die anderen Gemeinschaftsorgane auffordern, ihre Haltung in dieser Frage zu überdenken und unverzüglich Entscheidungen auf den Weg zu bringen, die für eine bedarfsgerechte Mittelausstattung sorgen.

3.8.2. Was den konkreten Vorschlag der Kommission für die Finanzierung der Aktionen angeht, vertritt der Ausschuß folgenden Standpunkt:

- Das Konzept der Finanzierung der betreffenden Programme wird nunmehr allgemein anerkannt. Der Wirkungsgrad eines Programms in den Mitgliedstaaten hängt allerdings ab einerseits von der Größenordnung des Programms und zum anderen von der jeweiligen finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft. Dies bedeutet, daß es einen Schwellenwert für die Programmfinanzierung seitens der Gemeinschaft gibt, unterhalb dessen die Glaubwürdigkeit eines Programms und mithin auch die Glaubwürdigkeit der Union in Gefahr gerät.
- Er betont, daß das System der Kofinanzierung von Aktionen heute bereits in effizienter Weise so funktioniert, daß die Mittel ausschließlich für die gesteckten Ziele verwendet werden.
- Er ist der Ansicht, daß die allgemeinen Ausrichtungen des Aktionsprogramms 2000 in bezug auf die Strukturpolitik und der konkrete Vorschlag betreffend die Einrichtung eines neuen Ziels 3⁽³⁾ bereits einen wesentlichen Eckpfeiler für ein neues Konzept für die Gewährleistung der entsprechenden öffentlichen Mittel für die Bildung darstellen.

4. Schlußfolgerungen

4.1. Wegen der raschen Weiterentwicklung in der Wissenschaft und vor allem auch im Bereich der Technik und der bis zu einem gewissen Grad damit einhergehenden Auswirkungen auf die Wirtschaft und den Arbeits-

⁽³⁾ Im Rahmen dieses neuen Ziels 3 soll den Mitgliedstaaten dabei geholfen werden, ihre Strukturen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie der Beschäftigung anzupassen und zu modernisieren.

markt muß die Europäische Union verstärkt die in Angriff genommene Modernisierung und Vervollkommnung ihres institutionellen Gefüges vorantreiben. Diesbezüglich hält der Ausschuß den zentralen Ansatz der Kommission für sehr wichtig, der eine Kapitalisierung des Wissens u.a. im Wege der Weiterentwicklung, Verbreitung und Valorisierung der Mittel und Wege zum Erwerb von Wissen vorsieht. Ferner erscheint dem Ausschuß auch die Initiative der Kommission zeitgerecht und zweckmäßig, einen Vorschlag über künftige Aktionen der Gemeinschaft im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Jugend zu unterbreiten.

4.2. Der Ausschuß ist vom Grundsatz her mit dem Tenor, dem Inhalt und der Rechtsgrundlage der diesbezüglichen Vorstellungen der Kommission im großen und ganzen einverstanden. Er unterschreibt ferner auch die vorgeschlagene Vorgehensweise, die Verfahren so zum Abschluß zu bringen, daß die neuen Maßnahmen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Jugend zum 1. Januar 2000 in Kraft treten können. Die diesbezüglichen Sichtweisen und Anregungen des Ausschusses sind als Verdeutlichung und Ergänzung zu der Kommissionsmitteilung zu verstehen.

4.3. Der Ausschuß unterstreicht den Stellenwert des von der Kommission vorgeschlagenen „fortlaufenden Aufbaus eines europäischen Bildungsraums“ für die Zukunftsperspektive der Europäischen Union ganz allgemein.

Nach Ansicht des Ausschuß weist der Vorschlag der Kommission folgende Wesensmerkmale auf:

- Er erstreckt sich auf einen von den einzelstaatlichen Bildungssystemen bislang nicht abgedeckten vitalen Bereich.
- Er trägt — freilich im Rahmen und innerhalb der Grenzen des Vertrags — bei zur Koordinierung der einzelstaatlichen Bildungssysteme, dergestalt daß diese effizienter und konkurrenzfähiger werden sowohl hinsichtlich der Hervorbringung von Wissen als auch bezüglich der Verfahren für den Erwerb von Kenntnissen durch die Jugendlichen und die Bürger im allgemeinen.
- Er kann mit Hilfe des Systems der „lebenslangen Bildung und Ausbildung“ den europäischen Bürger auf Ebenen der individuellen, produktiven und politisch-sozialen Entfaltung führen, die dem Zeitgeist und den heutigen Erfordernissen entsprechen und nicht von den Wurzeln und Werten abgekoppelt sind, die die europäische Kultur geprägt haben (eine Kultur, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt, die gegen jede Ausgrenzung ist und für die Bürger Möglichkeiten einer bewußten und substantiellen Mitgestaltung des gesellschaftlichen Geschehens bereithält).

4.4. Nach Ansicht des Ausschusses liegt die zentrale Verantwortung für den Prozeß des Aufbaus des Europas des Wissens bei den Organen der Europäischen Union und dabei insbesondere bei der Kommission. Diese

Sichtweise ist aber nicht so zu verstehen, daß hier dem zentralistischen Handeln und Denkansatz das Wort geredet werden soll. Es geht vielmehr darum, daß nunmehr ein kontinuierliches zentrales Bemühen gefordert ist für:

- eine immer größere Transparenz und Publizität bei den Beschlußfassungsverfahren, aufschlußreichere Begründung der getroffenen Entscheidungen und genauere kriterien- und größenordnungsmäßige Festlegung;
- eine immer breitere und substantiellere Mitwirkung der europäischen Bürger und deren maßgebliche Interessenvertretungen an den Verfahren zur Planung, Konzipierung und Durchführung der Programme;
- einen stärkeren Zuschnitt der politischen Entscheidungen und der konkreten Maßnahmen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Jugend auf die großen aktuellen Probleme und dabei insbesondere auf das Beschäftigungsproblem;
- eine einfachere Verwaltung der Programme im Verbund mit einer effizienteren Verwendung der Mittel im Interesse einer ungehinderten und breiten Mitwirkung der europäischen Bürger an diesen Programmen.

4.5. Nach Ansicht des Ausschusses kann dieses ganze Unterfangen nur gelingen, wenn die Qualität der vermittelten allgemeinen Grundbildung gesteigert und das den einzelstaatlichen Bildungssystemen innewohnende enorme Potential in koordinierter Weise zum Einsatz gebracht wird. Deswegen fordert er die Kommission auf, alle diesbezüglichen Anregungen aufzugreifen und durch gut durchdachte Maßnahmen die den einzelstaatlichen Bildungssystemen allesamt anhaftende anachronistische Schwerfälligkeit überwinden zu helfen. Diesbezüglich wäre es durchaus denkbar und machbar, in diesem Zusammenhang durch konkrete Maßnahme ein Klima eines Wettstreits innerhalb der Gemeinschaft (schulische Einheiten, Bildungsbereiche, einzelstaatliche Bildungssysteme) zu schaffen und zu nähren und ein Wettbewerbsdenken gegenüber den Bildungssystemen in Drittländern zu pflegen⁽¹⁾.

4.6. Was die einzelnen Vorschläge der Kommission anbelangt, vertritt der Ausschuß folgenden Standpunkt:

- Er teilt die Vorstellungen der Kommission hinsichtlich der Anzahl der Zielvorgaben und der Konzentrie-

⁽¹⁾ Diese Idee ist im Zusammenhang mit der Notwendigkeit zu sehen, ein Klima der Befreiung der einzelstaatlichen Bildungssysteme aus der ihnen weitgehend anhaftenden Schwerfälligkeit zu schaffen. Zu diesem Zweck wird die Einführung einer „Olympiade des Wissens“ vorgeschlagen, in deren Rahmen die aktive Mitwirkung von Schülern/Studenten, schulischen Gruppen und Bildungsstätten und -bereichen an von der Kommission vorher abgesteckten Zielen honoriert werden soll. Diese Preise können sich u.a. beziehen auf: besondere Unterstützung konkreter Aktionen; Mobilitätsinitiativen; Stipendien; Förderung von Infrastrukturmaßnahmen entsprechend dem Gegenstand der Auszeichnung.

rung der Anstrengungen, wobei er der Rolle der virtuellen Mobilität als Instrument des europäischen Bildungsraums für den Aufbau des Europas des Wissens besondere Bedeutung beimißt.

- Er erachtet die Vorstellungen der Kommission bezüglich der Weiterentwicklung der Maßnahmen und der Rolle der eingebundenen Akteure als sehr wesentliche Ansätze für die Zukunftsaussichten des sozialen Dialogs.
- Nach seiner Einschätzung gehen die Integrierung der neuen Politik auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Jugend in die Perspektive der Erweiterung der EU und die neue Art und Weise des Follow-up und der Koordinierung der Anstrengungen (im Wege entsprechender Rechts-

instrumente) in die richtige Richtung. Allerdings sieht der Ausschuß die Notwendigkeit, die verschiedenen Bereiche sorgfältig gegeneinander abzugrenzen und unterdessen eine Bestandsaufnahme des „gemeinsamen europäischen Kulturerbes“ durchzuführen.

- Was schließlich die Haushaltsmittel und die Verwaltung der Programme angeht, sind die Bereiche allgemeine und berufliche Bildung und Jugend als politische Betätigungsfelder vordringlicher und oberster Priorität anzusehen. Der Ausschuß erklärt sich mit der Einführung eines Ziels 3 einverstanden; er gibt jedoch zu bedenken, daß dabei vor allem darauf geachtet werden muß, daß das System der Kofinanzierung der Programme in zuverlässiger und effizienter Weise funktioniert.

Brüssel, den 25. März 1998.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS

ANHANG

zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Die nachstehenden Änderungsanträge erhielten mehr als 25 % der abgegebenen Stimmen, wurden aber im Verlauf der Beratungen abgelehnt:

Ziffer 3.8.2

Die letzten zwei Punkte sind zu streichen.

Begründung

Aus dem zweiten Punkt geht nicht hervor, was wir wollen. Halten wir es für gut oder für schlecht, daß das System der Kofinanzierung nicht zur Erschließung zusätzlicher Gemeinschaftsmittel führt?

Der dritte Punkt handelt von dem geplanten Ziel 3 der Strukturfonds. Hier sollten wir uns mit unserem Urteil zurückhalten, bis eine spezielle diesen Fonds gewidmete Stellungnahme vorliegt. Außerdem kann die öffentliche Finanzierung nicht durch die Strukturfonds, sondern nur durch Maßnahmen der Gemeinschaft sichergestellt werden.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 22, Nein-Stimmen: 37, Stimmenthaltungen: 11.

Ziffer 4.5

Im letzten Satz ist der Ausdruck „ein Klima des Wettstreits ... zu schaffen und zu nähren“ durch „für einen intensiveren Erfahrungsaustausch ... zu sorgen“ zu ersetzen.

Begründung

Die Idee eines Wettstreits zwischen den schulischen Einheiten, Bildungsbereichen und einzelstaatlichen Bildungssystemen weckt falsche Vorstellungen. Bei einem scharfen Wettbewerb verdrängt der leistungsfähigere Anbieter seine Konkurrenten. Ein einzelstaatliches Bildungssystem kann aber nicht durch ein anderes verdrängt werden. Unser Ziel sollte vielmehr sein, voneinander zu lernen, damit wir alle leistungsfähigere Bildungssysteme bekommen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 29, Nein-Stimmen: 38, Stimmenthaltungen: 2.

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Intensivierung der Heranführungsstrategie“

(98/C 157/14)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 11. Dezember 1997 gemäß Artikel 23 Absatz 3 seiner Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen, Außenhandels- und Entwicklungspolitik nahm ihre Stellungnahme am 13. März 1998 an. Berichterstatter war Herr Hamro-Drotz.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 353. Plenartagung am 25. und 26. März 1998 (Sitzung vom 25. März) mit 98 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

Der Europäische Rat faßte im Dezember 1997 in Luxemburg die notwendigen Beschlüsse zur Einleitung des Erweiterungsprozesses der Europäischen Union. Die Beschlüsse gründeten auf den einschlägigen Stellungnahmen der Kommission⁽¹⁾, den Beschlüssen des Ministerrats vom 27. November 1997 und 8. Dezember 1997 sowie dem Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat. Eine weitere Grundlage bilden die von der Kommission erstellten Berichte über die wirtschaftliche Lage und die Entwicklungsaussichten der antragstellenden Staaten⁽²⁾.

In den Schlußfolgerungen des Europäischen Rats werden die hauptsächlichen Herausforderungen in diesem Bereich hervorgehoben: „Das Ziel der nächsten Jahre besteht darin, die Staaten, die den Beitritt anstreben, in die Lage zu versetzen, Mitglieder der Union zu werden, und die Union darauf vorzubereiten, ihre Erweiterung unter guten Bedingungen durchzuführen ...“⁽³⁾.

Die Kommission hat die erforderlichen Arbeiten eingeleitet, und die Umsetzung der Heranführungsstrategie wurde im März 1998 begonnen.

Im Anhang sind die zentralen Punkte und die aktuelle Lage der Heranführungsstrategie dargestellt.

2. Bisherige Aktivitäten des WSA zu dieser Thematik

Ein integriertes Europa, in dem künftige Generationen bessere Lebensqualität und Rahmenbedingungen vorfinden, war schon immer ein grundlegender Gedanke bei der Tätigkeit des Wirtschafts- und Sozialausschusses.

Der Ausschuß war daher in den letzten Jahren eng an den Bestrebungen der EU zur Intensivierung der Beziehungen zu den MOEL beteiligt. Diese Thematik ist inzwischen zu einer Priorität in der Tätigkeit des Ausschusses geworden. Es wurden zahlreiche Stellungnahmen und Berichte erarbeitet und verabschiedet, um die Gemeinschaftsinstanzen bei der Auseinandersetzung mit dieser Herausforderung konstruktiv zu beraten.

