ISSN 1725-2407

Amtsblatt

der Europäischen Union

C 80

47. Jahrgang

30. März 2004

Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

Informationsnummer | Inhalt | Seite

I *Mitteilungen*

.....

II *Vorbereitende Rechtsakte*

Wirtschafts- und Sozialausschuss

404. Plenartagung vom 10. und 11. Dezember 2003

2004/C 80/01 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Entwurf einer Verordnung der Kommission zur Änderung des Anwendungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 70/2001 durch Einbeziehung von Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen“ 1

2004/C 80/02 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 74/408/EWG des Rates über Kraftfahrzeuge hinsichtlich der Sitze, ihrer Verankerungen und Kopfstützen“ (KOM(2003) 361 endg. — 2003/0128 (COD)) ... 6

2004/C 80/03 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 76/115/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Verankerungen der Sicherheitsgurte in Kraftfahrzeugen“ (KOM(2003) 362 endg. — 2003/0136 (COD)) 8

2004/C 80/04 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/541/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Sicherheitsgurte und Haltesysteme für Kraftfahrzeuge“ (KOM(2003) 363 endg. — 2003/0130 (COD)) 10

Preis: 30,00 EUR

DE

(Fortsetzung umseitig)

Informationsnummer	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2004/C 80/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Modernisierung des Gesellschaftsrechts und Verbesserung der Corporate Governance in der Europäischen Union — Aktionsplan“ (KOM(2003) 284 endg.)	12
2004/C 80/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Stärkung der Abschlussprüfung in der EU“ (KOM(2003) 286 endg.)	17
2004/C 80/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Entwurf einer Kommissionsverordnung über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 des EG-Vertrages auf Gruppen von Technologietransfer-Vereinbarungen“	20
2004/C 80/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu: — der „Verordnung der Kommission über Verfahren der Kommission auf der Grundlage der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag sowie zu Entwürfen von Bekanntmachungen der Kommission“, und — dem „Entwurf einer Bekanntmachung der Kommission über die Zusammenarbeit innerhalb des Netzes der Wettbewerbsbehörden“	24
2004/C 80/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen ‚Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Produktion — Fortschritte bei der Umsetzung der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung‘“ (KOM(2003) 354 endg.)	29
2004/C 80/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie“ (KOM(2003) 319 endg. — 2003/0107 (COD))	35
2004/C 80/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament — Integrierte Produktpolitik: Auf den ökologischen Lebenszyklus-Ansatz aufbauen“ (KOM(2003) 302 endg.)	39
2004/C 80/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Extraktionslösungsmittel, die bei der Herstellung von Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten verwendet werden“ (KOM(2003) 467 endg. — 2003/0181 (COD))	45
2004/C 80/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1696/71 über die gemeinsame Marktorganisation für Hopfen“ (KOM(2003) 562 endg. — 2003/0216 (CNS))	46
2004/C 80/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission ‚Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling‘“ (KOM(2003) 301 endg.)	47
2004/C 80/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss: ‚Eine europäische Strategie für Umwelt und Gesundheit‘“ (KOM(2003) 338 endg.)	51

DE

(Fortsetzung Seite 168)

Informationsnummer	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2004/C 80/16	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1655/2000 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE)“ (KOM(2003) 667 endg. — 2003/0260 (COD))	57
2004/C 80/17	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festsetzung der im Wirtschaftsjahr 2004/2005 geltenden Beihilfebeträge für den Saatgutsektor“ (KOM(2003) 552 endg. — 2003/0212 (CNS))	59
2004/C 80/18	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls“ (KOM(2003) 403 endg. — 2003/0173 (COD))	61
2004/C 80/19	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2075/92 über die gemeinsame Marktorganisation für Rohtabak“ (KOM(2003) 633 endg. — 2003/251 (CNS))	65
2004/C 80/20	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (KOM(2003) 270 endg.)	66
2004/C 80/21	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission ‚Europäisches Aktionsprogramm für die Straßenverkehrssicherheit — Halbierung der Zahl der Unfallopfer im Straßenverkehr in der Europäischen Union bis 2010: eine gemeinsame Aufgabe‘“ (KOM(2003) 311 endg.)	77
2004/C 80/22	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/24/EWG des Rates über Geschwindigkeitsbegrenzungseinrichtungen oder vergleichbare Geschwindigkeitsbegrenzungssysteme für bestimmte Kraftfahrzeugklassen“ (KOM(2003) 350 endg. — 2003/0122 (COD))	81
2004/C 80/23	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Interoperabilität europaweiter elektronischer Behördendienste (eGovernment-Dienste) für öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (IDABC)“ (KOM(2003) 406 endg. — 2003/0147 (COD))	83
2004/C 80/24	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umregistrierung von Fracht- und Fahrgastschiffen innerhalb der Gemeinschaft“ (KOM(2003) 478 endg. — 2003/0180 (COD))	88
2004/C 80/25	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung“ (KOM(2003) 336 endg.)	92
2004/C 80/26	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen ‚Halbzeitüberprüfung der sozialpolitischen Agenda‘“ (KOM(2003) 312 endg.)	103

Informationsnummer	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2004/C 80/27	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu: — der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Tätigkeiten der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie Vorschläge zur Neufassung der Verordnung (EG) Nr. 1035/97 des Rates“, und — dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Neufassung)“ (KOM(2003) 483 endg. — 2003/0185 (CNS))	111
2004/C 80/28	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Förderung von Organisationen, die auf europäischer Ebene im Bereich Gleichstellung von Frauen und Männern tätig sind“ (KOM(2003) 279 endg. — 2003/0109 (COD))	115
2004/C 80/29	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71“ (KOM(2003) 468 endg. — 2003/0184 (COD))	118
2004/C 80/30	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2003-2005“	120
2004/C 80/31	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, und zur Änderung der Richtlinie 2001/34/EG“ (KOM(2003) 138 endg. — 2003/0045 (COD))	128
2004/C 80/32	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG bezüglich der mehrwertsteuerlichen Behandlung von Dienstleistungen im Postsektor“ (KOM(2003) 234 endg. — 2003/0091 (CNS))	135
2004/C 80/33	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Steuerpolitik in der EU: gemeinsame Grundsätze, Konvergenz des Steuerrechts und Möglichkeit der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit“	139
2004/C 80/34	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission ‚Größeres Europa — Nachbarschaft Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn‘“ (KOM(2003) 104 endg.)	148
2004/C 80/35	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Rates (EG) zur Verlängerung bis 31. Dezember 2005 der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2501/2001 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2004 und zur Änderung der vorgenannten Verordnung“ (KOM(2003) 634 endg. — 2003/0259 (ACC))	156
2004/C 80/36	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der Zivilgesellschaft im Rahmen der neuen europäischen Strategiefür den westlichen Balkan“	158

II

(Vorbereitende Rechtsakte)

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

404. PLENARTAGUNG VOM 10. UND 11. DEZEMBER 2003

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Entwurf einer Verordnung der Kommission zur Änderung des Anwendungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 70/2001 durch Einbeziehung von Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen“ [1]

(2004/C 80/01)

Die Kommission der Europäischen Union beschloss am 3. Juni 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 12. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Wolf.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 103 Ja-Stimmen bei 1 Gegenstimme folgende Stellungnahme.

1. **Einleitung**

1.1. Die Artikel 87 und 88 des EG-Vertrages regeln das allgemeine Beihilfenverbot sowie Inhalt und Prozeduren der Ausnahmen von der generellen Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit den Prinzipien des Gemeinsamen Marktes. Gemäß Artikel 88 (3) müssen solche Beihilfen bei der Kommission angemeldet werden (Anmeldepflicht/Notifizierungspflicht), damit diese sich dazu äußern und darüber entscheiden kann.