Der WSA hat im Rahmen seines Beitrags zur Intensivierung der Zusammenarbeit mit den MOEL in den letzten Jahren zahlreiche Anhörungen (in Brüssel, Warschau, Tallinn usw.) von Vertretern sozioökonomischer Gruppen der Bewerberstaaten veranstaltet. Der Ausschuß hat im Zusammenhang mit den vorbereitenden Arbeiten zu seinen Stellungnahmen auch bei anderen Gelegenheiten Treffen mit Vertretern solcher Gruppen organisiert, beispielsweise während der „Europa der Bürger“-Konferenzen in Wien und Helsinki. Der Ausschuß hat ferner durch die Schaffung von gemeinsamen beratenden Ausschüssen die bilateralen Kontakte mit Gruppen einiger dieser Länder gestärkt. Die erzielten Ergebnisse und Schlußfolgerungen wurden jeweils festgehalten und in den Stellungnahmen und Berichten des WSA umfassend berücksichtigt.

3. Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Die vorliegende Stellungnahme soll Hilfestellung bei der Einleitung der intensivierten Heranführungsstrategie (März 1998) leisten und Maßnahmen und Schwerpunkte vorschlagen.

Die Stellungnahme stützt sich auf die Schlußfolgerungen früherer Stellungnahmen des WSA, ohne diese ausdrücklich zu zitieren oder zu erwähnen. Da der Ausschuß sich weiterhin am Vorbereitungsprozeß zur Erweiterung der Union beteiligen will, konzentriert sich die vorliegende Stellungnahme auf die zentralen Fragen der Anfangsphase des Prozesses.

⁽¹⁾ AGENDA 2000, KOM(97) 2000 endg., Bd. I, Bd. II und Zusammenfassungen und Schlußfolgerungen zu den Beitrittsanträgen. Kommissionsvorschlag für eine Verordnung (EG, EURATOM) des Rates über die Hilfe für die beitrittswilligen Länder in Mittel- und Osteuropa im Rahmen der Heranführungsstrategie (KOM(97) 634 endg.).

⁽²⁾ Europäische Wirtschaft, Supplément C Nr. 3 und 4 (ISSN 1027-2097).

⁽³⁾ C/97/400.

3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß befürwortet u.a. folgende vom Europäischen Rat genannte zentrale Grundsätze des Beitrittsprozesses: Die Bewerberstaaten nehmen nach den gleichen Voraussetzungen und Kriterien am Beitrittsprozeß teil, jedes Bewerberland geht je nach seinem Bereitschaftsgrad entsprechend einem eigenen Zeitplan vor, die Einleitung der Beitrittsverhandlungen setzt voraus, daß das Bewerberland die vom Europäischen Rat in Kopenhagen beschlossenen Kriterien erfüllt und das Gemeinschaftsrecht in seine Gesetzgebung übernommen hat und daß dieses zum Zeitpunkt des Beitritts auch tatsächlich angewandt wird.

Ziel aller Beteiligten sollte sein, daß im Zusammenhang mit dem Beitritt lediglich in Einzelfällen vorübergehende Übergangsmaßnahmen genehmigt werden können.

Diese Grundsätze unterstreichen die Bedeutung der Intensivierung der Heranführungsstrategie. Nach Auffassung des WSA hängt die kommende Erweiterung in erster Linie davon ab, wie gut die Umsetzung dieser Strategie von Anfang an gelingt.

3.2. Der Ausschuß befürwortet die Vorgehensweisen der intensivierten Heranführungsstrategie, möchte jedoch auf folgende Punkte hinweisen:

- Einer möglichst konkreten und realistischen Definition der Beitrittspartnerschaft kommt die Schlüsselrolle zu, daher sollte die Bedeutung der Vorbereitung und der Umsetzung in diesem Bereich betont werden. Zu diesem Zweck müssen gesondert für jedes Bewerberland eindeutige politische, wirtschaftliche, soziale (u.a. beschäftigungsorientierte), sektorspezifische (u.a. im Agrar- und im Umweltbereich) und auf regionale Zusammenarbeit ausgerichtete Ziele gesetzt werden. Des WSA stellt mit Befriedigung fest, daß die von der Kommission am 4. Februar 1998 vorgeschlagenen länderspezifischen Partnerschaftsleitlinien diesen Grundgedanken entsprechen. Ferner muß der Überwachung der Partnerschaften, der Berichterstattung über ihre Verwirklichung sowie der Überprüfung der Aktionsprogramme besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, und es muß sich ein fortlaufender Prozeß entwickeln.
- In dem Partnerschaftsprozeß, der in vielen Fällen wohl lange dauern wird, sollte auch darauf geachtet werden, daß der *acquis* der Union sich fortlaufend ändert, u.a. durch den wachsenden inneren Zusammenhalt der Union, die Stärkung des Binnenmarktes und die Verwirklichung der Währungsunion. In den beitragswilligen Staaten muß im Wege der Zusammenarbeit eine ausreichende Fähigkeit zur Anpassung an diese Änderungen erreicht werden. Gleichzeitig muß gewährleistet werden, daß der in der Union erreichte *acquis* nicht gefährdet und der Zusammenhalt der Union nicht im Zuge der Erweiterungsvorbereitungen und der Erweiterung selbst geschwächt wird.
- Die finanziellen Voraussetzungen der Erweiterung müssen stets genauestens abgeschätzt und verfolgt werden, und es müssen Beschlüsse vermieden werden, die zu untragbaren finanziellen Folgen während

der Vorbereitungsphase oder auch nach den Beitritten führen würden. Die Aktionspläne müssen auf einem realistischen Finanzierungsrahmen beruhen und auf der Grundlage bereits zur Verfügung stehender oder absehbarer Mittel aufbauen. Es sollte nach neuen Finanzierungsmöglichkeiten gesucht werden, wobei u.a. die Bankensysteme stabilisiert und die Börsenmärkte gefestigt werden sollten, durch die sowohl inländisches als auch ausländisches Privatkapital angelockt werden kann. Gleichzeitig müssen jedoch klar umrissene Bedingungen für eine solche Finanzierung, die Tilgungspläne der Bewerberstaaten, die Sicherheit privater Investitionen usw. vereinbart werden. Die Garantie des Eigentumsrechts ist hierfür Voraussetzung. Die Finanzierungsbedürfnisse und -ziele (u.a. für Verbesserungen der Umwelt) sollten jeweils auf der Grundlage der zentralen Bedürfnisse und der jeweiligen Fortschritte sorgfältig abgegrenzt werden. Die Finanzierung muß sich darauf stützen, welche Fortschritte das Land in dem Prozeß erzielt hat. Die im Rahmen von PHARE und verschiedener Fonds verfügbaren Instrumente müssen ständig weiterentwickelt werden, um die Unterstützung effizienter zu gestalten und von vornherein eine problemlose Koordination der verschiedenen Finanzierungsinstrumente sichergestellt werden. Die Darlehensmöglichkeiten der Europäischen Investitionsbank und die Bürgschaftsmöglichkeiten des Europäischen Investitionsfonds müssen ausgeweitet werden, und die bereits eingeleitete Zusammenarbeit mit der EBWE und der Weltbank muß ausgebaut werden.

- Da der Heranführungsprozeß wahrscheinlich äußerst komplex und schwerfällig sein und unterschiedliche Zeitpläne umfassen wird, müssen die Verwaltungskapazitäten der Union von Anfang an möglichst dauerhaft angelegt und genügend Ressourcen bereitgestellt werden. Der Vorbereitungs- und Entscheidungsprozeß muß für alle beteiligten Instanzen offen und einheitlich gestaltet werden.

3.3. Der Ausschuß unterstützt desgleichen vorbehaltlos die Heranführungsstrategie für Zypern, wie sie in Luxemburg beschlossen wurde. Der WSA fordert alle Beteiligten auf, die Bemühungen um eine Verbesserung der Beziehungen zwischen den beiden Bevölkerungsteilen zu unterstützen. Dies würde dazu beitragen, wieder Vertrauen zwischen den Bevölkerungsteilen herzustellen.

3.4. Der WSA fordert die EU und die Türkei auf, ihre Zusammenarbeit in zielstrebigem und aktiver Weise zu stärken, um Verhältnisse anzustreben, die eine möglichst baldige Intensivierung der Heranführungsstrategie für die Türkei ermöglichen.

Der Ausschuß beabsichtigt, diesen Prozeß u.a. über die Tätigkeit des Gemischten Beratenden Ausschusses aus Vertretern des WSA und der verschiedenen türkischen Interessenverbände zu unterstützen.

3.5. Die Union sollte allgemein mit dem Fortschreiten der Erweiterungsvorbereitungen auch verstärkt auf die Entwicklung grenzüberschreitender und regionaler Zusammenarbeit zwischen den Bewerberländern sowie zwischen diesen und den Nachbarstaaten achten, die außerhalb der EU verbleiben.

Es ist darauf hinzuwirken, daß die gegenseitigen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Beziehungen der Bewerberländer nicht unterbrochen, sondern verstärkt werden. Der Ausschuß schlägt vor, daß die Europäische Union im Rahmen der Aktionspläne weiterhin tatkräftige Unterstützung für den Ausbau des Handels und der Zusammenarbeit zwischen den Bewerberländern besonders in Grenzregionen und zwischen Nachbarstaaten leistet.

3.6. Der WSA schließt sich der Feststellung des Europäischen Rats an, daß die Erweiterung auch von der eigenen Bereitschaft der Union zur Aufnahme neuer Mitglieder sowie einer effizienten Umstrukturierung seiner Institutionen entsprechend den Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags abhängt. Die Vorbereitungen zur Regierungskonferenz der jetzigen Mitgliedstaaten hierzu müssen parallel zur Umsetzung der Heranführungsstrategie in einer Weise erfolgen, die es auch den Bewerberländern ermöglicht, sich rechtzeitig auf diesen Prozeß einzustellen.

Es muß dafür gesorgt werden, daß die Erweiterung einen möglichst hohen Nutzen bringt, der allen Teilen der Union gleichermaßen zugute kommt. Ferner ist darauf zu achten, daß in den Mitgliedstaaten ausreichend Informationen über die Vorteile und Folgen der Erweiterung vorliegen und in der Öffentlichkeit aktiv darüber diskutiert wird.

Die künftige Erweiterung sollte in angemessener Weise auch bei der Entwicklung der Beziehungen zu Drittländern sowie bei der Beteiligung der EU an den stattfindenden Verhandlungen in verschiedenen internationalen Foren, wie etwa der Welthandelsorganisation, berücksichtigt werden.

Auch die Auswirkungen der Erweiterung auf den WSA, seine Zusammensetzung, Tätigkeit und internen Verfahren muß in diesem Zusammenhang behandelt werden. Der Ausschuß ist bereit, seinen eigenen Standpunkt in dieser Frage vorzutragen.

3.7. Die intensivierte Heranführungsstrategie wird sich auf zwei Hauptziele konzentrieren:

- a) die verbesserte Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden und der Gerichte und
- b) die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in die einzelstaatliche Gesetzgebung und die Aufstockung der hiermit verbundenen Investitionen. Durch die letztgenannte Maßnahme soll die auf wirtschaftlichen und sozialen Werten gründende internationale Wettbewerbsfähigkeit des beitrittswilligen Staates gesteigert und seine Fähigkeit, erfolgreich mit dem aus der Mitgliedschaft resultierenden härteren innergemeinschaftlichen Wettbewerb auf den heimischen

Märkten fertigzuwerden, verbessert werden. Voraussetzung hierfür ist auch eine auf breiter Front zu verwirklichende Stärkung der Infrastruktur der Bewerberstaaten und ihre Einbindung in die bestehenden gesamteuropäischen Verkehrsnetze. Die Auswirkungen eines solchen Vorgehens erstrecken sich auch auf die Beschäftigung, den Wohlstand und das Arbeitsleben.

Die größten Herausforderungen der Strategie sind die Vorbereitung der Länder auf die Mitgliedschaft in der EU sowie die Vorbereitung der jetzigen Mitgliedstaaten auf eine erweiterte Union. Wichtig ist, daß die Bürger, die Wirtschaftskreise und die anderen Akteure sowohl in der Union als auch in den Bewerberländern die künftige Erweiterung, die EU-Mitgliedschaft und deren Folgen nachvollziehen können.

Aus diesem Grund fordert der Ausschuß die Union auf, die intensivierte Heranführungsstrategie auf breiter Front zu verwirklichen, indem auch die sozialen und wirtschaftlichen Kreise in den Prozeß miteinbezogen werden, sowie die Bewerberländer zu entsprechenden Maßnahmen zu motivieren. Die Standpunkte der Wirtschaft, der Arbeitnehmer, der Landwirtschaft, der Verbraucher und sonstiger maßgeblicher Interessengruppen müssen mit Hilfe eines angemessenen gesellschaftlichen Dialogs berücksichtigt werden, und diese Kreise müssen sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene in die Erweiterungsvorbereitungen einbezogen werden. Der WSA ist davon überzeugt, daß die Erfolgchancen des eingeleiteten Erweiterungsprozesses wachsen, wenn diese Kreise zur Heranführungsstrategie, zur Verwirklichung und Überwachung der Beitrittspartnerschaften sowie zu dem hiermit verbundenen Phare-Management gehört und ihr Wissen, ihre Erfahrungen, ihre Verbindungen und ihre Sichtweisen genutzt werden.

Die nachhaltige Stärkung der dem gesellschaftlichen Dialog entsprechenden Verfahrensweisen in den Mitgliedstaaten der EU sowie die Erläuterung der Partnerschaftsinhalte und der Mitgliedschaftsbedingungen für die verschiedenen Akteure der Bewerberländer setzen eine Beteiligung dieser Kreise an dem Prozeß voraus. Zu einer funktionierenden Wirtschaft gehört auch ein funktionierender Arbeitsmarkt sowie ein funktionierender sozialer Dialog mit den etablierten und selbständig agierenden Interessengruppen, u.a. im Kreis der Wirtschaft, der Arbeitnehmer und der Landwirtschaft sowie zwischen diesen Kreisen und dem Staat. Die Heranführungsstrategie sollte daher als zentralen Teil Erneuerungsprozesse beinhalten, die auf den Prinzipien einer funktionierenden Wirtschaft, der Bürgergesellschaft, der Demokratie und des Rechtsstaats aufbauen. Hierfür müssen in den Bewerberstaaten u.a. neue Strukturen und einschlägiges Know-how geschaffen und entwickelt werden. Der Einsatz und die Unterstützung der sozialen Akteure der EU-Länder ist dabei unersetzlich. Gleichzeitig werden durch diese Beteiligung die betreffenden Akteure der EU und der jetzigen Mitgliedstaaten auf die Erweiterung der Union vorbereitet. Nach Ansicht des WSA sollte von den Akteuren der EU und der Mitgliedstaaten ein verantwortungsbewußter Einsatz zur Erreichung der gesetzten Erweiterungsziele vorausgesetzt werden.

Dem Wirtschafts- und Sozialausschuß könnte im Rahmen der Heranführungsstrategie und der oben erwähnten Punkte eine zentrale Rolle zugewiesen werden. Er schlägt vor, daß die EU seine derzeitigen Bemühungen um die Herstellung noch engerer und wirksamerer, bi- und multilateraler Kontakte zu den Sozialpartnern der beitrittswilligen Länder unterstützt.

Der Ausschuß beabsichtigt, auf der Grundlage seiner in diesem Zusammenhang gesammelten Erfahrungen und geschaffenen Kontakte weitere Stellungnahmen zu diesem Themenkreis abzugeben und den von ihm geführten strukturierten Dialog auszubauen, u.a. durch die Veranstaltung jährlicher Anhörungen mit den Akteuren der Beitrittskandidaten und den weiteren Ausbau der regelmäßigen bilateralen Beziehungen zu den genannten

Akteuren in den einzelnen Bewerberstaaten. Angestrebt wird die Befragung der gesellschaftlichen Akteure der Bewerberstaaten über die Heranführungsstrategie und die Partnerschaften und eventuellen Verbesserungsbedarf in diesem Bereich, die Erläuterung der Ziele und Bedingungen der verschiedenen Akteure beim Vorbereitungsprozeß, die Verbesserung des Zusammenwirkens, die Förderung notwendiger gesellschaftlicher Strukturen in den Bewerberländern sowie das Weiterleiten der bei dieser Tätigkeit sich ansammelnden Gesichtspunkte an die zuständigen Organe der EU. So sollen die laufenden Erweiterungsvorbereitungen der EU unterstützt werden.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß schlägt vor, daß die EU seine Tätigkeit als einen institutionellen Teil der intensivierten Heranführungsstrategie betrachtet.

Brüssel, den 25. März 1998.

Der Präsident

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Tom JENKINS

ANHANG

zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Wesentlicher Inhalt des angenommenen Konzepts zur Vorbereitung neuer Beitritte zur EU

1. Die drei Hauptelemente der Erweiterungsvorbereitung der E

Der Europäische Rat beschloß im Dezember 1997 in Luxemburg zur Vorbereitung der Erweiterung folgende Schritte:

1) Einrichtung einer jährlichen Europa-Konferenz [die erste fand am 12. März 1998 statt] der Mitgliedstaaten der EU und derjenigen beitrittswilligen europäischen Staaten, die die Werte und die internen und externen Ziele der Union teilen. Zur Teilnahme eingeladen werden von der EU zunächst die mittel- und osteuropäischen Bewerberstaaten, Zypern und die Türkei.

Die Konferenz wird ein der politischen Konsultation dienendes multilaterales Gremium sein, in dem Fragen, die für die Teilnehmer von allgemeinem Interesse sind, erörtert werden, um die Zusammenarbeit in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik und Justiz und Inneres sowie in anderen Bereichen von gemeinsamem Interesse — insbesondere Wirtschaft und regionale Zusammenarbeit — auszubauen und zu intensivieren.

2) Einleitung [am 30. März 1998] des Beitrittsverhandlungsprozesses auf der Grundlage von Artikel O des Vertrags über die Europäische Union betreffend die zehn antragstellenden Staaten Mittel- und Osteuropas und Zypern (15+11 Konzept). Dieser Prozeß umfaßt folgende Elemente:

a) Es wird ein einheitliches Gesamtkonzept für diese Bewerberstaaten aufgestellt; die Mitglieder der Union treffen je nach Bedarf mit diesen Staaten zusammen. [Der Rat verabschiedete am 26. Januar 1998 eine Verordnung über das Gesamtkonzept.]

b) Eine intensivierte Heranführungsstrategie, die es den zehn Beitrittskandidaten ermöglicht, Unionsmitglieder zu werden. Hauptelemente der Strategie sind die Beitrittspartnerschaften und verstärkte Heranführungshilfen (siehe Kapitel 2). Zypern wurde eine besondere, etwas abweichende Heranführungsstrategie angeboten. [Im Jahr 1999 wird die erste allgemeine Überprüfung der Strategie vorgenommen.]

c) Die Stellungnahmen der Kommission (AGENDA 2000 samt Anhängen) stellen einen Ausgangspunkt dar. Die Beitrittsverhandlungen sollen wie folgt verlaufen:

Die EU beruft [30. März 1998] bilaterale Regierungskonferenzen ein, um mit Zypern, Ungarn, Polen, Estland, der Tschechischen Republik und Slowenien die Verhandlungen über die Beitrittsbedingungen einzuleiten.

Die Mitgliedstaaten entscheiden auf Vorschlag des COREPER unverzüglich über ein allgemeines Verhandlungskonzept, das detaillierte Verfahrensregelungen für die kommenden Verhandlungen festlegt. [Der Rat entschied über diese Ausgangsfragen auf seiner Tagung vom 13. und 14. März 1998.]

Die EU beschleunigt (zum selben Zeitpunkt) die Vorbereitungen für die Verhandlungen mit Rumänien, der Slowakei, Lettland, Litauen und Bulgarien, insbesondere durch eine Analyse des Besitzstandes der Union. [ab dem 3. April 1998]

d) Es wird ein Verfahren zur Überprüfung der Fortschritte der einzelnen Moel eingeführt, zu denen die Kommission regelmäßige Berichte liefert. Zu diesem Zeitpunkt kann die Empfehlung zur Eröffnung bilateraler Regierungskonferenzen gegeben werden. [Der erste Bericht wird Ende 1998 erstellt.]

3) Angebot einer speziellen Strategie für die Türkei, die die grundsätzliche Fähigkeit der Türkei zum Beitritt zur Europäischen Union bestätigt. Die Strategie wird vom Assoziationsrat EU-Türkei überprüft, insbesondere auf Grundlage von Artikel 28 des Assoziationsabkommens. [Die Kommission hat im März diese Strategie mit der Vorlage von Vorschlägen zur Intensivierung der Zusammenarbeit in verschiedenen Spezialbereichen ergänzt.]

2. Wesentlicher Inhalt der intensivierten Heranführungsstrategie

Der Europäische Rat von Essen leitete 1995 die Heranführungsstrategie ein, basierend auf den Europa-Abkommen, dem strukturierten Dialog und der Finanzhilfen aus dem PHARE-Programm. Der Rat von Dublin beschloß 1996, diese Strategie zu verstärken und auf alle antragstellenden Staaten auszuweiten.

Auf Beschluß des Europäischen Rates von Luxemburg sind die Europa-Abkommen Grundlage für die Beziehungen der EU mit den MOEL-Kandidaten. [Auch die die drei baltischen Staaten betreffenden Übereinkommen treten am 1. Februar 1998 in Kraft.] Die intensivierte Heranführungsstrategie wird genauer in der Agenda 2000 ⁽¹⁾ beschrieben.

Die intensivierte Heranführungsstrategie soll alle mittel- und osteuropäischen Bewerberstaaten befähigen, sich auf die Beitrittsverhandlungen und die Mitgliedschaft vorzubereiten und sich bereits vor der Mitgliedschaft dem acquis der Union möglichst weit anzunähern.

Die Strategie konzentriert sich a) auf Beitrittspartnerschaften und b) auf Steigerung der Heranführungshilfen.

Die länderspezifischen Beitrittspartnerschaften sind das Schlüsselement der intensivierten Heranführungsstrategie. Ziel ist die Mobilisierung aller möglichen Formen von Unterstützung für den jeweiligen Beitrittskandidaten auf der Grundlage von Prioritätsbereichen und Aktionsprogrammen, die von der Kommission ausgearbeitet und jährlich von der EU und dem jeweiligen Beitrittskandidaten vereinbart werden. Die finanzielle Unterstützung, vor allem aus dem PHARE-Programm, wird an die Fortschritte der Beitrittskandidaten und speziell an die Einhaltung des Programms zur Übernahme des Besitzstandes gebunden.

Der Rat wird unverzüglich über die Festlegung des Partnerschaftskonzepts beschließen, auf dessen Grundlage bis spätestens 15. März 1998 über die Einzelheiten jeder einzelnen Partnerschaft entschieden wird. [Die Vorschläge zu den länderspezifischen Partnerschaften wurden am 4. Februar 1998 bekanntgegeben. In ihnen werden kurzfristige (im Laufe des Jahres 1998 zu verwirklichende) und längerfristige sowie allgemeine als auch sektorspezifische Ziele vorgeschlagen. Diese Ziele wurden am 23. Februar 1998 bzw. am 10. März 1998 vom Rat und Parlament auf der Grundlage von Artikel 235 genehmigt.]

⁽¹⁾ AGENDA 2000, Band II, DOK/97/7.

[Zu Beginn der Verhandlungen im März sollen auch die einzelnen Bewerberstaaten ihre Handlungspläne zur Inkraftsetzung des *acquis* in ihrem Land vorlegen. Weitere Faktoren der Heranführung sind: ein Programm zu den mittelfristigen wirtschaftlichen Schwerpunkten, Leitlinien für die Verwirklichung des Binnenmarktes sowie Zusammenarbeit zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität.]

Eine merklich erhöhte Heranführungshilfe wird vor allem aus dem PHARE-Programm bereitgestellt werden, das auf die Beitrittsprioritäten ausgerichtet wurde, indem dem Programm zwei prioritäre Aufgaben zugewiesen wurden: die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden und der Gerichte (ca. 30 %) und Investitionen in Verbindung mit der Übernahme und Umsetzung des *acquis* (ca. 70 %). PHARE ist mit einem Haushalt von 10,5 Milliarden ECU für den Zeitraum 1990-1999 das bedeutendste Programm für die MOEL. Auch die Regelung des PHARE-Beitrags der Jahre 2000-2006 befindet sich in Vorbereitung. [Die Kommission legte am 18. März 1998 ihren Vorschlag für eine Verordnung über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt, SIVB, vor]

Die Heranführungshilfe wird ab dem Jahr 2000 landwirtschaftliche Hilfen sowie ein Strukturinstrument umfassen, das Maßnahmen ähnlich denen des Kohäsionsfonds Priorität einräumen wird. 7 Milliarden ECU aus dem Strukturfonds und 4 Milliarden ECU aus dem Haushalt der GAP wurden bereits für die Heranführungshilfe vorgemerkt. Die Europäische Investitionsbank (EIB) beschloß kürzlich, ihre Unterstützung für die MOEL in den kommenden zwei Jahren auf 3,5 Milliarden ECU zu verdoppeln.

Ein wichtiger Teil der Heranführungshilfe ist der Zugang der antragstellenden Staaten zu einigen Gemeinschaftsprogrammen und der Leitung bestimmter Ausschüsse. Die Entscheidungen über den Zugang werden von Fall zu Fall getroffen.

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:

- dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ausdehnung der Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit auf das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland“, und
- dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ausdehnung der Richtlinie 97/80/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zur Beweislast in Fällen geschlechtsbedingter Diskriminierung auf das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland“

(98/C 157/15)

Der Rat beschloß am 17. März 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 100 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Der Ausschuß beauftragte die Fachgruppe Sozial- und Familienfragen, Bildungswesen und Kultur mit der Vorbereitung der Arbeiten zu diesem Thema. Im Verlauf der Arbeiten bestellte der Ausschuß Frau Maddocks als Hauptberichterstattlerin (Artikel 20 und 50 der Geschäftsordnung).

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 353. Plenartagung (Sitzung vom 25. März 1998) mit 52 gegen eine Stimme bei einer Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

In Übereinstimmung mit seiner Haltung in seinen früheren Stellungnahmen ⁽¹⁾ zur Ausdehnung der Richtlinien über den Europäischen Betriebsrat und über Elternurlaub auf das Vereinigte Königreich begrüßt der Wirtschafts- und Sozialausschuß die Übernahme der Sozialvorschriften des neuen Vertrags durch das Vereinigte Königreich. Dementsprechend billigt der Ausschuß auch die beiden Vorschläge der Kommission.

Brüssel, den 25. März 1998.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS

⁽¹⁾ ABl. C 19 vom 21.1.1998.

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen mit dem Titel ‘Externe Aspekte der Wirtschafts- und Währungsunion’“

(98/C 157/16)

Die Europäische Kommission beschloß am 13. Mai 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Arbeitsdokument zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts-, Finanz- und Währungsfragen nahm ihre Stellungnahme am 10. März 1998 an. Berichterstatter war Herr Pelletier.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 353. Plenartagung am 25. und 26. März 1998 (Sitzung vom 26. März) mit 63 gegen 19 Stimmen bei 19 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Das im April 1997 veröffentlichte Arbeitsdokument der Kommission, für das langwierige Analyse- und Konsultationsarbeiten erforderlich waren, enthält die ersten Vorstellungen der Kommission zur Frage der künftigen Rolle und Stellung des Euro im internationalen Währungssystem.

1.2. Die Kommission ist zur Erstellung dieses Dokuments zu beglückwünschen, in dem die sehr komplexen Probleme der Beziehungen der Wirtschafts- und Währungsunion zur übrigen Welt dargestellt sind.

1.3. Die Analyse der internationalen Auswirkungen des Übergangs zum Euro ist wie folgt gegliedert: das wirtschaftliche Gewicht der Euro-Zone in der Weltwirtschaft, Fragen des Übergangs, das Verhältnis zwischen Wirtschaftspolitik und Euro-Wechselkurs sowie schließlich die Stellung Europas als Partner auf internationaler Ebene.

1.4. Zu mehreren Punkten unterbreitet die Kommission keine Vorschläge, sondern erläutert lediglich die Probleme, ohne Stellung zu beziehen. Sie eröffnet damit die Diskussion, die für das Währungsgleichgewicht in der Welt von grundlegender Bedeutung sein wird, da der Euro neben dem Dollar eine maßgebliche internationale Rolle spielen soll.