1.2. Die Verordnung (EG) Nr. 70/2001 stellte bisher schon bestimmte staatliche Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) von der Notifizierungspflicht frei und regelte insbesondere auch vorgegebene Schwellenwerte, unterhalb derer seitens der Kommission auf die sonst erforderliche Notifizierungspflicht verzichtet wurde („Freistellungsverordnung“). Der vorliegende Verordnungsentwurf der Kommission betrifft nunmehr eine Änderung und deutliche Erweiterung der bisher gültigen Verordnung (EG) Nr. 70/2001. Dabei handelt es sich insbesondere um die Aufnahme der neuen Definition der Kommission für KMU sowie die Einbeziehung von Beihilfen für Forschungs- und Entwicklungsarbeiten.

1.3. Bisher wurden die Verfahren für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen für alle Unternehmen — also auch für KMU — durch den „Gemeinschaftsrahmen [2] für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen (FuE-Gemeinschaftsrahmen)“ geregelt; und alle derartigen Beihilfen unterlagen der Anmeldepflicht/Notifizierungspflicht. Dieser Gemeinschaftsrahmen ist nach wie vor in Kraft und findet weiterhin Anwendung auf alle staatlichen Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen, die nicht unter die Freistellungstatbestände des vorgelegten Verordnungsentwurfs fallen.

2. **Wesentlicher Inhalt des vorgelegten Entwurfs der Kommission**

2.1. Die vorgeschlagenen Änderungen der Verordnung (EG) Nr. 70/2001 sollen insbesondere staatliche FuE-Beihilfen für KMU unterhalb bestimmter Schwellenwerte/Obergrenzen von der Anmelde- bzw. Notifizierungspflicht freistellen sowie dabei folgende für KMU relevante Aspekte regeln:

— FuE-Arbeiten, die gemeinsam von Unternehmen und öffentlichen Forschungseinrichtungen durchgeführt werden

[1] ABl. C 190 vom 12.8.2003.

[2] ABl. C 45 vom 17.2.1996, S. 5.

— Definition von „Grundlagenforschung“, „industrieller Forschung“, und „vorwettbewerblicher Entwicklung“

— Förderfähige Kosten

— Beihilfeintensität (prozentuale Höchstanteile der Beihilfe an der Summe der förderfähigen Kosten)

— Beihilfen für Patentkosten und Durchführbarkeitsstudien

— Einzelbeihilfen für größere Vorhaben (Obergrenzen der Freistellung)

— Weiterhin der Anmeldepflicht unterliegende Beihilfen.

2.2. Darüber hinaus wird die Definition der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) im Anhang I der Verordnung entsprechend der Empfehlung der Kommission 2003/361/EG vom 6. Mai 2003 [1] geändert. Die neue Definition gilt ab 1. Januar 2005.

2.3. Weiterhin sollen jene Beihilfen, die vor Inkrafttreten dieser Verordnung und ohne Genehmigung der Kommission gewährt worden waren, einer abschließenden Behandlung zugeführt werden.

2.4. Schließlich sollen die im Anhang III der Verordnung niedergelegten besonderen Berichtspflichten in Zukunft ersetzt werden durch die nach Artikel 27 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 vorgesehene einheitliche, vereinfachte jährliche Berichterstattung.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Im Rahmen der wichtigen, bereits in vielen Stellungnahmen des Ausschusses dargelegten Voraussetzungen für Wohlstand sowie wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt spielen Wettbewerb, Chancengleichheit und Wissenszuwachs eine elementare Rolle.

3.1.1. Generell sind Beihilfen also abzulehnen, da sie Chancengleichheit und Wettbewerb verzerren, eine höhere gesamtwirtschaftliche Steuerbelastung bedingen, zudem einen beachtlichen Regelungsbedarf verursachen und, in ihrer Abwicklung, zu umfangreichem administrativen Aufwand für alle Beteiligten führen.

3.1.2. Nur in Sonderfällen, wie z. B. in der Forschungspolitik, in der Politik für kleine und mittlere Unternehmen und in der Regionalpolitik können Beihilfen gewährt werden, um den Unternehmen der EU jene für ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber (auch außereuropäischen) Konkurrenten erforderlichen Impulse zu geben, welche diese zunächst aus eigener Kraft nicht erbringen können.

3.2. Soweit Beihilfen gewährt werden können, sollte allerdings generell eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung der Definitionen und Regelungen angestrebt werden, um den administrativen Aufwand für alle beteiligten Akteure zu minimieren und zugleich das Regelwerk überschaubar zu machen. Dies ist gerade für KMU mit ihrem begrenzteren administrativen Apparat ein wichtiger Gesichtspunkt.

3.3. Bedauerlicherweise neigen — angesichts der wettbewerbsbedingten Sparzwänge — Unternehmen, insbesondere jedoch KMU, im FuE-Bereich ohnedies tendenziell zur Unterinvestition, und zwar wegen hoher Kosten, dem Bedarf an hochspezialisierten Experten und entsprechenden Geräten, sowie ungewissen Forschungsergebnissen. Dies gilt in besonderem Maße für die Grundlagenforschung, bei der grundsätzlich nicht vorhersehbar ist, ob dabei in absehbarer Zeit ein wirtschaftlich verwertbares Ergebnis erzielt werden kann.

3.4. Der Verordnungsvorschlag der Kommission ermöglicht innerhalb eines vorgegebenen Rahmens den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten eine gezielte Förderung der FuE-Aktivitäten von KMU, ohne diese vorher bei der EU-Kommission notifizieren zu müssen. Dies ist besonders wichtig, da KMUs oft im Wettbewerb mit Großunternehmen oder mit außereuropäischen Konkurrenten unterlegen sind und daher häufig der raschen und möglichst unbürokratischen Unterstützung bedürfen.

3.4.1. Der Verordnungsvorschlag der Kommission soll also den Besonderheiten von KMU spezifisch Rechnung tragen. Diese Absicht wird seitens des Ausschusses grundsätzlich begrüßt.

3.4.2. Auf die wichtige Rolle der KMU für Innovation als Ergebnis von Forschung und Entwicklung hat der Ausschuss schon mehrfach hingewiesen, insbesondere auch in seiner Stellungnahme [2] (siehe dort Punkt 7.5 ff.) zum Europäischen Forschungsraum.

3.5. Nach Meinung des Ausschusses ist der vorgelegte Verordnungsvorschlag der Kommission also eine wichtige Maßnahme im Sinne der Ziele des Lissabon-Gipfels (2000), um die Forschung insgesamt zu dynamisieren, den Forschungsanteil am Bruttosozialprodukt zu steigern und die wichtige Rolle kleiner und mittlerer Unternehmen zu stärken.

3.6. Hinsichtlich einzelner Regelungen bestehen jedoch Bedenken im Hinblick auf ihre ausreichende Praxisnähe und technische Umsetzbarkeit. Darüber hinaus sollten größere Anstrengungen zur Vereinheitlichung der verschiedenen einschlägigen Rechtstexte unternommen werden.

3.7. Dabei ist sich der Ausschuss der Schwierigkeiten bewusst, einerseits die verschiedenen Freistellungsverordnungen bezüglich Definitionen und Kriterien untereinander zu harmonisieren, andererseits den hier vorliegenden Vorschlag zur Aufnahme von FuE-Beihilfen in die KMU-Freistellungsverordnung mit dem FuE-Gemeinschaftsrahmen kompatibel zu machen.

---

[1] ABl. L 124 vom 20.5.2003.

[2] ABl. C 204 vom 18.7.2000.

3.7.1. So wird empfohlen, in Zukunft die Kriterien für die Einzelnotifizierungspflichten in den verschiedenen Freistellungs-Verordnungen zu vereinheitlichen und zu vereinfachen. Etwaige Staffelungen sollten zukünftig nachvollziehbar und sachlich begründet sein.

3.7.2. Dies könnte z. B. dadurch erreicht werden, dass bei den Einzelnotifizierungspflichten generell [1] (und ausschließlich) auf das Gesamtvolumen der Beihilfe (brutto) abgestellt wird, und nötigenfalls erforderliche Ausnahmen explizit begründet werden.

3.7.3. Auch bei der nach Meinung des Ausschusses vordringlich anstehenden Revision des FuE- Gemeinschaftsrahmens sollte dann ausschließlich das Beihilfevolumen (brutto) als Kriterium für die Einzelnotifizierungspflicht übernommen werden; falls sich daraus jedoch jeweils zu niedrige Schwellenwerte für die Notifizierungspflicht ergeben sollten, sind diese Schwellenwerte entsprechend zu erhöhen.

3.8. Da der FuE-Gemeinschaftsrahmen in der Fassung des Jahres 1996 praktisch unverändert fortbesteht und seitdem mit nur geringfügigen Anpassungen [2] verlängert wurde [3], obwohl sich die Rahmenbedingungen für FuE-Aktivitäten seit 1996 geändert haben (z. B. durch das Auslaufen der WTO-Förderregeln), sollte er dringend überarbeitet und den neuen Gegebenheiten angepasst werden; die Freistellungsverordnung wird dann ebenfalls anzupassen sein.

3.8.1. Dies ist auch deswegen wichtig, da viele Forschungsvorhaben im Verbund zwischen KMU und größeren Unternehmen durchgeführt werden. In diesem Fall sind auch die KMU weiterhin den Regeln des FuE-Gemeinschaftsrahmens unterworfen (siehe Erwägungsgrund 11 der Verordnung). Also müssen die KMU sowohl mit dem für die größeren Unternehmen generell anzuwendenden FuE-Gemeinschaftsrahmen als auch mit der hier — nur für KMU — vorgeschlagenen FuE-Freistellungsverordnung vertraut sein und umgehen können. Es ist offensichtlich, dass dadurch für die KMU eine zusätzliche administrative Erschwernis entsteht, falls Freistellungsverordnung und Gemeinschaftsrahmen nicht ausreichend kompatibel sind.

3.9. *Definition der KMU*

Der Ausschuss begrüßt es ausdrücklich, dass die Kommission die von ihr beschlossene und ab 1.1.2005 geltende neue Definition für kleine und mittlere Unternehmen in den vorliegenden Entwurf der Aufnahme von FuE-Beihilfen in die KMU-Freistellungsverordnung übernimmt.

3.9.1. In dieser neuen Definition werden erstmalig als gesonderte Kategorie auch Mikro-Unternehmen aufgeführt (weniger als 10 Beschäftigte, bis zu 2 Mio EUR Jahresumsatz bzw. Jahresbilanz). Angesichts der großen volkswirtschaftlichen Bedeutung solcher Mikro-Unternehmen empfiehlt der Ausschuss, in den zukünftigen Politiken der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten die Gründung solcher Mikro-Unternehmen zu erleichtern (u. a. durch Vereinfachung und Verringerung der dazu erforderlichen administrativen Anforderungen) sowie generell den besonderen Funktionsbedingungen derartiger Unternehmen noch besser Rechnung zu tragen.

3.9.1.1. Da FuE-Beihilfen an diese Kleinstunternehmen kaum geeignet sein dürften, den Wettbewerb zu verfälschen, da ihnen andererseits aber der Einstieg in FuE-Aktivitäten besonders erleichtert werden sollte, könnte die Entwicklung einer „De minimis-Regelung“ überlegt werden, nach der vereinfachte Kriterien bei FuE-Beihilfen an diese Unternehmenskategorie zur Anwendung kommen würden. Als Bezugspunkt für eine solche Initiative wird auf die „Europäische Charta für Kleinunternehmen“ verwiesen, die Maßnahmen zur Förderung und Unterstützung dieser Unternehmen vorsieht.

3.9.2. Andererseits sollte das Innovationspotential auch jener im High-Tec-Bereich tätigen mittleren Firmen, die einerseits nicht mehr unter die von der Kommission beschlossene KMU-Definition fallen, die aber andererseits auch noch nicht über die Ressourcen von Großunternehmen verfügen, besser gefördert werden. Der Ausschuss empfiehlt daher, die Freistellung von FuE-Beihilfen zugunsten der KMU auch auf jene Unternehmen auszudehnen, deren Mitarbeiterzahl zwischen 251 und 500 liegt.

4. **Spezielle Bemerkungen**

4.1. *Rechtssicherheit bei der Anwendung*

In dem gegenüber (EG) Nr. 70/2001 erweiterten Artikel 10 des Verordnungsvorschlags (siehe auch 2.3) werden die Kriterien festgelegt, nach denen (i) zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung anhängige Anmeldungen sowie (ii) vor Inkrafttreten dieser Verordnung unter Missachtung der Anmeldepflicht gewährte Beihilfen behandelt werden. Der Ausschuss begrüßt, dass dabei die günstigeren Kriterien des vorliegenden Verordnungsentwurfs zur Anwendung kommen sollen. Soweit die dazu erforderlichen Voraussetzungen allerdings nicht erfüllt sind, ist deutlich zu machen, dass die anzuwendenden Kriterien jenen entsprechen, die zum Zeitpunkt der zu prüfenden Vorgänge bekannt bzw. anzuwenden waren.

4.1.1. Im Sinne der Rechtssicherheit empfiehlt der Ausschuss daher, die letzten drei Zeilen des vorgeschlagenen Textes wie folgt zu präzisieren [4]: „Beihilfen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, werden von der Kommission nach Maßgabe der im Zeitpunkt des Eingangs der Anmeldung, beziehungsweise, sofern eine Anmeldung nicht erfolgt ist, nach Maßgabe der im Zeitpunkt der Durchführung bzw. der Gewährung der Maßnahme einschlägigen Verordnungen, Gemeinschaftsrahmen, Leitlinien, Mitteilungen und Bekanntmachungen geprüft“.

---

[1] Also auch bei den Regionalbeihilfen.
[2] ABl. C 48 vom 13.2.1998, S. 2.
[3] ABl. C 111 vom 8.5.2002, S. 3.
[4] Siehe auch: „Bekanntmachung der Kommission über die zur Beurteilung unrechtmäßiger staatlicher Beihilfen anzuwendenden Regeln“ vom 7.5.2002 C (2002) 458 fin.

4.2. *Wahlmöglichkeit und Verträglichkeit mit dem FuE-Gemeinschaftsrahmen*

Wie alle Freistellungsverordnungen eröffnet auch VO 70/2001 den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Möglichkeit, Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen zu notifizieren, statt die Freistellung in Anspruch zu nehmen. Diese Bestimmungen sind im Grundsatz positiv zu bewerten — doch sollte zweifelsfrei klargestellt werden, auf welcher Grundlage diese Notifizierungen geprüft werden.

4.2.1. Zwar bestimmt Erwägungsgrund 11 der Verordnung, dass „andere FuE-Beihilfen einschließlich Beihilfen, die sowohl Großunternehmen als auch kleinen und mittleren Unternehmen gewährt werden, weiterhin auf der Grundlage des Gemeinschaftsrahmens geprüft (werden)", doch bleibt offen, ob diese Bestimmung auch für notifizierte Beihilfen gilt.

4.2.2. Daher empfiehlt der Ausschuss, den Erwägungsgrund 11 der vorgeschlagenen Verordnung wie folgt zu modifizieren und ihn zudem an passender Stelle in die vorgeschlagene Verordnung einzubringen: „Die durch die vorliegende Verordnung geänderte Verordnung (EG) Nr. 70/2001 gilt nur für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen zu Gunsten von kleinen und mittleren Unternehmen. Wird jedoch von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, diese Beihilfen zu notifizieren, so werden sie, wie andere Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen einschließlich Beihilfen, die sowohl Großunternehmen als auch kleinen und mittleren Unternehmen gewährt werden, auf der Grundlage des FuE-Gemeinschaftsrahmens für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen geprüft".