1.5. Die Bemühungen der Kommission zur Propagierung des Euro müßten zweifellos durch vertiefte fachliche Analysen abgestützt werden, um eine Antwort auf die von der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen⁽¹⁾, dem Internationalen Währungsfonds⁽²⁾, der OECD bzw. verschiedenen angesehenen Wirtschaftsforschungsinstituten in der Europäischen Union⁽³⁾ aufge-

worfenen Probleme zu finden, welche von der Kommission überhaupt nicht bzw. nur beiläufig erwähnt werden, nämlich dergestalt, daß „über die externen Aspekte des Euro in internationalen Gremien zunehmend diskutiert wird“.

2. Vorwort

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hatte bereits Gelegenheit, sich zu den mit der Einführung der einheitlichen Währung verbundenen Währungs- und Wirtschaftsproblemen zu äußern, insbesondere in seiner Stellungnahme von Oktober 1995 zum „Grünbuch über die Modalitäten des Übergangs zur einheitlichen Währung“⁽⁴⁾. Er hatte seinerzeit unterstrichen, es sei seine Pflicht, ebenso wie die der Gemeinschaftsbehörden im allgemeinen, die Lage realistisch zu prüfen. Von derselben Haltung sind die Bemerkungen in diesem Stellungnahmeentwurf getragen, der im wesentlichen das Ziel hat, der Stimme des Wirtschafts- und Sozialausschusses in der Diskussion Gehör zu verschaffen, ohne an seiner Unterstützung der Einführung der einheitlichen Währung Zweifel aufkommen zu lassen. Es geht praktisch darum, Fragen aufzuwerfen und die Problematik aufzuzeigen, ohne in diesem Stadium Lösungen vorzuschlagen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. In Abschnitt A, der die wichtigsten volkswirtschaftlichen Kennziffern enthält, die das weltwirtschaftliche Gewicht der Euro-Zone veranschaulichen, insbesondere im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten und Japan, wird klar gesagt, daß diese neue Zone, sobald sie sich auf sämtliche Mitgliedstaaten erstreckt, über ein den Vereinigten Staaten vergleichbares wirtschaftliches und handelspolitisches Gewicht verfügen wird. Daneben wird mit der Wirtschafts- und Währungsunion sehr rasch einer der größten Finanzmärkte für Staatsanleihen auf der Welt entstehen.

3.2. In diesem Stadium des Übergangs zur Währungsunion ist es jedoch erforderlich, diesen Vergleich zwischen der Europäischen Union, die sich aus in ihrer Wirtschaftsstruktur (die Koeffizienten für das Pro-Kopf-

⁽¹⁾ Economic Survey of Europe in 1996-1997 (Untersuchung der Wirtschaftslage in Europa 1996-1997) — Vereinte Nationen — New York und Genf — 1997.

⁽²⁾ World economic outlook (Weltwirtschaftliche Aussichten) — Mai 1997 — IWF (vom Sekretariat des IWF erstellter Überblick).

⁽³⁾ Um Kontroversen zu vermeiden, werden die Bemerkungen nationaler Institutionen in diesem Dokument nicht wiedergegeben. Es ist jedoch zu bemerken, daß diese Bemerkungen im allgemeinen mit denen der internationalen Institutionen übereinstimmen.

⁽⁴⁾ ABl. C 18 vom 22.1.1996.

BIP reichen von 1-4), in bezug auf die Grundregeln für das Funktionieren ihrer Wirtschaft (Staatseingriffe, Steuersysteme usw.) bzw. die Sozialbeziehungen sehr unterschiedlichen Mitgliedstaaten zusammensetzt, und Ländern wie den Vereinigten Staaten oder Japan zu relativieren, die in ihrem gesamten Staatsgebiet nun einmal eine größere Homogenität aufweisen, auch wenn dort ebenfalls beträchtliche regionale Unterschiede auszumachen sind.

3.3. Die Bemerkungen über die Euro-Zone in der Weltwirtschaft im Vergleich zu den Vereinigten Staaten oder Japan liefern zwar für die öffentliche Meinung einen Bezugsrahmen, doch haben sie der Substanz nach eine wenig tragfähige Grundlage, weil sie komplexe Daten der internationalen Beziehungen und des relativen Gewichts konkurrierender Volkswirtschaften vereinfachen.

3.4. Auch wenn die Hypothese der Kommission für die Festlegung der Euro-Zone verständlich erscheint — auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß schließt sich voll und ganz dem Wunsch der Kommission an, daß sich die derzeitigen fünfzehn Mitgliedstaaten an der Wirtschafts- und Währungsunion beteiligen —, so ist es doch gewagt, eine Zukunftsvision mit der Feststellung zu begründen: „Vermutungen über ihre anfängliche Zusammensetzung wird damit aus dem Wege gegangen“⁽¹⁾. Eine Analyse in Form variabler Szenarios wäre zweifellos angebrachter gewesen.

3.5. Es ist nämlich nunmehr bekannt, daß 1999 vier Länder der Europäischen Union nicht an der Währungsunion teilnehmen werden, sei es, weil sie den Beitritt derzeit nicht wünschen, sei es, daß die wirtschafts- und währungspolitischen Bedingungen des Maastrichter Vertrags nicht erfüllt sind. Diese Unsicherheit hinsichtlich der Zahl der Teilnehmerländer mindert die Aussagekraft des Arbeitsdokuments der Kommission. Selbst wenn zuzugeben ist, daß die außerhalb der Euro-Zone verbleibenden Länder aufgrund der Regeln, denen sie unterliegen, und aufgrund des Einflusses, den diese Zone auf ihre Geld- und Wechselkurspolitik ausüben wird, sehr stark von dieser Zone abhängig sein werden, so kann doch unmöglich behauptet werden, daß es in diesen Bereichen unter den 15 Mitgliedstaaten nur eine Politik geben wird.

3.6. Ferner besteht schwerlich Gewißheit, auch wenn es vorstellbar erscheint, daß die Spannungen zwischen den europäischen Währungen verschwinden werden. Allerdings wird es bei einer völligen Konvergenz wie im Fall von Dänemark, bei einer glaubwürdigen Fortsetzung der Konvergenzbemühungen wie im Fall von Griechenland und beim politischen Willen, dem Euroblock so bald wie möglich beizutreten, wofür sich derzeit die Anzeichen mehren (auch im Vereinigten Königreich), nur noch wenige Anlässe für Spannungen und Arbitrage-Geschäfte geben. Das Nebeneinander von teilnehmenden und nichtteilnehmenden Währungen gibt den Devisenmärkten aber praktisch täglich die Möglichkeit zu Arbitrage-Geschäften zwischen diesen Währungen⁽²⁾.

⁽¹⁾ Vgl. Einleitung (Ziffer 3) des Kommissionsdokuments.

⁽²⁾ Vgl. auch die Veröffentlichung der englischen Zentralbank „Practical issues arising from the introduction of the Euro“.

3.7. *Der Finanzmarkt der Euro-Zone*

3.7.1. Die Kommission unterstreicht zu Recht die veränderte Dimension des Finanzmarktes, denn mit der WWU entsteht einer der größten Märkte für Staatsanleihen auf der Welt, auch wenn die nationalen Merkmale jedes Schuldtitels bestehen bleiben werden.

3.7.2. Es wäre wünschenswert gewesen, daß das Kommissionsdokument näher auf bestimmte vom Wirtschafts- und Sozialausschuß für wesentlich erachtete Punkte eingegangen wäre, die besser hätten herausgearbeitet werden müssen:

- die Hindernisse, die aufgrund der unterschiedlichen Steuersysteme einer wirklichen Marktintegration entgegenstehen und das Risiko eines massiven Abflusses von Sparkapital in die Länder der Zone mit der günstigsten Steuerregelung;
- das Risiko, daß durch die Mindestreserveverpflichtung in den Teilnehmerländern die Nichtteilnehmerländer begünstigt werden, die später der Wirtschafts- und Währungsunion beitreten könnten und die sich ein Übergewicht bei den Marktanteilen gesichert haben;
- die Auswirkungen eines einheitlichen Währungs- und Finanzmarktes auf die Lage der derzeitigen Finanzplätze. Mit der als unvermeidlich angesehenen Verringerung der Anzahl der Wertpapierbörsen und der Handelsplätze stellt sich das Problem der Zukunft bestimmter nationaler Finanzplätze⁽³⁾. In der Europäischen Union gibt es derzeit 32 Börsenplätze gegenüber 8 in den Vereinigten Staaten.

3.7.3. Auch wenn das vom Wirtschafts- und Sozialausschuß zur Stellungnahme vorliegende Arbeitsdokument der Kommission die externen Aspekte des Euro zum Gegenstand hat, wäre es interessant, die Auswirkungen dieses Zusammenwachsens der Finanzmärkte in einer spezifischen Mitteilung zu behandeln.

3.8. *Die Internationalisierung des Euro*

3.8.1. Die Kommission vertritt die Auffassung, daß der Euro zur internationalen Währung werden wird, u.a. für Unternehmen aus Drittländern, die mit der Euro-Zone Handel treiben, als auch Verkehrswährung bei Transaktionen, die außerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion abgewickelt werden.

3.8.2. Ferner ist die Kommission der Ansicht, daß die stabilitätsorientierte Währungs- und Haushaltspolitik die Verwendung des Euro als Reservewährung der Wirtschaftsteilnehmer wie auch der Zentralbanken begünstigen dürfte.

3.8.3. Dahinter steckt die Vorstellung, die zwar nicht ausdrücklich geäußert wird, aber doch mitschwingt, daß

⁽³⁾ Vgl. Referat von David Clementi, stellvertretender Gouverneur der englischen Zentralbank, der die Ansicht vertritt, daß London zum führenden Finanzplatz für den Euro in Europa aufsteigen wird, selbst wenn das Vereinigte Königreich außerhalb der Euro-Zone verbleibt (Financial Times vom 20. Januar 1998).

der Euro im Laufe der Zeit den Dollar zumindest teilweise als internationales Anlageinstrument ersetzen könnte.

3.8.4. Diese Überlegung, die in der ganzen, der Propagierung des Euro gewidmeten Literatur eine größere Rolle spielt, muß jedoch eingehender analysiert werden:

3.8.4.1. Die Rolle, die der Dollar in den Aktiva der Zentralbanken spielt, war weniger das Resultat einer freien Wahl als einer durch das Handelsbilanzdefizit und das unzureichende inländische Sparaufkommen der Vereinigten Staaten verursachten Zwangslage sowie der Unmöglichkeit für die Zentralbanken, Dollar auf dem Devisenmarkt zu veräußern, ohne einen Kursverfall auszulösen. Dies zeigt sehr deutlich das Beispiel Japans, das in amerikanischen Staatsanleihen — dem Gegenstück zu seinen Handelsbilanzüberschüssen mit den Vereinigten Staaten — überinvestiert ist.

3.8.4.2. Ferner muß bei der verbreiteten Vorstellung, daß der Status als Reservewährung bloß Vorteile bietet, differenziert werden. Falls der Euro aufgrund seiner innewohnenden Qualitäten zu einer begehrten Währung wird, so wird sein Kurswert an den Devisenmärkten steigen, insbesondere im Verhältnis zu den großen Konkurrenzwährungen, dem Dollar und dem Yen.

3.8.4.3. Selten kommt der Nachteil zur Sprache, den eine Überbewertung des Euro an den Devisenmärkten für sämtliche Unternehmen der Euro-Zone haben könnte. Der Ausschuß äußert den Wunsch, daß diese Frage eingehend analysiert wird.⁽¹⁾ Eine Unterbewertung wäre nämlich ebenso schädlich wie eine Überbewertung. Das internationale Währungssystem sollte möglicherweise grundlegend reformiert werden. Dollar und Yen sind sehr starken Kursschwankungen ausgesetzt gewesen, und mit dem Euro kann es ebenso gehen. Das mit Sicherheit Positive an der Währungsunion ist, daß der Handel zwischen den teilnehmenden Ländern im wesentlichen in Euro abgewickelt wird, was ihre Außenabhängigkeit stark verringern wird. Der Außenwert des Euro dürfte deshalb eine weitaus weniger wichtige Rolle spielen als bislang z. B. der Außenwert des französischen Franc für Frankreich oder der Außenwert des belgischen Franc für Belgien.

3.8.4.4. In Ziffer 10 geht die Kommission — leider nur knapp — auf das grundlegende Problem ein, daß es nämlich für die Geldpolitik kompliziert werden könnte, die monetären Aggregate zu beherrschen, deren Entwicklung stärker von den Entscheidungen ausländischer Aktivbesitzer abhängig wird.

3.8.4.5. Der Ausbau der internationalen Rolle des Euro müßte logischerweise auch zur Folge haben — wie es bei den Euro-Dollar der Fall war —, daß außerhalb der Euro-Zone Euro-Guthaben angesammelt werden, die als Grundlage für die Kreditgewährung dienen, ohne daß die Europäische Zentralbank oder irgendeine Kontrollinstanz eine Möglichkeit zur Regulierung des Volumens hätte.

3.8.4.6. Es wäre wünschenswert, daß die Kommission und das Europäische Währungsinstitut eine eingehende Analyse der Risiken vornehmen, die sich aus einer mangelhaften Beherrschbarkeit der Geldmengengrößen ergeben, was einen Verlust der Kontrolle der Euro-Geldmengensteuerung bedeuten würde⁽²⁾.

4. Fragen des Übergangs — Abschnitt B

4.1. Die Kommission betont, daß zwar allgemein damit gerechnet wird, daß sich die Einführung des Euro mittel- und langfristig günstig auf die internationalen Währungsbeziehungen auswirkt, der Übergang zur einheitlichen Währung als solcher jedoch eine Reihe von Fragen aufwirft, die im wesentlichen damit zu tun haben, daß es zu einer Wechselkursinstabilität zwischen dem Euro und anderen wichtigen Währungen kommen oder daß der Wert des Euro von dem als angemessen anzusehenden Niveau abweichen könnte. Diese Gefahr ist im derzeitigen internationalen Währungssystem eindeutig gegeben und hat mit dem Übergang zur einheitlichen Währung nichts zu tun. Der einzige Unterschied besteht darin, daß sich der externe Wert des Euro auf die europäischen Volkswirtschaften sehr viel weniger stark auswirken wird, als dies bei ihren jeweiligen nationalen Währungen der Fall war, was als erheblicher Fortschritt zu werten ist.

4.2. Das Dokument nennt vier Hauptgründe für eine ggf. vor dem 1. Januar 1999 oder während des Übergangszeitraums auftretende Instabilität:

- die Einschätzung der Wirtschaftsakteure, daß die Europäische Zentralbank künftig einer straffen geldpolitischen Linie folgen werde,
- eine nachlassende Haushaltsdisziplin der einzelnen Mitgliedstaaten,
- ein übermäßiger Dollarbestand der Zentralbanken,
- die Unvorhersehbarkeit von Umschichtungen, die mit der Einführung des Euro in den Portefolios der Investoren vorgenommen werden.

4.3. Während die Kommission zu den drei erstgenannten Punkten beruhigende Argumente vorbringt, räumt sie die Unsicherheit ein, mit der das Verhalten der Anleger während des Übergangszeitraums behaftet ist.

4.3.1. Aufgrund der Analysen der Kommission könnte von einem Szenario ausgegangen werden, bei dem der Anfangskurs des Euro auf einem Niveau liegt, das sich erheblich von dem unterscheidet, welches den Fundamentaldaten der europäischen Volkswirtschaft in ihrer Vielfalt entspreche.

⁽¹⁾ Das Europäische Parlament warnt vor Rezessionsgefahren, die sich aus einer Überbewertung des Euro ergeben könnten (vgl. Entschließung vom 13. Januar 1998).

⁽²⁾ Herr Duisenberg hat bei seiner Begegnung mit der Fachgruppe Wirtschafts-, Finanz- und Währungsfragen eingeräumt, daß es sich um ein echtes Problem handelt, aber die Auffassung vertreten, es sei Aufgabe der Währungsbehörden der nicht zur Euro-Zone gehörenden Länder, ein etwaiges Aus-dem-Ruder-Laufen der Entwicklung bei den Euro-Guthaben in den Griff zu bekommen.

4.3.2. Die Europäische Zentralbank könnte sich nämlich veranlaßt sehen, eine allzu straffe Geldpolitik zu betreiben und die Refinanzierungssätze anzuheben, um die Finanzmärkte zu beschwichtigen, die sich angesichts der von einigen Ländern betriebenen Politik in bezug auf das Ziel der Preisstabilität skeptisch zeigen könnten. Während des Übergangszeitraums muß also alles unterlassen werden, was die Glaubwürdigkeit der Europäischen Zentralbank beschädigen kann.

4.4. Die Dollarreserven der europäischen Zentralbanken, die bereits einen großen Überhang aufweisen, könnten stark überschießen, da einerseits der Bedarf an Währungsreserven wegen der festen Paritäten der Euro-Teilnehmerwährungen zurückgehen und andererseits die in Fremdwährungen denominierten Handels- und Finanzströme sehr stark abnehmen dürften, da zwei Drittel dieses Verkehrs auf die Gemeinschaft entfallen.

4.4.1. Angesichts eines für den Euro sehr günstigen Risiko-Ertrag-Verhältnisses, das noch durch eine größere Liquidität des Marktes gestützt wird, dürften die Investoren ihre Euro-Aktiva aufstocken.

4.5. Die Rolle der Europäischen Zentralbank wird daher ausschlaggebend sein, und die Risiken, die sich aus einem zu starken Euro bzw. einer Absicht der Europäischen Zentralbank, den Euro über hohe Zinssätze hart zu machen, ergeben würden, dürfen nicht unterschätzt werden.

4.6. Andere Unsicherheiten, die die Spekulation anheizen könnten, erwachsen aus dem künftigen Außenwert der einheitlichen Währung im Verhältnis zu anderen Währungen. Dieser Außenwert wird die Resultante aus der Wirtschaftsleistung der Teilnehmerländer und dem Vertrauen der Investoren in die Europäische Zentralbank sein. Jede Währungsneuordnung enthält unbekannte Größen, die auf den Finanzmärkten zu höheren Risikoprämien führen.

4.7. Durch massive Währungsspekulationen ausgelöste mögliche Turbulenzen sind eine reale Gefahr trotz der beschwichtigenden Verlautbarungen der Währungsbehörden und der Meinung bestimmter Finanzkreise, die Autorität genießen; selbst wenn die Verhältnisse, die zu den Ereignissen von September 1992 geführt haben, nicht mehr die gleichen sind, könnten die Währungsbehörden große Schwierigkeiten haben, gegen eine oder mehrere Währungen gerichtete spekulative Druckwellen abzufangen. Auch wenn ein Vergleich von Strömen und Beständen gewagt ist, muß doch bedacht werden, daß die Tagesumsätze an den Devisenmärkten auf etwa 1 300 Milliarden Dollar geschätzt werden. Diese Zahl schwankt jedoch von Tag zu Tag beträchtlich und muß mit einem Abschlagskoeffizienten versehen werden, um die im Tagesverlauf abgewickelten Geschäfte zu berücksichtigen. Aber selbst wenn dieser Betrag beträchtlich gekürzt wird, übersteigt er die gesamten Währungsreserven der europäischen Zentralbanken, die

vom Internationalen Währungsfonds auf 350 Milliarden Dollar veranschlagt werden⁽¹⁾, bei weitem. Das Geschäftsvolumen auf den Devisenmärkten wird mit dem Verschwinden der Länderwährungen der Euro-Zone zurückgehen, doch ist und wird der Devisenmarkt weiterhin von den Dollartransaktionen beherrscht.

4.8. Trotz der Konvergenz der fundamentalen Indikatoren könnte die Euro-Zone zeitweilig nicht vor Turbulenzen auf den internationalen Devisenmärkten gefeit sein. Die Spannungen, denen das Europäische Währungssystem aufgrund der Dollarkursschwankungen ausgesetzt war, werden sich auf den Euro übertragen, wobei die Europäische Zentralbank im Vergleich zum derzeitigen System der gegenseitigen Konzertierung und Stützung der Zentralbanken zweifellos größere Widerstandsfähigkeit aufweisen wird, ohne daß sich jedoch die störenden Auswirkungen des Systems floatender Devisenkurse wirklich vollständig ausschalten ließen⁽²⁾.

4.9. Es wäre unvorsichtig, den Fall einer divergierenden Entwicklung des Wechselkurses zwischen Euro und den Währungen der außerhalb der Euro-Zone verbliebenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union auszuschließen. Es ist wenig hilfreich, zur Veranschaulichung dieses Risikos das Stichwort Abwertungswettbewerb in die Diskussion zu werfen.

4.10. Es muß der Fall ins Auge gefaßt werden, daß sich — selbst wenn seit mehreren Jahren eine zunehmende Konvergenz und eine größere Stabilität der Leitkurse festzustellen ist — am Markt ein sehr starker Druck aufbaut, der sich durch die Interventionen der Europäischen Zentralbank und der verbündeten Zentralbanken nicht eindämmen läßt. Das Europäische Währungsinstitut ist sich dieses Risikos bewußt, glaubt jedoch, es über die Zinssätze und Interventionen auf den Devisenmärkten unter Kontrolle halten zu können.

4.11. Die Bedrohung für den Zusammenhalt der Wirtschafts- und Währungsunion darf jedoch nicht unterschätzt werden. Dieser Zusammenhalt könnte einer Disparität der Wettbewerbsbedingungen aufgrund ungeordneter Wechselkursanpassungen nicht standhalten. Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß dieser Frage in einer ergänzenden Analyse nachgegangen werden muß.

4.12. Vergleichbare Überlegungen müßten hinsichtlich der Auswirkungen einer Euro-Zone auf die Perspektiven einer Erweiterung der Europäischen Union um die mittel- und osteuropäischen Länder angestellt werden. Es ist nämlich schwer vorstellbar, daß diese Länder innerhalb der für die Erweiterung vorgesehenen Fristen in die Euro-Zone eingebunden werden können.

⁽¹⁾ Vgl. Anhang I des Kommissionsdokuments.

⁽²⁾ Das Europäische Parlament vertritt in seiner Entschließung vom 13. Januar 1998 zu dem zur Stellungnahme vorliegenden Kommissionsdokument die Auffassung, „daß der Wechselkurs des Euro unmittelbar nach dessen Einführung [...] Schwankungen unterliegen könnte, wobei die Gefahr besteht, daß sich diese Schwankungen über einen relativ langen Zeitraum hinziehen, da das Wegfallen der Volatilität des Wechselkurses des Euro ausgeglichen wird, ...“.

4.12.1. In einer ergänzenden Analyse sollte allerdings untersucht werden, welche Vorteile wettbewerbsmäßig aus der Schwäche der Währungen dieser Länder im Verhältnis zum Euro gezogen werden können.

4.13. Der Ausschuß macht sich zum Sprachrohr der von den Sozialpartnern, den Bürgern und den Unternehmen in der Europäischen Union geäußerten Meinung: Die Währungsbehörden müssen konkrete Maßnahmen vorsehen und ergreifen, damit die angeführten pessimistischen Szenarios der Vergangenheit nicht Wirklichkeit werden können. Es ist möglich sein, allein den europäischen Märkten Restriktionen aufzuerlegen, die sie gegenüber den konkurrierenden außereuropäischen Märkten benachteiligen würden. Darüber hinaus bestünden die einzig denkbaren konkreten Maßnahmen darin, in Europa weiterhin eine Währungs- und Haushaltspolitik wie aus dem Lehrbuch zu betreiben: Spekulationen werden im allgemeinen nur durch Unausgewogenheiten, Inkohärenzen und Widersprüche in der Währungs-, Haushalts- und Steuerpolitik bestimmter Staaten ausgelöst. Die zu ergreifenden Maßnahmen sollten daher vor allem darauf abzielen, präzise Verpflichtungen zur Überwachung und Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten und den internationalen Zentralbanken vorzusehen, um die erforderliche Maßnahmen ins Werk zu setzen.

4.14. Effiziente Maßnahmen zu ergreifen, die den freien Kapitalverkehr und die (Finanz-)Dienstleistungsfreiheit nicht beschränken, ist gewiß ein schwieriges Unterfangen. Ebenso wenig dürfte es möglich sein, allein den europäischen Märkten Restriktionen aufzuerlegen, die sie gegenüber den konkurrierenden außereuropäischen Märkten benachteiligen würden. Darüber hinaus bestünden die einzig denkbaren konkreten Maßnahmen darin, in Europa weiterhin eine Währungs- und Haushaltspolitik wie aus dem Lehrbuch zu betreiben: Spekulationen werden im allgemeinen nur durch Unausgewogenheiten, Inkohärenzen und Widersprüche in der Währungs-, Haushalts- und Steuerpolitik bestimmter Staaten ausgelöst. Die zu ergreifenden Maßnahmen sollten daher vor allem darauf abzielen, präzise Verpflichtungen zur Überwachung und Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten und den internationalen Zentralbanken vorzusehen, um die erforderliche Maßnahmen ins Werk zu setzen.

4.15. In diesem Sinne begrüßt der Ausschuß die Entscheidung des Rates, im Mai 1998 unwiderrufliche Paritäten zwischen den Teilnehmerwährungen festzulegen, und stellt fest, daß die Paritäten Ende 1997 nicht mehr weit von den Leitkursen entfernt sind.

4.15.1. Durch die Bekanntgabe der Wechselkurse lassen sich Ungewißheiten abbauen. Die Marktakteure und sämtliche Wirtschaftsteilnehmer würden damit über eine wichtige Information für das wirtschaftliche Funktionieren der Union verfügen.

4.15.2. Damit wäre der Rahmen für die Geld- und Wechselkurspolitik während des Übergangszeitraums (von Mai bis Dezember 1998) festgelegt.

5. Einfluß der Wirtschaftspolitik auf den Euro-Wechselkurs — Abschnitt C

5.1. Angesichts des Zieles der Union, sowohl Haushaltskonsolidierung als auch Vollbeschäftigung zu erreichen, dürfte es wünschenswert sein, in der Euro-Zone relativ lockere monetäre Bedingungen zu schaffen, ohne das Ziel der Preisstabilität zu gefährden.

5.2. Die Kommission hebt folgendes hervor: „Was die langfristigen Aspekte anbetrifft, so wird sich im Euro-Wechselkurs niederschlagen, wie die WWU funktioniert. Hier geht es insbesondere darum, die Herausforderung des scharfen Wettbewerbs durch geeignete strukturelle Maßnahmen zu meistern. Größere Arbeitsmarktflexibilität und Steuer- und Sozialversicherungsreformen, die optimal leistungsfähige Systeme entstehen lassen, werden der europäischen Wirtschaft helfen, sich auf die globalen Herausforderungen gebührend einzustellen. Sollten sich diese Reformen fortsetzen, würde die WWU zu einem Strukturwandel beitragen, der wiederum positive Auswirkungen auf die Beschäftigung hätte.“⁽¹⁾

5.2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß äußert den Wunsch, daß diese Maßnahmen, die wesentliche Auswirkungen haben, zum Gegenstand einer vertiefenden zusätzlichen Analyse gemacht werden sollten⁽²⁾.

6. In Abschnitt D wird der Rahmen festgelegt, in den Europa als Partner auf internationaler Ebene eingebettet ist

6.1. Die Wirtschafts- und Währungsunion hat die direkte Konsequenz, daß ein einheitlicher Wechselkurs und eine einheitliche Geldpolitik festgelegt werden.

6.2. Die Frage der Vertretung der Gemeinschaft auf internationaler Ebene stellt sich insbesondere im Rahmen des Internationalen Währungsfonds. Die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Luxemburg (Dezember 1997) sind ziemlich allgemein gehalten. Dort heißt es: „Die Kommission wird in dem Maß an der Vertretung nach außen beteiligt, wie dies notwendig ist, damit sie die ihr durch die einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen kann.“ Hierzu dürften nähere Ausführungen erforderlich sein.

7. Schlußfolgerung

7.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß möchte sich an der Debatte über die Bedingungen und die Auswirkungen der Einführung einer einheitlichen Währung in der Wirtschaftsunion voll beteiligen.

7.2. Mit den in diesem Stellungnahmeentwurf gemachten Bemerkungen bzw. den skizzierten Szenarien soll in keiner Weise die vom Ausschuß befürwortete Schaffung einer Währungsunion in Frage gestellt werden, sondern ein Beitrag zur vertieften Erörterung der praktischen Bedingungen ihrer Verwirklichung geleistet werden.