4.2.3. Der Ausschuss begrüßt die Klarstellung in Erwägungsgrund 11 über die Behandlung von „gemischten" Beihilfen ausdrücklich. Denn die Forschungsprogramme der Mitgliedstaaten (und auch das 6. FuE-Rahmenprogramm der Gemeinschaft) richten sich nur in gesonderten Fällen ausschließlich an KMU. Im Regelfall sind — neben öffentlichen Forschungseinrichtungen, Hochschulen und KMU — auch Großunternehmen Zuwendungsempfänger. Nach Meinung des Ausschusses wäre es außerordentlich nachteilig und erschwerend, wenn einheitliche Forschungsprogramme anhand von zwei unterschiedlichen Rechtsrahmen geprüft würden. Wie auch bereits unter den Punkten 3.8 und 3.8.1 dargelegt, wird daher nachdrücklich empfohlen, die Regelungen des vorgelegten Entwurfs der neuen FuE-Freistellungsverordnung identisch mit denjenigen des FuE-Gemeinschaftsrahmens zu formulieren bzw. letzteren zu überarbeiten und der Freistellungsverordnung anzupassen. Abweichungen sollten nur erfolgen, dann aber auch explizit begründet werden, soweit sie zwingend erforderlich sind.

4.2.4. Um auch längerfristig eine so weit wie möglich anzustrebende Harmonisierung der materiellen Vorschriften zwischen dem FuE-Gemeinschaftsrahmen einerseits und der vorgeschlagenen KMU-Freistellungsverordnung sicherzustellen, wird zudem empfohlen, die Laufzeiten (und Revisionstermine) beider Regelwerke gleichzuschalten (und möglichst auch gemeinsam zu behandeln).

4.3. *Durchführbarkeitsstudien*

4.3.1. Da bei Beginn einer Durchführbarkeitsstudie nicht absehbar ist, ob das Ergebnis zu einem FuE-Projekt führen wird, welches nach der vorgeschlagenen Verordnung freistellungsfähig ist, empfiehlt der Ausschuss, in Artikel 5b, Ziffer 2, den zweiten Halbsatz zu streichen.

4.3.2. Obwohl am Ende des neuen Art. 5 a die Vergabe von Unteraufträgen (in einem anderen Zusammenhang) angesprochen wird, ist nicht eindeutig erkennbar, ob zu den förderfähigen Kosten im Sinne des zu ändernden Art. 2 k auch die Kosten aus der Vergabe von FuE-Unteraufträgen an Dritte gehören. In Art. 2 k iv) werden zwar „marktübliche Kosten für Forschung, die aus Fremdquellen hinzu erworben werden" aufgeführt. Gleichzeitig sollen diese Kosten allerdings auf 50 % der beihilfefähigen Gesamtkosten des Vorhabens beschränkt sein. Da jedoch gerade KMU mangels spezifischer Kapazitäten oder fachlicher Kompetenzen nicht immer die Möglichkeit haben, einen wesentlichen Teil der erforderlichen FuE-Arbeiten selbst durchzuführen, sollte die Vergabe an Dritte im Sinne der Zielsetzung der vorgeschlagenen Verordnung ausdrücklich zugelassen und möglichst unbegrenzt als beihilfefähig anerkannt werden. Die seitens der Kommission vorgeschlagene Beschränkung auf 50 % der beihilfefähigen Gesamtkosten ist insbesondere bei grundlagenorientierten Fragestellungen, wie sie für FuE-Unteraufträge an Hochschul- und (von der öffentlichen Hand betriebene) Forschungseinrichtungen typisch — und forschungspolitisch sogar erwünscht — sind, besonders nachteilig.

4.4. *Patentkosten*

Der Ausschuss begrüßt Artikel 5c, der auch Beihilfe zu den Patentkosten von der Anmeldepflicht freistellt.

4.5. *Definition der Forschungskategorien*

4.5.1. Der Ausschuss hält eine Staffelung der Bruttobeihilfeintensität gemäß Artikel 5a, Ziffer 3 nach Maßgabe des Forschungs- und Entwicklungsziels gemäß Artikel 1, Ziffer 2 b) grundsätzlich für richtig. Der Ausschuss ist sich auch bewusst, dass bei unterschiedlichen Bruttobeihilfeintensitäten je nach Forschungskategorie eine nicht leicht zu lösende Abgrenzungsproblematik entsteht. Um hier die Abwicklung zu erleichtern, könnte erwogen werden, den Mitgliedstaaten bei der Festlegung eines „gewogenen Mittels" (Artikel 5 a, Ziff. 3) einen angemessenen Spielraum einzuräumen.

4.5.2. Im Bewusstsein, diese Abgrenzungsproblematik möglicherweise noch zu erschweren, aber angesichts der — schließlich durchaus erwünschten — tatsächlich vorhandenen potenziellen Vernetzung und Rückkopplung von Grundlagenforschung mit Anwendungszielen möchte der Ausschuss zunächst auf seine früheren Aussagen [1] zu dieser Frage hinweisen, welche er im Rahmen seiner Stellungnahme zum Europäischen Forschungsraum gemacht hat. Dementsprechend möchte er neue Definitionen vorschlagen.

4.5.3. „‚Grundlagenforschung': eine Forschungstätigkeit mit dem Ziel einer Erweiterung und Vertiefung der grundlegenden wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse, bei welcher potenzielle industrielle oder kommerzielle Anwendungen nachrangig und fernliegend sind".

4.5.4. Zudem weist der Ausschuss darauf hin, dass im Sprachgebrauch der meisten Mitgliedstaaten auch der Begriff „industrielle Forschung" wenig üblich ist, sondern dass statt dessen meistens der Begriff „Angewandte Forschung" verwendet wird. Auch die neueste Fassung des „Frascati Manual" der OECD („Proposed standard practice for surveys on research and experimental development") spricht von „angewandter Forschung".

4.5.5. Darum empfiehlt der Ausschuss, bei der Überarbeitung des Gemeinschaftsrahmens die Kategorien neu zu definieren und auch neu zu benennen und dies im Vorfeld mit den für Forschungsprogramme zuständigen Experten sowie mit der „Scientific Community" abzustimmen.

5. **Empfehlungen**

Der Ausschuss empfiehlt, einem unter Berücksichtigung obiger Bemerkungen revidierten Entwurf der Kommission zuzustimmen.

[1] ABl. C 204 vom 18.7.2000. Siehe dort Punkt 7.1 der obengenannten Stellungnahme zum Europäischen Forschungsraum: „Grundsätzlich bilden Forschung und Entwicklung eine Einheit, welche verschiedene Forschungsbereiche (und somit auch Reifungsstadien des Wissens für mögliche neue Technologien) wie Grundlagenforschung, anwendungsorientierte Forschung, ‚enzyklopädische Forschung' (z. B. über Vervollständigung unseres Wissens über Stoffeigenschaften, neue Materialien, Wirkstoffe etc.) , technologische Entwicklung sowie Produkt- und Prozessentwicklung umfasst. Innovation entsteht aus dem Zusammenwirken und der wechselseitigen Befruchtung dieser z. T. nur künstlich trennbaren Forschungsbereiche."

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 74/408/EWG des Rates über Kraftfahrzeuge hinsichtlich der Sitze, ihrer Verankerungen und Kopfstützen“

(KOM(2003) 361 endg. — 2003/0128 (COD))

(2004/C 80/02)

Der Rat beschloss am 3. Juli 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 12. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Ranocchiari.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung (Sitzung vom 10. Dezember 2003) mit 102 Stimmen bei einer Gegenstimme und einer Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. **Einleitung**

1.1. Der Richtlinienvorschlag fügt sich ein in den allgemeinen Regulierungsrahmen über die Bauartgenehmigung von Kraftfahrzeugen und deren Vorrichtungen

1.2. Die Anbringung von Sitzen, Sitzverankerungen und Kopfstützen ist ein technischer Aspekt von ganz besonderer Bedeutung, der einer gemeinschaftlichen Regelung bedarf.

1.3. Die gleichzeitige Vorlage dreier Richtlinienvorschläge ([1]) erfolgte nach dem Grundprinzip der vollständigen Harmonisierung im Wege eines einheitlichen Regelwerks gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften, eines einheitlichen Betriebserlaubnisverfahrens und mithin eines gleichzeitigen Inkrafttretens der betreffenden Bestimmungen auf Unionsebene.

1.4. Die vorgeschlagenen Bauartgenehmigungsvorschriften erwiesen sich als erforderlich, weil der Einbau und die Benutzung von Sicherheitsgurten auf ein breiteres Spektrum an Fahrzeugklassen ausgedehnt wurde.

1.5. Die Gurtanlegepflicht galt nämlich bisher nur für Pkw (Klasse M1) und — allerdings nur für die Vordersitze — leichte Lkw, sprich mit einem Gesamtgewichts von weniger als 3,5 t (Kategorie N1), nicht jedoch für schwerere Lkw (N2 und N3) sowie Kleinbusse und Busse (M2 und M3).

1.6. Die Gurtanlegepflicht für sämtliche Klassen von Fahrzeugen für den Güter- bzw. Personentransport wurde erst kürzlich eingeführt ([2]).

1.7. Für andere Fahrzeugklassen als Pkw gibt es bislang keine wirklich gemeinschaftliche Typgenehmigung, d. h. es stand den Mitgliedstaaten frei, die drei geltenden Richtlinien anzuwenden oder nicht, weswegen eine Änderung der Bestimmungen im Wege der besagten drei Richtlinienvorschläge geboten erscheint.

1.8. Die vorgesehene Gurteinbaupflicht bei schwereren Nutzfahrzeugen schreibt nicht nur die Ausrüstung der Fahrzeuge mit Zwei- bzw. Dreipunkt-Gurten vor, sondern macht auch deren Befestigung am Sitz selbst und nicht etwa an der Karosserie, wie bei Pkw, zur Auflage. Deshalb ist es auch erforderlich, dass alle drei Richtlinien eingehalten werden.

2. **Bemerkungen des Ausschusses**

2.1. Der EWSA befürwortet den legislativen Ansatz einer vollständigen Harmonisierung entsprechend dem Geiste des Artikels 95 des Vertrags.

2.2. Die vorgeschlagene Regelung tut dem Erfordernis einer größeren Sicherheit der Fahrzeuginsassen Genüge und fällt denn auch zurecht unter das europäische Aktionsprogramm für die Straßenverkehrssicherheit ([3]).

2.3. Die Richtlinie, deren Änderung vorgeschlagen wird, enthält bereits alle technischen und verwaltungsmäßigen Vorschriften für die Typgenehmigung von Fahrzeugen anderer Klassen als M1.

2.4. Die eigentliche Neuerung ist das Verbot der Anordnung von Sitzen in Seitenrichtung bei neuen Fahrzeugtypen (ab 1.7.2004) sowie bei Neufahrzeugen jedweder Fahrzeugklasse (M1, M2, M3 Klasse II oder B) außer bei Stadtomnibussen (ab 1.1.2006).

([1]) Neben dem Dokument KOM(2003) 361 endg., mit dem sich die vorliegende Stellungnahme beschäftigt, wurden zugleich auch der Richtlinienvorschlag KOM(2003) 362 endg. über die Verankerungen der Sicherheitsgurte in Kraftfahrzeugen sowie der Richtlinienvorschlag KOM(2003) 363 endg. über Sicherheitsgurte und Rückhaltesysteme für Kraftfahrzeuge vorgelegt.

([2]) Richtlinie 2003/20/EG vom 8.4.2003, ABl. L 115 vom 9.5.2003.

([3]) Kommissionsmitteilung KOM(2003) 311 endg. vom 2.6.2003, zu der der EWSA gegenwärtig eine Stellungnahme ausarbeitet.

2.5. Dieses Verbot wurde aufgrund der Ergebnisse einer bei externen Sachverständigen in Auftrag gegebenen Studie vorgesehen, der zufolge „bei Omnibussen, bei denen Stehplätze nicht zulässig sind, seitlich zur Fahrtrichtung angeordnete Sitzplätze untersagt sein sollten“ ([1]).

2.6. Die Regelung sieht zweckmäßigerweise bestimmte Ausnahmen von diesem Verbot vor (wie z. B. bei Wohnmobilen, wenn die Sitze bei stehendem Fahrzeug benutzt werden, Krankenwagen). Es gibt jedoch zwei Aspekte, die nach Ansicht des Ausschusses im Kontext dieses Verbots weiterhin kritisch zu sehen sind und zwar:

— das Verschwinden „gemütlicher Sitzeckchen“ und mithin Bereichen höheren Komforts in Reisebussen,

— zu kurze Fristen für die Durchführung dieser Regelung.

2.7. Sicherheit ist ein universeller Wert, der von allen beteiligten Akteuren gefördert werden muss. Deswegen müssen auch jedwede technische wie wirtschaftliche Anstrengungen unternommen werden, um dieses Ziel zu erreichen. Dies erscheint jedoch mit den Bestimmungen der vorgeschlagenen Regelung nicht ganz in Einklang zu stehen, soweit diese nämlich de facto Komfort- und Luxuslösungen, wie sie beispielsweise für Fernreisebusse erforderlich sind, untersagt.

2.8. Der Ausschuss ist zwar von der Notwendigkeit einer tunlichsten Einhaltung der Sicherheitskriterien überzeugt, hat jedoch bezüglich der tatsächlichen Vorteile eines solchen Verbots seine Zweifel und bedauert, dass keine statistischen Zahlen über die Anzahl der Unfälle unter Beteiligung von Reisebussen mit besagter Sitzanordnung und die Unfallfolgen für die Passagiere angeführt werden.

2.9. Der Ausschuss hat indes den Eindruck, dass die Option der Verbotslösung von einem Forschungsansatz herrührt, ausschließlich nach dem optimalen Sicherheitsgurt für solche Sitze zu suchen, und eine unverzügliche technische Lösung nicht zu finden war. In einigen Mitgliedstaaten sind nämlich Untersuchungen im Gange, um zu gewährleisten, dass bei Sitzen in seitlicher Anordnung die gleichen Sicherheitsstandards gegeben sind wie bei in Fahrtrichtung angeordneten Sitzen.

2.10. Der Ausschuss hielte es jedenfalls für besser, wenn dieses Verbot erst zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft träte, sodass der Industrie eine längere Anpassungsphase zur Verfügung stünde, falls in der Zwischenzeit keine befriedigenden technischen Lösungen gefunden werden sollten.

2.11. Was den Kommissionstext selbst angeht, müsste nach Ansicht des Ausschusses im vorletzten Absatz von Punkt 3 der Begründung eine Korrektur vorgenommen werden, da die Richtlinie 91/671/EWG durch die — in der Einleitung des vorliegenden Stellungnahmetextes bereits erwähnte — Richtlinie 2003/20/EG vom 8.4.2003 geändert wurde.

3. **Schlussfolgerungen**

3.1. Abgesehen von den vorstehend angesprochenen Unschlüssigkeiten bezüglich des Verbots seitlich zur Fahrtrichtung angeordneter Sitze und der Fristen für die Umsetzung dieses Verbots, kann der Ausschuss dem Ziel des Richtlinienvorschlags, immer bessere Sicherheitsstandards zu schaffen, nur beipflichten, selbst wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen mit zusätzlichen Kosten verbunden sein sollten, wie dies etwa bei Reisebussen der Fall sein könnte. Die Rettung von Menschenleben ist ein Ziel, das mit den bestgeeigneten Lösungen anzustreben ist, die stets das Ergebnis gezielter Forschungsanstrengungen sein müssen, vor allem wenn man dem Ziel des Europäischen Aktionsprogramms für die Straßenverkehrssicherheit, die Zahl der Unfallopfer in der Europäischen Union bis 2010 zu halbieren, näher kommen möchte.