⁽¹⁾ Vgl. Ziffer 22 des Kommissionsdokuments.

⁽²⁾ Vgl. die vertieften Analysen von Horst Siebert, Präsident des Weltwirtschaftsinstituts in Kiel und Mitglied des Sachverständigenrates der Bundesregierung, sowie von Heiner Flassbeck, Chefvolkswirt des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW).

7.3. Die im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „Externe Aspekte der Wirtschafts- und Währungsunion“ enthaltene Analyse- und Argumentationskette, die insbesondere im Zusammenhang mit der Mitteilung zu den „praktischen Aspekten der Einführung des Euro“ gesehen werden muß, stellt einen wesentlichen Beitrag zur Grundsatzdebatte über die Wirtschafts- und Währungsunion dar, ohne daß jedoch die Problematik, die weitreichende Konsequenzen für die harmonische Vollendung einer historisch beispiellosen Erfahrung hat, erschöpfend behandelt wird.

7.4. Es besteht ein Gegensatz zwischen dem Tiefgang der von der Kommission, dem EWI und den Berufsverbänden erstellten Studien über die technischen Bedingungen der Währungsunion und der noch unzureichenden Analyse ihrer wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen.

7.5. Paradoxerweise finden sich die umfangreichsten Untersuchungen dieser Problematik in den Berichten außerhalb der Europäischen Union angesiedelter internationaler Institutionen (IWF, Vereinte Nationen, BIZ, OECD usw.) bzw. in Studien von nationalen Wirtschaftsforschungsinstituten, deren Zusammenfassung noch zu machen ist. Es ist daher unerläßlich, daß die Kommission ihren Standpunkt zu diesem Problem bekannt macht.

7.6. In den meisten dieser Berichte bzw. Studien klingen Besorgnisse über die Auswirkungen der Währungsunion auf das Wirtschaftswachstum und infolgedessen auf die Verbesserung der Beschäftigungslage in Europa an.

7.7. Die Konvergenz der Gesamtheit von Wirtschafts-, Währungs- und Haushaltspolitik in Richtung größerer Straffheit, das Gewicht der Kriterien von Maastricht und die Annahme eines „Stabilitätspakts für Wachstum“ haben zum Ziel, wieder auf den „Wachstumspfad“ zurückzufinden, wecken aber auch Befürchtungen.

7.8. Der Ausschuß erachtet sich derzeit nicht in der Lage, die Begründetheit dieser Befürchtungen zu beurteilen. Er hält es allerdings für wünschenswert, daß in den Analysen der Kommission auf diese Befürchtungen eingegangen wird. Mit diesem Schritt soll nicht die Wirtschafts- und Währungsunion in Frage gestellt, sondern es sollen die Besorgnisse zerstreut werden, die in bezug auf ihre Einführung, die Rückkehr zu einem für den Abbau der Arbeitslosigkeit erforderlichen Wirtschaftswachstum und letztendlich den Erfolg der Währungsunion bestehen könnten.

7.9. Der Ausschuß möchte sich an der Grundsatzdebatte über die wirtschaftlichen Bemühungen der Wirtschafts- und Währungsunion verstärkt und ergänzend beteiligen, indem er während seiner Beratungen die Anhörung international renommierter Ökonomen vornimmt.

7.10. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß nimmt mit Interesse und Genugtuung zur Kenntnis, daß er mit seinen in der Stellungnahme geäußerten Besorgnissen auf einer Linie mit den vom Europäischen Parlament in seiner Entschließung vom 13. Januar 1998 zum Arbeitsdokument der Kommission zum Ausdruck gebrachten Besorgnisse liegt.

Brüssel, den 26. März 1998.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluß des Rates über Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung innovativer und arbeitsplatzschaffender kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU) — Initiative für mehr Wachstum und Beschäftigung“

(98/C 157/17)

Der Rat beschloß am 24. Februar 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 130 Absatz 3 des EG-Vertrags mit dem vorgenannten Vorschlag zu befassen.

Der Ausschuß beauftragte die Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen mit der Vorbereitung der Arbeiten zu diesem Thema und bestellte Herrn Pezzini zum Hauptberichterstatler.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 353. Plenartagung (Sitzung vom 26. März 1998) einstimmig folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die meisten Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung sind zwar von den Mitgliedstaaten zu treffen, doch ist infolge der Entscheidungen, die im November 1997 auf dem Luxemburger Beschäftigungs-Sondergipfel des Europäischen Rates gefällt wurden, die Europäische Kommission beauftragt worden, Vorschläge für neue Finanzinstrumente zur Unterstützung innovativer und arbeitsplatzschaffender kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) auszuarbeiten; die Anwendung von Artikel 130 (Industriepolitik) als Rechtsgrundlage stellt eine bemerkenswerte Entwicklung in einem Bereich dar, in dem die Gemeinschaft bisher nicht sonderlich aktiv war.

1.2. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt diese Fortschritte, da sie mit seinen in einer Reihe von Stellungnahmen⁽¹⁾ dargelegten Ansichten übereinstimmen.

2. Wesentlicher Inhalt der Kommissionsvorlage

2.1. Das Europäische Parlament hat im Rahmen seiner „Initiative für mehr Wachstum und Beschäftigung“ dafür gesorgt, daß Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt zur Unterstützung der KMU bereitgestellt werden.

2.2. In Wahrnehmung ihres Initiativrechts entwirft die Kommission mit dem hier zu behandelnden Vorschlag für einen Beschluß des Rates ein Programm zur Verwendung dieser Mittel als Ergänzung der laufenden Tätigkeiten der Europäischen Investitionsbank (EIB)

und des Europäischen Investitionsfonds (EIF) sowie anderer aktueller Gemeinschaftsinstrumente. Besonders betont wird dabei der Finanzbedarf innovativer⁽²⁾ und arbeitsplatzschaffender KMU einschließlich technologieorientierter Firmen, die womöglich wegen des mit ihren Unternehmungen verbundenen hohen Risikos kein Kapital aus herkömmlichen Quellen heranziehen können.

2.3. Der Vorschlag der Kommission umfaßt drei verschiedene Maßnahmen:

- Verbesserung des Zugangs für innovative Unternehmen zu Anfangsphasen- und Gründungskapital aus Wagniskapitalfonds des privaten Sektors durch vom EIF verwaltete Investitionen in spezialisierte Investmentfonds;
- Förderung grenzübergreifender Joint ventures von KMU innerhalb der EU durch die Gewährung finanzieller Hilfen in der Planungs- und Anlaufphase wie auch als Beitrag zu den Kosten von Vermögenswerten, für die bislang nur wenige Förderungsquellen existieren. Dieses Projekt wird von der Kommission und einzelstaatlichen Intermediären verwaltet; und
- eine wiederum vom EIF verwaltete Bürgschaftsfazilität für KMU mit Wachstumspotential. Das führt zu einer Aufteilung des Risikos zwischen der Kommission und den einzelstaatlichen Bürgschaftssystemen — einschließlich der Systeme auf Gegenseitigkeit und der Systeme anderer geeigneter Finanzinstitute sowie auch der EIB in Fällen, in denen ihre Statuten sonst die Teilnahme wegen des hohen Risikos verbieten würden.

⁽¹⁾ Stellungnahmen des WSA zu folgenden Themen: Bedeutung der Kreditgarantiegemeinschaften: ABl. C 169 vom 6.7.1992; Finanzprobleme kleiner und mittelständischer Unternehmen: ABl. C 388 vom 31.12.1994; Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen: ABl. C 397 vom 31.12.1994; Drittes Mehrjahresprogramm für KMU in der EU: ABl. C 295 vom 7.10.1996; Zweites Integriertes Programm für KMU und das Handwerk: ABl. C 56 vom 24.2.1997.

⁽²⁾ Definition von Innovation in dem Grünbuch der Kommission zur Innovation (KOM(95) 688 endg., Einleitung). Schematisch ausgedrückt bedeutet Innovation: Umstellung und Ausweitung des Produkt- und Dienstleistungsangebots und der entsprechenden Märkte; Umstellung der Produktions-, Zulieferungs- und Vertriebsmethoden; Einführung von Änderungen im Management, in der Arbeitsorganisation sowie bei den Arbeitsbedingungen und Qualifikationen der Arbeitnehmer.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Als wichtigstes Kriterium entsprechend dem Ziel des Vorschlags der Kommission ist die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Förderung und Unterstützung von KMU zu nennen.

Es geht vor allem darum, dauerhafte und qualifizierte Arbeitsplätze zu schaffen.

Dies soll auch als Hauptkriterium für die Förderungswürdigkeit gelten. Dieses Ziel muß durchgehend Priorität haben.

Außerdem sollte die anschließende Evaluierung der Vorhaben detailliert genug durchgeführt werden, um daraus Lehren für die künftige Anwendung ziehen zu können.

3.2. Die Kommission weist darauf hin, daß in Europa bei weitem weniger Anfangsphasen- und Gründungskapital als in den USA zur Verfügung steht. Selbst dort erhalten jedoch im Augenblick nur ungefähr 2 % der Firmen Mittel aus dieser Quelle. In Europa bestehen nicht nur erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, was den Umfang von Wagniskapital betrifft; dieses scheint auch weniger risikofreudig zu sein — ein großer Teil der verfügbaren Mittel wird für Unternehmensübernahmen durch leitende Mitarbeiter bzw. für den Erwerb von Anteilen an größeren, wohl-etablierten Firmen durch Managementmitglieder aufgewendet. Zweifellos klafft eine Finanzierungslücke, und dem Europäischen Parlament sowie der Kommission gebührt Beifall für ihre Bemühungen, dieses Problem anzugehen, d.h. nicht so sehr wegen der Zahl der potentiell Begünstigten, sondern angesichts ihres Wirtschaftspotentials.

3.3. Das Programm muß nach kaufmännischen Gesichtspunkten verwaltet werden und besonders das hohe Risiko berücksichtigen, das mit dieser Art von Investitionen verbunden ist. Insbesondere das bei jedem Vorhaben geforderte Maß an Innovation muß von Sachverständigen für den jeweiligen Tätigkeitsbereich korrekt bewertet werden, und es bedarf zumindest einer gewissen Markterkundung. Selbst dann ist klar, daß jede endgültige Entscheidung darüber, ob ein Vorhaben unterstützungswürdig ist, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vor allem anhand der festgestellten Geschäftsführungskompetenzen der Projektteilnehmer beurteilt wird.

3.4. Einer der wichtigsten Zwecke des Europäischen Investitionsfonds bestand ursprünglich darin, KMU zu Darlehensbürgschaften zu verhelfen. Bislang war die Zahl derjenigen, denen auf diese Weise geholfen werden konnte, enttäuschend. Das liegt womöglich an der übervorsichtigen Haltung des EIF. Es steht zu hoffen, daß diese neue Initiative dem Mißstand abhelfen wird.

3.5. Es kommt darauf an, alle drei Initiativen einer großen Öffentlichkeit bekannt zu machen, damit möglichst viele Kleinunternehmen und auch potentielle Unternehmensgründer davon erfahren. Dazu bedarf es nicht nur der bestehenden Informationskanäle, die von der Kommission vorgehalten werden (BC-Net,

Euro-Info-Zentren usw.), sondern auch einer breitangelegten Aktivierung der professionellen Intermediäre und Berufsorganisationen. Der Ausschuß schlägt der Europäischen Kommission vor, den professionellen Intermediären und Berufsorganisationen speziell die Aufgabe der Identifizierung und Begleitung der Projekte zu übertragen.

3.6. Es ist wichtig, daß die Projekte unter voller Berücksichtigung des Grundsatzes der Chancengleichheit beurteilt werden.

4. Spezifische Bemerkungen

Artikel 3 — die ETF-(European Technology Facility)-Startkapitalfazilität

4.1. Wenn Wagniskapitalfonds relativ geringfügige Investitionen ins Auge fassen, stoßen sie auf ein entscheidendes Hindernis in Form der Kosten, die die gebotene sorgfältige Untersuchung der betreffenden Firma und die langfristige Beratung und Unterstützung verursachen. Die Höhe derartiger Kosten macht eine Investition — abgesehen von einigen besonders vielversprechenden Vorhaben — häufig unwirtschaftlich. Wenn die Kommission sich von diesem Programm erhebliche Wirkung erhofft, sollte sie in Erwägung ziehen, einen Vorschußbeitrag zu den im Vorfeld entstehenden Bewertungskosten des jeweiligen Fonds zu leisten, der entsprechend der Gesamtrendite eines bestimmten Kapitalbestands, der im Rahmen dieses Programmes investiert wurde, rückzahlbar wäre. Zugegebenermaßen ist dies mangels Haushaltsmitteln nicht sofort möglich; der Ausschuß hofft jedoch, daß die Kommission künftige Möglichkeiten erkunden wird.

Zusätzlich sollte die Möglichkeit der Unterstützung bei der Auswertung der Projekte durch professionelle Intermediäre geprüft werden.

Artikel 4 — das Joint European Venture — JEV

4.2. Der Ausschuß begrüßt diese Initiative, die er selbst ausdrücklich angeregt hat. Das Fehlen finanzieller Ad-hoc-Instrumente ist tatsächlich einer der vom Ausschuß genannten Gründe für die zu geringe Anzahl von Gemeinschaftsunternehmen in der Union. Der Ausschuß legt der Kommission indessen nahe, sich mit den übrigen Hindernissen (gesetzlicher, steuerlicher Art usw.) zu befassen, um den Erfolg dieser ausgezeichneten Initiative zu sichern.

Artikel 5 — die KMU-Bürgschaftsfazilität

4.3. Der Ausschuß hat sich schon bei früheren Gelegenheiten⁽¹⁾ für eine derartige Fazilität ausgesprochen und billigt dieses wertvolle neue Finanzinstrument voll und ganz.

⁽¹⁾ Bedeutung der Kreditgarantiegemeinschaften (ABl. C 169 vom 6.7.1992); KMU in Grenzregionen (ABl. C 206 vom 7.7.1997).