([1]) Ergebnisse einer vom Cranfield Impact Center (im Juli 2001) durchgeführten wissenschaftlichen Untersuchung.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 76/115/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Verankerungen der Sicherheitsgurte in Kraftfahrzeugen“

(KOM(2003) 362 endg. — 2003/0136 (COD))

(2004/C 80/03)

Der Rat beschloss am 3. Juli 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 12. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Ranocchiari.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung (Sitzung vom 10. Dezember 2003) mit 115 gegen 1 Stimme folgende Stellungnahme.

1. **Einleitung**

1.1. Der Richtlinienvorschlag fügt sich ein in den allgemeinen Regulierungsrahmen über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und deren Vorrichtungen

1.2. Die Anbringung von Sicherheitsgurten und deren Verankerungen ist ein technischer Aspekt von ganz besonderer Bedeutung, der einer gemeinschaftlichen Regelung bedarf.

1.3. Die gleichzeitige Vorlage dreier Richtlinienvorschläge ([1]) erfolgte nach dem Grundprinzip der vollständigen Harmonisierung im Wege eines einheitlichen Regelwerks gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften, eines einheitlichen Betriebserlaubnisverfahrens und mithin eines gleichzeitigen Inkrafttretens der betreffenden Bestimmungen auf Unionsebene.

1.4. Die vorgeschlagenen Typgenehmigungsvorschriften erwiesen sich als erforderlich, weil der Einbau und die Benutzung von Sicherheitsgurten auf ein breiteres Spektrum an Fahrzeugklassen ausgedehnt wurde.

1.5. Die Gurtanlegepflicht galt nämlich bisher nur für Pkw (Klasse M1) und — allerdings nur für die Vordersitze — leichte Lkw, sprich mit einem Gesamtgewicht von weniger als 3,5 t (Kategorie N1), nicht jedoch für schwerere Lkw (N2 und N3) sowie Kleinbusse und Busse (M2 und M3).

1.6. Die Gurtanlegepflicht für sämtliche Klassen von Fahrzeugen für den Güter- bzw. Personentransport wurde erst kürzlich eingeführt ([2]).

1.7. Für andere Fahrzeugklassen als Pkw gibt es bislang keine wirklich gemeinschaftliche Typgenehmigung, d. h. es stand den Mitgliedstaaten frei, die drei geltenden Richtlinien anzuwenden oder nicht, weswegen eine Änderung im Wege der besagten drei Richtlinienvorschläge geboten erscheint.

1.8. Die vorgesehene Gurteinbaupflicht bei schwereren Nutzfahrzeugen gibt nicht nur die Ausrüstung der Fahrzeuge mit Zwei- bzw. Dreipunkt-Gurten vor, sondern macht auch deren Befestigung am Sitz selbst und nicht etwa an der Karosserie, wie bei Pkw, zur Auflage. Deshalb ist es auch erforderlich, dass alle drei Richtlinien eingehalten werden.

2. **Bemerkungen des Ausschusses**

2.1. Der EWSA befürwortet den legislativen Ansatz einer vollständigen Harmonisierung entsprechend dem Geiste des Artikels 95 des Vertrags.

2.2. Die vorgeschlagene Regelung tut dem Erfordernis einer größeren Sicherheit der Fahrzeuginsassen Genüge und fällt denn auch zu Recht unter das europäische Aktionsprogramm für die Straßenverkehrssicherheit ([3]).

2.3. Der EWSA hat gegen den Inhalt des Richtlinienvorschlags KOM(2003) 362 endg. über Sicherheitsgurtverankerungen keine Einwände, und zwar weder formeller noch substantieller Art, da ihm die vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinie 76/115/EWG angemessen und technisch einwandfrei erscheinen.

([1]) Neben dem Dokument KOM(2003) 362 endg., mit dem sich die vorliegende Stellungnahme beschäftigt, wurden zugleich auch der Richtlinienvorschlag KOM(2003) 361 endg. über Kfz-Sitze und deren Verankerungen sowie der Richtlinienvorschlag KOM(2003) 363 endg. über Sicherheitsgurte und Rückhaltesysteme für Kraftfahrzeuge vorgelegt.

([2]) Richtlinie 2003/20/EG vom 8.4.2003, ABl. L 115 vom 9.5.2003.

([3]) Kommissionsmitteilung KOM(2003) 311 endg. vom 2.6.2003, zu der der EWSA gegenwärtig eine Stellungnahme ausarbeitet.

2.4. Auch gegen die vorgeschlagenen drei Fristvorgaben für die Typgenehmigung und anschließende Zulassung von Fahrzeugen hat der Ausschuss nichts einzuwenden.

2.5. Die zu ändernde Richtlinie enthält bereits alle technischen und verwaltungsmäßigen Vorschriften für die Typgenehmigung von Fahrzeugen anderer Klassen als M1.

2.6. Sicherheit ist ein universeller Wert, der von allen beteiligten Akteuren gefördert werden muss. Deswegen müssen auch jedwede technische wie wirtschaftliche Anstrengungen unternommen werden, um dieses Ziel zu erreichen.

2.7. Was den Kommissionstext selbst angeht, müsste nach Ansicht des Ausschusses im vorletzten Absatz von Punkt 3 der Begründung eine Korrektur vorgenommen werden, da die Richtlinie 91/671/EWG durch die — in der Einleitung des vorliegenden Stellungnahmetextes bereits erwähnte — Richtlinie 2003/20/EG vom 8. April 2003 geändert wurde.

3. **Schlussfolgerungen**

3.1. Dem Ziel des Richtlinienvorschlags, immer bessere Sicherheitsstandards zu schaffen, kann der Ausschuss nur beipflichten, selbst wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen mit zusätzlichen Kosten verbunden sein sollten, wie dies etwa bei Reisebussen der Fall sein könnte. Die Rettung von Menschenleben ist ein Ziel, das mit den bestgeeigneten Lösungen anzustreben ist, die stets das Ergebnis gezielter Forschungsanstrengungen sein müssen, vor allem wenn man dem ehrgeizigen Ziel des Europäischen Aktionsprogramms für die Straßenverkehrssicherheit, die Zahl der Unfallopfer in der Europäischen Union bis 2010 zu halbieren, näher kommen möchte.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/541/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Sicherheitsgurte und Haltesysteme für Kraftfahrzeuge“

(KOM(2003) 363 endg. — 2003/0130 (COD))

(2004/C 80/04)

Der Rat beschloss am 3. Juli 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 12. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Ranocchiari.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung (Sitzung vom 10. Dezember 2003) mit 111 gegen 1 Stimme folgende Stellungnahme.

1. **Einleitung**

1.1. Der Richtlinienvorschlag fügt sich ein in den allgemeinen Regulierungsrahmen für die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und deren Vorrichtungen.

1.2. Die Anbringung von Sicherheitsgurten und Sicherheitsgurtverankerungen ist ein technischer Aspekt von ganz besonderer Bedeutung, der einer gemeinschaftlichen Regelung bedarf.

1.3. Die gleichzeitige Vorlage dreier Richtlinienvorschläge ([1]) erfolgte nach dem Grundprinzip der vollständigen Harmonisierung im Wege eines einheitlichen Regelwerks gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften, eines einheitlichen Betriebserlaubnisverfahrens und mithin eines gleichzeitigen Inkrafttretens der betreffenden Bestimmungen auf Unionsebene.

1.4. Die vorgeschlagenen Typgenehmigungsvorschriften erwiesen sich als erforderlich, weil der Einbau und die Benutzung von Sicherheitsgurten auf ein breiteres Spektrum an Fahrzeugklassen ausgedehnt wurde.