Artikel 6 — Berichtspflichten und Evaluierung

4.4. Der Vierjahreszeitraum bis zur Vorlage einer eingehenden Bewertung dieses Programms erscheint auf den ersten Blick lang, auch wenn jährliche Berichte über die Umsetzung vorgesehen sind. Im Falle von Investitionen in Wagniskapitalfonds kann aber das zu kurzfristig sein, insbesondere, da es einige Zeit dauert, bis die Investitionen getätigt sind, und diese können bei einem Durchschnitt von sieben bis zehn Jahren eine Laufzeit von bis zu sechzehn Jahren haben. Es bedarf der weiteren Evaluierung, um festzustellen, welches die geeigneten Berichtsfristen sind.

Anhang I — Punkt 5

4.5. Soll die Initiative für mehr Wachstum und Beschäftigung ein langfristiger Erfolg werden, so müssen die Wagniskapitalhalter die Möglichkeit haben, aus ihren Investitionen auszusteigen, da sonst der Pool verfügbarer Mittel tendenziell eingefroren wird. Das zeigt die Bedeutung der gegenwärtig von der Kommission durchgeführten Untersuchung von Wachstumshindernissen, die den auf die Bedürfnisse der KMU eingestellten Kapitalmärkten im Wege stehen, sowie der Möglichkeiten, diese zu überwinden. Die Untersuchung kann jedoch

nur eine Teilantwort ergeben, da auch in Zukunft nur eine Minderheit von Firmen an die Börse gehen wird.

Anhang II — Ziffer 2

4.6. Die Qualität der beteiligten Finanzintermediäre wird den Erfolg der drei vorgeschlagenen Finanzinstrumente in erheblichem Maße mitbestimmen. Damit das Interesse eines möglichst breiten Querschnitts aus der Finanzwelt erweckt wird, ist zu hoffen, daß zumindest Kurzmeldungen mit dem Aufruf zu Interessensbekundungen an dem Joint European Venture in den wichtigsten Finanz- und Handelsblättern der EU veröffentlicht werden.

5. Schlußfolgerungen

Im Lichte der vorstehenden Anmerkungen befürwortet der Ausschuß die drei Initiativen, da sie versprechen, auf den Gebieten, wo erkennbare Lücken bestehen, einen effektiven Beitrag zur Finanzierung der KMU zu leisten. Es steht zu hoffen, daß diese Programme einer breiten Öffentlichkeit bekannt werden, äußerst erfolgreich sind und schließlich festgeschrieben werden. Auf diese Weise können sie einen erheblichen Beitrag zur Schaffung neuer hochwertiger Arbeitsplätze leisten.

Brüssel, den 26. März 1998.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Weißbuch zu den Sektoren und Tätigkeitsbereichen, die von der Arbeitszeitrichtlinie ausgeschlossen sind“

(98/C 157/18)

Die Europäische Kommission beschloß am 17. Juli 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Weißbuch zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Sozial- und Familienfragen, Bildungswesen und Kultur nahm ihre Stellungnahme am 12. März 1998 an. Berichterstatter war Herr Konz.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 353. Plenartagung am 25. und 26. März 1998 (Sitzung vom 26. März) mit 101 gegen 6 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Im Weißbuch soll aufgezeigt werden, wie im Rahmen der Arbeitszeitgestaltung der Gesundheitsschutz und die Sicherheit der Arbeitnehmer sichergestellt werden können, die z.Z. vom Anwendungsbereich der Richtlinie 93/104/EG des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung ausgenommen sind. Im Lichte der sektorenspezifischen Analysen und Bewertungen und als Antwort auf das Ersuchen des Europäischen Parlaments äußert die Kommission die Ansicht, daß es ein Problem zu lösen gilt, d.h., daß es in allen ausgeschlossenen Sektoren und Tätigkeitsbereichen Arbeitnehmer gibt, die nicht gegen lange Arbeitszeiten abgesichert sind bzw. für die keine angemessene Ruhezeit gewährleistet ist. (Außerdem könnten, wenn keine geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt und zwischen konkurrierenden Verkehrssektoren auftreten). Hier bieten sich vier Ansatzmöglichkeiten an:

- 1) ein unverbindlicher Ansatz,
- 2) ein rein sektoraler Ansatz,
- 3) ein differenzierter Ansatz,
- 4) ein rein horizontaler Ansatz.

Unter Berücksichtigung der im Weißbuch wiedergegebenen Ansichten der Sozialpartner schlägt die Kommission vor, auf der Grundlage von Option 3 (differenzierter Ansatz) vorzugehen. Diese Option ermöglicht eine Unterscheidung zwischen Tätigkeitsbereichen, die von der Arbeitszeitrichtlinie 93/104/EG des Rates erfasst werden können, und denjenigen, für die spezifische Maßnahmen erforderlich sind.

Dies würde folgendes beinhalten:

- Ausdehnung aller Bestimmungen der o.g. Arbeitszeitrichtlinie auf alle „nicht mobilen“ Arbeitnehmer. Entsprechende Anpassungen der Abweichungsmöglichkeiten würden vorgenommen, insbesondere damit die Kontinuität des Dienstes sichergestellt wird und andere betriebliche Anforderungen erfüllt werden können.

- Ausdehnung der Bestimmungen der Arbeitszeitrichtlinie bezüglich folgender Punkte auf alle „mobilen“ Beschäftigten und auf die Arbeitnehmer im Bereich „andere Tätigkeiten auf See“:

- bezahlter Mindestjahresurlaub von vier Wochen;
- Untersuchung des Gesundheitszustands von Nachtarbeitern;
- Gewährleistung angemessener Ruhezeiten;
- Festlegung einer jährlichen Höchstarbeitszeit.

- Einführung von sektorspezifischen Rechtsvorschriften bezüglich der Arbeitszeit und der Ruhezeiten für „mobile“ Arbeitnehmer und für die Arbeitnehmer im Bereich „andere Tätigkeiten auf See“.

Was solche sektorspezifischen Maßnahmen betrifft, so hofft die Kommission, daß jeweils eine Einigung zwischen den Sozialpartnern zustande kommen wird.

1.2. Die Richtlinie 93/104/EG zu einigen Aspekten der Arbeitszeitgestaltung wurde vom Rat erst am 23. November 1993 verabschiedet, obwohl der Kommissionsvorschlag⁽¹⁾ schon vom 20. September 1990 datierte. Diese Einigung im Rat „Soziales“ konnte erst nach langem politischem Hin und Her — bis zum bedingten „opting out“ Großbritanniens hinsichtlich der Wochenarbeitszeit samt der allgemeinen Ausdehnung der in Artikel 17 enthaltenen, viel zu weit gefaßten Ausnahmebestimmungen auf alle leitenden Angestellten und dem Ausschluß zahlreicher Sektoren und Tätigkeiten vom Anwendungsbereich — erzielt werden.

1.3. Der Europäische Gerichtshof wies die Klage Großbritanniens gegen den Rat schließlich ab und erklärte in seinem Urteil vom 12. November 1996, diese Richtlinie gehe nicht über das hinaus, was zur Erreichung des Ziels der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer erforderlich sei. Die Richtlinie 93/104/EG ist somit in allen Mitgliedstaaten rechtskräftig, und die Frist für ihre Umsetzung in einzelstaatliches Recht wurde auf den 23. November 1996 festgesetzt.

⁽¹⁾ ABl. C 254 vom 9.10.1990.

1.4. Die genannte Richtlinie basiert auf Artikel 118 a EGV, in dem es heißt: „Die Mitgliedstaaten bemühen sich, die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zu fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen (...)“. Des weiteren wurden darin in den Erwägungsgründen 4 und 5 die Schlüsselparagraphen 7, 8 und 19 der „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“⁽¹⁾ sowie das Prinzip übernommen, wonach „die Verbesserung von Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit eine Zielsetzung darstellt, die keinen rein wirtschaftlichen Überlegungen untergeordnet werden darf“.

1.5. Wenn der Binnenmarkt gut funktionieren soll, sind Mindestnormen für den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz unerlässlich.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Am 18. Dezember 1990 gab der Wirtschafts- und Sozialausschuß mit großer Mehrheit eine Stellungnahme⁽²⁾ zu dem Vorschlag für diese Richtlinie des Rates⁽³⁾ ab. Im Gegensatz zu dem heute vorliegenden Weißbuch wurden aber damals keine Sektoren bzw. Tätigkeitsbereiche ausgeschlossen.

Der Ausschuß billigte seinerzeit die Zielsetzungen der Kommissionsvorschläge, wollte sie jedoch verstärken und berief sich daher mehrfach auf die einschlägigen IAO-Normen (Internationale Arbeitsorganisation, Genf). Zu keiner Zeit wurde vorgeschlagen, bestimmte Sektoren oder Tätigkeiten vom Anwendungsbereich auszuschließen, da dieser Richtlinienvorschlag nur eng umgrenzte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung regeln sollte und im Text selbst Möglichkeiten für Ausnahmeregelungen, wenn auch nur unter bestimmten Bedingungen, vorgesehen waren.

Damals vertrat der Ausschuß die Auffassung, daß der Richtlinienvorschlag

- keineswegs die Flexibilität im Bereich der Arbeitszeit und der Betriebszeit der Anlagen beschränke;
- die Gesamtarbeitszeit nicht herabsetze und
- keine Harmonisierung der Schicht- und Nachtarbeit auf Gemeinschaftsebene anstrebe.

2.2. Drei Jahre danach erachtete es der Rat als zweckmäßig, der Kommission und dem Ausschuß nicht zu folgen. Er beschloß aus eigener Initiative, zahlreiche Sektoren und Tätigkeiten vom Anwendungsbereich der Richtlinie auszuschließen, was in der Arbeitswelt auf um so größeres Unverständnis traf, als der Richtlinienvorschlag zahlreiche Bestimmungen für eine flexible Anwendung der darin für spezifische Situationen aufgeführten Grundsätze vorsah. So ist es in vielen Fällen gestattet, von allen wesentlichen Bestimmungen (außer dem Jahresurlaub) abzuweichen, insbesondere „bei Tätigkeiten, die durch eine Entfernung zwischen dem

Arbeitsplatz und dem Wohnsitz des Arbeitnehmers oder durch eine Entfernung zwischen verschiedenen Arbeitsplätzen des Arbeitnehmers gekennzeichnet sind“.

2.3. Der Ausschuß hatte zur Kenntnis genommen, daß der Rat den von ihm beschlossenen Ausschluß einiger Sektoren und Tätigkeitsbereiche mit dem besonderen Charakter dieser Bereiche begründete, ohne dadurch die Notwendigkeit eines sozialen Schutzes für die betreffenden Arbeitnehmer in Frage zu stellen. Erwägungsgrund 16 der Richtlinie spiegelt diese Geisteshaltung und den politischen Willen, das Problem auf andere Weise zu lösen, wider:

„In bestimmten Sektoren, die nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen, kann es aufgrund der besonderen Art der Arbeit erforderlich sein, getrennte Maßnahmen hinsichtlich der Arbeitszeitgestaltung zu treffen.“

2.4. Der Ausschuß hatte darüber hinaus die Erklärung der Kommission vom Tag der Verabschiedung der Richtlinie zur Kenntnis genommen, in der es heißt, die Kommission behalte sich vor, baldmöglichst spezifische Vorschläge zu den ausgeschlossenen Sektoren und Tätigkeitsbereichen vorzulegen und dabei deren jeweilige Besonderheiten zu berücksichtigen.

2.5. In der Folge hat der Ausschuß die verschiedenen Initiativen der Kommission und des Europäischen Parlaments mit Interesse verfolgt. In seiner Debatte über das Aktionsprogramm der Kommission für 1995-2000 zur gemeinsamen Verkehrspolitik erklärte es das Europäische Parlament beispielsweise als notwendig, daß Legislativvorschläge zur Arbeitszeit im Verkehrswesen vorgelegt werden, insbesondere für die Sektoren, in denen die Sozialpartner nicht zu einer Einigung gelangen.

2.6. Angesichts dessen schließt sich der Ausschuß der Kommission an, die ihrem Weißbuch folgendes feststellt:

- Kein objektiver Grund rechtfertigt den völligen Ausschluß irgendeines Sektors;
- es gebe keinen Grund, die „nicht mobilen“ Arbeitnehmer anders zu behandeln als die schon von der Richtlinie erfaßten Arbeitnehmer;
- zur Sicherstellung eines Mindestschutzes der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer sollten die Grundprinzipien der Rahmenrichtlinie auf alle Arbeitnehmer Anwendung finden;
- die Arbeitnehmer müßten auf angemessene Weise vor den schädlichen Auswirkungen unregelmäßiger Arbeitszeiten und der Nachtarbeit geschützt werden;
- Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern wären die beste Lösung.

3. Sektorspezifische Bemerkungen

3.1. Verkehr

3.1.1. Der Ausschuß schließt sich der Haltung der Kommission an, die offen erklärt, daß 1993 zahlreiche

⁽¹⁾ Europäischer Rat, Straßburg, 9. Dezember 1989.

⁽²⁾ ABl. C 60 vom 8.3.1991, S. 26.

⁽³⁾ ABl. C 254 vom 9.10.1990.

Arbeitnehmer, insbesondere „nicht mobile“ Arbeitnehmer, in den Bereichen Straßen-, Schienen-, See- und Luftverkehr sowie Binnenschifffahrt ohne jeglichen objektiven Grund vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen wurden und diese Arbeitnehmer in den Anwendungsbereich der Richtlinie 93/104/EG fallen müssen.

Dabei handelt es sich nämlich um Arbeitnehmer, die ähnliche Tätigkeiten ausüben wie in anderen Industriezweigen, die heute bereits unter die Richtlinie fallen. Dieser Aspekt ist von großer Bedeutung, da die Gesamtheit der Arbeitnehmer in den genannten Bereichen faktisch die große Mehrheit der von der Richtlinie Ausgeschlossenen ausmacht.

3.1.2. In diesem Zusammenhang bedauert der Ausschuß, daß mit dem Weißbuch der Kommission, das unlängst, also vier Jahre nach dem Ausschluß dieser Arbeitskräfte, veröffentlicht worden ist, nicht ein einschlägiger Richtlinienvorschlag unterbreitet wird.