1.5. Die Gurtanlegepflicht galt nämlich bisher nur für Pkw (Klasse M1) und — allerdings nur für die Vordersitze — leichte Lkw, spricht mit einem Gesamtgewicht von weniger als 3,5 t (Kategorie N1), nicht jedoch für schwerere Lkw (N2 und N3) sowie Kleinbusse und Busse (M2 und M3).

1.6. Die Gurtanlegepflicht für sämtliche Klassen von Fahrzeugen für den Güter- bzw. Personentransport wurde erst kürzlich eingeführt. ([2])

1.7. Für andere Fahrzeugklassen als Pkw gibt es bislang keine wirklich gemeinschaftliche Typgenehmigung, d. h. es stand den Mitgliedstaaten frei, die drei geltenden Richtlinien anzuwenden oder nicht, weswegen eine Änderung der Bestimmungen im Wege der besagten drei Richtlinienvorschläge geboten erscheint.

1.8. Die vorgesehene Gurteinbaupflicht bei schwereren Nutzfahrzeugen schreibt nicht nur die Ausrüstung der Fahrzeuge mit Zwei- bzw. Dreipunkt-Gurten vor, sondern macht auch deren Befestigung am Sitz selbst und nicht etwa an der Karosserie, wie bei Pkw, zur Auflage. Deshalb ist es auch erforderlich, dass alle drei Richtlinien eingehalten werden.

2. **Bemerkungen des Ausschusses**

2.1. Der EWSA befürwortet den legislativen Ansatz einer vollständigen Harmonisierung entsprechend dem Geiste des Artikels 95 des Vertrags.

2.2. Die vorgeschlagene Regelung tut dem Erfordernis einer größeren Sicherheit der Fahrzeuginsassen Genüge und fällt denn auch zu Recht unter das europäische Aktionsprogramm für die Straßenverkehrssicherheit. ([3])

2.3. Der EWSA hat gegen den Inhalt des Richtlinienvorschlags KOM(2003) 363 endg. über Sicherheitsgurte und Haltesysteme keine Einwände, und zwar weder formeller noch substantieller Art, da ihm die vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinie 76/541/EWG angemessen und technisch einwandfrei erscheinen.

([1]) Neben dem Dokument KOM(2003) 363 endg., mit dem sich die vorliegende Stellungnahme beschäftigt, wurden zugleich auch der Richtlinienvorschlag KOM(2003) 361 endg. über Kfz-Sitze und deren Verankerungen sowie der Richtlinienvorschlag KOM(2003) 362 endg. über Sicherheitsgurtverankerungen vorgelegt.

([2]) Richtlinie 2003/20/EG vom 8.4.2003, ABl. L 115 vom 9.5.2003.

([3]) Kommissionsmitteilung KOM(2003) 311 endg. vom 2.6.2003, zu der der EWSA gegenwärtig eine Stellungnahme ausarbeitet.

2.4. Auch gegen die im Kommissionsvorschlag enthaltenen drei Fristvorgaben für die Typgenehmigung und anschließende Zulassung von Fahrzeugen hat der Ausschuss nichts einzuwenden.

2.5. Die Richtlinie, deren Änderung der Kommissionsvorschlag vorsieht, enthält bereits alle technischen und verwaltungsmäßigen Vorschriften für die Typgenehmigung von Fahrzeugen anderer Klassen als M1.

2.6. Sicherheit ist ein universeller Wert, der von allen beteiligten Akteuren gefördert werden muss. Deswegen müssen auch jedwede technische wie wirtschaftliche Anstrengungen unternommen werden, um dieses Ziel zu erreichen.

2.7. Was den Kommissionstext selbst angeht, müsste nach Ansicht des Ausschusses im vierten Absatz von Punkt 3 der Begründung eine Korrektur vorgenommen werden, da die Richtlinie 91/671/EWG durch die — in der Einleitung des vorliegenden Stellungnahmetextes bereits erwähnte — Richtlinie 2003/20/EG vom 8.4.2003 geändert wurde.

2.8. Des Weiteren müsste einer Flüchtigkeit in der Begründung des Richtlinienvorschlags abgeholfen werden. Auf Seite 8 (der deutschen Fassung) werden in der Beschreibung des Inhalts von Artikel 2 „Anwendung“ nämlich nur zwei Fristen für die Typgenehmigung und anschließende Zulassung aufgeführt, Artikel 2 selbst enthält jedoch drei Fristvorgaben.

3. **Schlussfolgerungen**

3.1. Dem Ziel des Richtlinienvorschlags, immer bessere Sicherheitsstandards zu schaffen, kann der Ausschuss nur beipflichten, selbst wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen mit zusätzlichen Kosten verbunden sein sollten, wie dies etwa bei Reisebussen der Fall sein könnte. Die Rettung von Menschenleben ist ein Ziel, das mit den bestgeeigneten Lösungen anzustreben ist, die stets das Ergebnis gezielter Forschungsanstrengungen sein müssen, vor allem wenn man dem ehrgeizigen Ziel des Europäischen Aktionsprogramms für die Straßenverkehrssicherheit, die Zahl der Unfallopfer in der Europäischen Union bis 2010 zu halbieren, näher kommen möchte.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Modernisierung des Gesellschaftsrechts und Verbesserung der Corporate Governance in der Europäischen Union — Aktionsplan“

(KOM(2003) 284 endg.)

(2004/C 80/05)

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

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 12. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Ravoet.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) einstimmig folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Europäische Kommission hat unter der Dokumentnummer KOM(2003) 284 endg. eine Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über die Modernisierung des Gesellschaftsrechts und Verbesserung der Corporate Governance in der Europäischen Union — Aktionsplan — vorgelegt.

1.2. Mit dieser Mitteilung reagiert die Kommission auf den vom 4. November 2002 datierenden Schlussbericht der hochrangigen Expertengruppe für Gesellschaftsrecht, der von Kommissar Bolkestein in Auftrag gegeben wurde und den Titel „Moderne gesellschaftsrechtliche Rahmenbedingungen in Europa“ trägt.

1.3. In der Mitteilung werden die wesentlichen politischen Ziele festgelegt, die künftig für jede Maßnahme, die im Bereich der Modernisierung des Gesellschaftsrechts und der Verbesserung der Corporate Governance auf EU-Ebene ergriffen wird, maßgeblich sein sollten. In diesem Rahmen schlägt die Kommission einen Aktionsplan mit nach Prioritäten geordneten kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen vor. Für jede dieser Maßnahmen wird angegeben, welches Regulierungsinstrument bis wann eingesetzt werden soll.

1.4. Mit dem Aktionsplan werden zwei Ziele verfolgt: zum einen die Stärkung der Aktionärsrechte und die Verbesserung des Schutzes Dritter und zum andern die Förderung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

1.4.1. Hinsichtlich des ersten Ziels ist die Kommission der Auffassung, dass es einer wirksamen Regelung zum Schutz der Aktionäre und ihrer Rechte bedarf, die vor dem Hintergrund eines gestreuten Aktienbesitzes innerhalb der EU langfristig die Ersparnisse und Renten von Millionen von Menschen schützt und die Kapitalmarktbasis nachhaltig stärkt, damit Gesellschaften so kostengünstig wie möglich Kapital aufnehmen können.

1.4.2. In Anbetracht der zunehmenden Mobilität von Gesellschaften innerhalb der EU wird ein wirksamer Schutz von Anteilseignern und Dritten künftig noch wichtiger werden.

1.4.3. Was das zweite Ziel angeht, so hängt die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen von vielen Faktoren ab, insbesondere von soliden gesellschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen und einem ausgewogenen Mix aus gemeinschaftlichen und nationalen Maßnahmen.