3.1.3. So muß der Ausschuß feststellen, daß das Fehlen einer Richtlinie für „mobile“ Arbeitnehmer im Straßen- und Schienenverkehr schon zu erheblichen Veränderungen bei den verschiedenen Verkehrsträgern geführt hat und die aus zahlreichen Gründen eingetretenen Verzögerungen bei der Ergreifung gesetzgeberischer Maßnahmen die häufig konfliktgeladene Situation noch weiter erheblich verschlechtert haben. Wäre damals eine solche Richtlinie verabschiedet worden, hätte diese negative Entwicklung vermieden oder zumindest entschärft werden können.

3.1.4. Der Ausschuß ist davon überzeugt, daß die anstehenden Probleme im Bereich des Straßentransports sehr rasch gelöst werden müssen, um einerseits der Zunahme der Wettbewerbsverzerrungen innerhalb dieses Verkehrsträgers und zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern sowie andererseits einer raschen Verschlechterung der Arbeitsbedingungen der abhängig beschäftigten Lkw- und Busfahrer Einhalt zu gebieten; betroffen sind etwa 1,2 Millionen Arbeitnehmer im gewerblichen Personenverkehr und 2,1 Millionen im Gütertransport.

Es besteht die große Gefahr, daß diese ungesunde Situation in einem für die europäische Wirtschaft so lebenswichtigen Sektor wie dem Straßengüterverkehr zu größeren sozialen Konflikten und zu einem nicht hinnehmbaren sozialen Dumping führt.

Deshalb muß sich die EU vor Wettbewerbsverzerrungen durch soziales Dumping von Straßentransportunternehmen aus Drittstaaten mit niedrigem sozialem Niveau schützen.

Dazu muß in diesem Zusammenhang noch klargestellt werden, daß die Richtlinie 93/104/EG bereits automatisch für den Straßenwerkverkehr gilt (im wesentlichen chemische Erzeugnisse, Erdölprodukte, Agrarprodukte und Nahrungsmittel, Baugewerbe, Groß- und Einzelhandel). In diesem Bereich sind etwa 3 bis 3,5 Millionen Kraftfahrer abhängig beschäftigt.

Der Ausschuß verweist in diesem Zusammenhang auf die bestehende EU-Regelung (Verordnung (EWG) Nr. 3820/85), die auch auf eigene Rechnung tätige Fahrer erfaßt und Höchstfahrzeiten und Mindestruhezeiten vorschreibt, ohne jedoch die Arbeitszeit insgesamt zu regeln.

3.1.5. Der Ausschuß begrüßt, daß die im Paritätischen Ausschuß für den Eisenbahnverkehr vertretenen Sozialpartner im Bereich des Schienengüterverkehrs schon am 18. September 1996 zu einer Einigung gelangt sind.

Diese Einigung könnte den übrigen Sektoren — wie auch der Kommission wegen der erforderlichen Richtlinienvorschläge an den Rat — hervorragend als Vorbild dienen.

3.1.6. Der Ausschuß bringt auch seine Genugtuung darüber zum Ausdruck, daß die in ihrem „paritätischen Ausschuß“ vertretenen Sozialpartner des Seeverkehrssektors ebenfalls zu einer Einigung gelangt sind, die demnächst fertiggestellt werden dürfte.

Zusammen mit der Kommission hofft der Ausschuß, daß die Mitgliedstaaten in Kürze das IAO-Übereinkommen Nr. 180 (1996) zur Arbeitszeit im Seeverkehr ratifizieren, das von der Internationalen Arbeitsorganisation in Genf im Oktober 1996 verabschiedet wurde.

Mit der kürzlich vom Verkehrsministerrat abgegebenen Erklärung ist eine politische Plattform für eine baldige Ratifizierung geschaffen worden. Diese ist Voraussetzung für die Gespräche zwischen den Sozialpartnern in diesem dem weltweiten Wettbewerb ausgesetzten Sektor.

3.1.7. Hingegen bedauert der Ausschuß, daß die im Paritätischen Ausschuß für die Binnenschifffahrt vertretenen Sozialpartner keine Vereinbarungen über den Verkehr auf Flüssen und Seen treffen konnten, da einige Arbeitgeber erklärten, sie hätten kein Mandat, um eine Vereinbarung abzuschließen.

3.1.8. Der Ausschuß erwartet dringend eine Vereinbarung in der Zivilluftfahrt, wo es lediglich noch die Flugzeitbeschränkungen im Rahmen einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe festzulegen gilt.

3.2. Seefischerei

3.2.1. Im Hinblick auf die Seefischerei räumt der Ausschuß gern ein, daß die Arbeitsbedingungen und die Art der Arbeit sehr spezifisch und unterschiedlich sind, insbesondere aufgrund der Fischereiarten und -methoden, der Größe der Schiffe und der Vielzahl von Selbständigen. Er stimmt jedoch darin überein, daß das Versäumnis, das Problem der Arbeitszeit in diesem im Wandel befindlichen Sektor rechtzeitig in Angriff zu nehmen, schwerwiegende Auswirkungen auf die Durchführung der Gemeinschaftsprogramme zur Seefischerei haben dürfte, deren Bedeutung offensichtlich ist.

3.2.2. Nach Ansicht des Ausschusses sollte dieser Wirtschaftszweig, in dem durch Arbeitsunfälle mehr Todesfälle und Verletzungen verursacht werden als in allen anderen Branchen, daher noch mehr als die übrigen

Sektoren durch ein geeignetes Schutzsystem für die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer abgedeckt werden, da der Kausalzusammenhang zwischen Ermüdung und Unfällen klar erwiesen ist. Dieses Prinzip darf weder durch ältere Praktiken, deren Sinn und Zweck untersucht werden sollte, noch aus wirtschaftlichen Gründen in Frage gestellt werden, wie es auch im Urteil des Europäischen Gerichtshofs deutlich zum Ausdruck kommt⁽¹⁾.

3.2.3. Aus diesen Gründen fordert der Ausschuß die Sozialpartner auf, an den Verhandlungstisch zurückzukehren und in ihrem „Paritätischen Ausschuß“ zu einer Einigung zu gelangen.

Sollte dies nicht möglich sein, sollten die verschiedenen Parteien ihre Vorschläge der Kommission unterbreiten, damit diese ausgehend von den allgemeinen Grundsätzen der Richtlinie 93/104/EG dem Rat einen Vorschlag vorlegen kann, der die Sichtweise des Wirtschaftszweigs widerspiegelt.

3.3. *Andere Tätigkeiten auf See*

3.3.1. Nach Kenntnisnahme des Weißbuchs bringt der Ausschuß seine Sorge darüber zum Ausdruck, daß für diesen Sektor keinerlei Vorschlag vorliegt, der die jeweiligen Interessen der Sozialpartner des Sektors zum Ausdruck brächte. Dies scheint daran zu liegen, daß sich eine der Parteien weigert, ihre Zielvorstellungen öffentlich kundzutun. Der Ausschuß empfiehlt der Kommission, eine „paritätische Ad-hoc-Gruppe“ einzusetzen, deren Aufgabe es wäre, die notwendigen Arbeitszeitsvorschriften in diesem Bereich festlegen.

3.3.2. Nach dem Dafürhalten des Ausschusses sollte sich diese „paritätische Ad-hoc-Gruppe“ vor allem auf die Rechtsvorschriften, Tarifverträge und Vereinbarungen stützen, die in fast allen Ländern bestehen, in denen heute Offshore-Arbeiten durchgeführt werden.

Da die Offshore-Tätigkeit in Zukunft neuen Entwicklungen unterworfen sein kann, ist es nach Ansicht des Ausschusses von großer Bedeutung, in diesem Sektor über geeignete Rechtsvorschriften zu verfügen.

3.4. *Ärzte in der Ausbildung*

3.4.1. Nach Ansicht des Ausschusses besteht kein triftiger Grund zum Ausschluß der Ärzte in der Erst- oder Fachausbildung vom Anwendungsbereich der Arbeitszeitrichtlinie, da sie a) keine „mobilen“ Arbeitnehmer sind und b) auch keine andere Arbeit verrichten als ihre Kollegen, die angestellten Ärzte, die ihre Ausbildung bereits abgeschlossen haben und per definitionem unter den Anwendungsbereich der Richtlinie 93/104/EG des Rates fallen.

In diesem Zusammenhang bedauert der Ausschuß, daß das Weißbuch der Kommission nicht von einem einschlägigen Richtlinienvorschlag begleitet wird.

3.4.2. Der Ausschuß weist darauf hin, daß die (selbst innerhalb ein und desselben Landes) bestehenden erheblichen Unterschiede in diesem ganz besonderen Bereich nicht nur kurz- und mittelfristig die physische und psychische Gesundheit des betroffenen Personenkreises gefährden, sondern als unmittelbare Folge einer übermäßig langen Arbeitszeit bzw. unzureichender Ruhezeiten auch die Qualität der Behandlungen, für die sie gegenüber der gesamten Gesellschaft verantwortlich sind, in Frage stellen.

3.4.3. Wenn die Kommission auch der Auffassung ist, das Problem des Bereitschaftsdienstes von Ärzten in der Ausbildung müsse auf nationaler Ebene geregelt werden, so erinnert der Ausschuß die Kommission daran, daß die naturgemäß sehr unterschiedlichen spezifischen Wartezeiten (Bereitschaftsdienst und Rufbereitschaft) so zu begrenzen sind, daß die allgemeinen Grundsätze der Richtlinie 93/104/EG des Rates, insbesondere die darin vorgesehenen zusammenhängenden Ruhezeiten, eingehalten werden können.

Schon jetzt müssen in den betroffenen Krankenhäusern vorbeugende Maßnahmen getroffen werden, um jegliche qualitative Verschlechterung der ärztlichen Betreuung zu vermeiden.

4. *Schlußfolgerungen*

4.1. Der Ausschuß befürwortet die pragmatische Vorgehensweise, mit der die Kommission auf Gemeinschaftsebene im Wege der Arbeitszeitgestaltung den Schutz von Gesundheit und Sicherheit für Arbeitnehmer in Sektoren und Tätigkeitsbereichen gewährleisten will, die derzeit von der Richtlinie 93/104/EG des Rates über gewisse Aspekte der Arbeitszeitgestaltung ausgeschlossen sind.

4.2. Der Ausschuß spricht sich ebenfalls für die Option 3 aus, den differenzierten Ansatz, der drei Punkte beinhaltet:

- 1) Ausweitung sämtlicher Bestimmungen der Arbeitszeitrichtlinie (93/104/EG) auf alle „nicht-mobilen“ Arbeitnehmer;
- 2) Ausdehnung der folgenden Bestimmungen der allgemeinen Arbeitszeitrichtlinie auf alle „mobilen“ Arbeitnehmer (einschließlich derjenigen in der Seefischerei) sowie auf Arbeitnehmer im Bereich „andere Tätigkeiten auf See“:
 - vier Wochen bezahlter Jahresurlaub;
 - Untersuchung des Gesundheitszustands bei Nachtarbeitern;
 - angemessene Ruhezeiten;
 - Jahreshöchstarbeitszeit;
- 3) Verabschiedung spezifischer Rechtsvorschriften über die Arbeitszeit und die Ruhezeiten für „mobile“ Arbeitnehmer in jedem Sektor oder Tätigkeitsbereich sowie mutatis mutandis für jene in der Seefischerei und im Bereich „andere Tätigkeiten auf See“.

⁽¹⁾ Urteil vom 12. November 1996 zur Klage Großbritanniens gegen den Rat.

4.3. Wie die Kommission hofft der Ausschuß nach wie vor, daß die Sozialpartner im Transportsektor und in der Seefischerei zum Abschluß von Vereinbarungen gelangen werden.

Daher fordert der Ausschuß die Kommission auf, weiterhin an das Verantwortungsbewußtsein der Sozialpartner zu appellieren und dabei zu bekräftigen, daß die neuen einzuführenden Regelungen

- durch eine Richtlinie verbindlichen Charakter erhalten sollen;
- auf alle betroffenen Arbeitnehmer Anwendung finden sollen;
- keine Rechtfertigung dafür darstellen dürfen, daß bereits bestehende günstigere Arbeitsbedingungen verschlechtert werden (vgl. Artikel 18 Absatz 3 der Richtlinie 93/104/EG);
- bei möglichen und erforderlichen Ausnahmen die in der Richtlinie 93/104/EG enthaltenen Bestimmungen übernehmen sollen;
- das Subsidiaritätsprinzip beachten sollen, dem zufolge Ausnahmefälle in denselben Gremien und auf die gleiche Weise wie zuvor in den jeweiligen Mitgliedstaaten üblich geregelt werden können;
- zur Vermeidung eines ruinösen Wettbewerbs zwischen den einzelnen Verkehrsträgern, den die Anwendung unterschiedlicher Vorschriften hinsichtlich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der

Arbeitnehmer mit sich bringen könnte, gleichzeitig in Kraft gesetzt werden sollen;

- die Vorteile hervorheben sollen, die sich daraus für die Öffentlichkeit im allgemeinen ergeben, da bekanntlich die Ermüdung aufgrund überlanger Arbeitszeiten eine wirkliche und unmittelbare Gefahr für die Unversehrtheit und Sicherheit anderer darstellt.

4.4. Es versteht sich von selbst, daß die zwischen den Sozialpartnern im Rahmen der „paritätischen Ausschüsse“ getroffenen Übereinkünfte über die Anwendung der unter Ziffer 4.2 Absatz 2 genannten Aspekte auf ihre Branche in die unter Ziffer 4.2 Absatz 3 vorgesehenen branchenspezifischen Rechtsvorschriften übernommen werden müssen.

4.5. Und schließlich befürwortet der Ausschuß eine angemessen kurze Frist zum Abschluß der Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Verhandlungen obliegt es dann der Kommission, den Rat ohne unnötige Verzögerungen mit konkreten Arbeitszeitgestaltungsvorschlägen zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer in den vom Anwendungsbereich ausgeschlossenen Sektoren und Tätigkeiten zu befassen, gleichzeitig jedoch ausreichende Flexibilität beizubehalten, um den Unternehmen einen angemessenen Spielraum zu lassen.

Bei dieser Vorgehensweise muß der Ausschuß nachdrücklich an sein Vorrecht erinnern, konsultiert zu werden.

Brüssel, den 26. März 1998.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Tom JENKINS