2. Wesentlicher Inhalt der Mitteilung

2.1. Der Aktionsplan sieht Maßnahmen in sieben Bereichen vor: Corporate Governance, Kapitalerhaltung und -änderung, Unternehmensgruppen und -pyramiden, Unternehmensumstrukturierung und -mobilität, Europäische Privatgesellschaft, Europäische Genossenschaft und andere EU-Rechtsformen für Unternehmen sowie verbesserte Offenlegung von nationalen Unternehmensrechtsformen.

Es ist hervorzuheben, dass die Kommission den Schwerpunkt auf den Aktionsbereich „Corporate Governance“ legt.

2.2. Im Bereich Corporate Governance schlägt die Kommission vor, keinen europäischen Kodex festzulegen, sondern in Bezug auf einige grundsätzliche Regeln auf EU-Ebene ein gemeinsames Vorgehen zu beschließen und eine angemessene Koordinierung der Corporate-Governance-Kodizes zu gewährleisten.

Zu diesen Regeln zählen:

— Verbesserte Offenlegung der Corporate Governance

  Den Vorschlägen der Kommmission zufolge sollen zu diesem Zweck börsennotierte Gesellschaften dazu verpflichtet werden, ihrem Jahresabschluss eine Erklärung zu ihren Corporate-Governance-Praktiken beizufügen.

  Die Kommission sieht außerdem die Erteilung von Informationen über die Rolle institutioneller Anleger vor.

— Stärkung der Aktionärsrechte

Der Aktionsplan sieht u. a. vor, dass die Aktionäre börsennotierter Gesellschaften die Möglichkeit erhalten sollen, vor den Hauptversammlungen elektronisch auf die einschlägigen Informationen zuzugreifen.

Um Aktionärsdemokratie basierend auf dem Grundsatz „eine Aktie, eine Stimme" zu schaffen, schlägt die Kommission außerdem vor, kurz- bis mittelfristig eine Studie über die Folgen in Angriff zu nehmen, die ein solcher Ansatz mit sich bringen würde.

— Modernisierung des Leitungs-/Verwaltungsorgans börsennotierter Gesellschaften

Im Aktionsplan wird vorgeschlagen, dass Entscheidungen in Bereichen, in denen sich geschäftsführende Direktoren börsennotierter Gesellschaften klar in einem Interessenkonflikt befinden, ausschließlich von nicht geschäftsführenden Direktoren getroffen werden sollten, die mehrheitlich unabhängig sind. Außerdem soll die Einsetzung von Ausschüssen für die Bestellung, die Entgelte und die Abschlussprüfung gefördert werden.

Hinsichtlich des Entgelts für die Direktoren von börsennotierten Gesellschaften strebt die EU eine Regelung an, bei der vier Grundvoraussetzungen erfüllt sein müssen: Offenlegung der Vergütungsstrategie im Jahresabschluss, detaillierte Offenlegung der Entgelte der einzelnen Direktoren im Jahresabschluss, Vorabgenehmigung von Aktienbezugs- und -bezugsrechtsplänen, an denen die Direktoren teilnehmen, durch die Aktionärsversammlung, sowie angemessene Ausweisung der dem Unternehmen dadurch entstehenden Kosten im Jahresabschluss.

— Verantwortung der Direktoren

Das Ziel besteht u. a. darin, die kollektive Verantwortung aller Mitglieder des Leitungs- bzw. Verwaltungsorgans für den Jahresabschluss und alle anderen wesentlichen Erklärungen festzulegen.

— Koordinierung der Bemühungen der Mitgliedstaaten um Verbesserung der Corporate Governance

Es soll ein europäisches Corporate-Governance-Forum geschaffen werden, dessen Aufgabe darin bestehen soll, die Annäherung der nationalen Kodizes zu fördern.

2.3. Der zweite in der Mitteilung vorgesehene Aktionsbereich betrifft die Kapitalerhaltung und -änderung.

Das Ziel besteht u. a. darin, die Zweite Richtlinie zur Regelung dieses Bereichs zu vereinfachen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu fördern, ohne den Aktionärs- und Gläubigerschutz zu verringern.

2.4. Der dritte Aktionsbereich betrifft Unternehmensgruppen und -pyramiden.

Die Kommission beabsichtigt keine Neuauflage ihres Richtlinienvorschlags für Unternehmensgruppen, sondern will spezielle Bestimmungen zu einer Reihe von Fragen vorschlagen, insbesondere zu einer eventuellen Nichtzulassung zur Börse von Gesellschaften, die zu missbräuchlichen Pyramiden gehören.

2.5. Der vierte Aktionsbereich betrifft die Unternehmensumstrukturierung und -mobilität.

Die Kommission will in Kürze u. a. Vorschläge für Richtlinien über grenzübergreifende Unternehmenszusammenschlüsse und über die Verlegung des Gesellschaftssitzes von einem Mitgliedstaat in einen anderen vorlegen.

2.6. Der fünfte Aktionsbereich betrifft die Europäische Privatgesellschaft.

Diese Gesellschaftsform würde den Bedürfnissen von KMU entgegen kommen, die in mehr als einem Mitgliedstaat tätig sind.

2.7. Der sechste Aktionsbereich betrifft die Europäische Genossenschaft und andere EU-Rechtsformen für Unternehmen (z. B. Stiftungen, Gegenseitigkeitsgesellschaften usw.).

Die Kommission hat die Absicht, den derzeitigen Legislativprozess in diesem Bereich aktiv zu unterstützen und der Entwicklung neuer europäischer Rechtsformen für Gesellschaften große Beachtung zu schenken.

2.8. Mit dem siebten Aktionsbereich wird eine verbesserte Transparenz von nationalen Unternehmensrechtsformen bezweckt.

Nach Auffassung der Kommission müssen mittelfristig für alle juristischen Personen mit begrenzter Haftung erhöhte Offenlegungsanforderungen festgelegt werden.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Der Ausschuss begrüßt die Grundzüge der Mitteilung der Kommission, in der ein Aktionsplan zur Modernisierung des Gesellschaftsrechts und Verbesserung der Corporate Governance festgelegt wird.

3.2. Der Ausschuss billigt die beiden Ziele, die die Kommission damit verfolgt, nämlich zum einen die Stärkung der Aktionärsrechte und die Verbesserung des Schutzes Dritter und zum andern die Förderung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, die für das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen von zentraler Bedeutung sind. Wie die Kommission unterstreicht, ist diese Initiative Teil eines Bündels von Gemeinschaftsinitiativen zur Verwirklichung dieser beiden Ziele, wobei in diesen Initiativen die Arbeitnehmerinteressen berücksichtigt werden, wie dies in der Mitteilung über die soziale Verantwortung der Unternehmen vorgesehen ist.

3.3. Der Ausschuss unterstützt den Standpunkt der Kommission, dass „klar zwischen bestimmten Kategorien von Gesellschaften unterschieden werden" sollte, indem für börsennotierte Gesellschaften und Gesellschaften, die öffentlich Kapital aufgenommen haben, ihren Vorschlägen zufolge strengere Regelungen gelten sollen (Ziffer 2.1 der Mitteilung). Eine derartige klare Unterscheidung würde es ermöglichen, den Besonderheiten und spezifischen Erfordernissen der einzelnen Kategorien von Gesellschaften Rechnung zu tragen.

3.4. Der Ausschuss stellt fest, dass die Mitteilung der Kommission eine Reihe von sehr allgemein gehaltenen Grundsätzen enthält. Es stellt sich die Frage, wie diese konkret umgesetzt werden sollen. Dies gilt z. B. für die Maßnahmen, die die Kommission zur Stärkung der Aktionärsrechte oder zur Modernisierung des Leitungs-/Verwaltungsorgans börsennotierter Gesellschaften zu ergreifen gedenkt.

3.5. Der Ausschuss macht außerdem darauf aufmerksam, dass bestimmte in der Mitteilung enthaltene Konzepte noch zu vage bleiben und in einem anschließenden Schritt präzisiert werden müssen. Was ist z. B. im Zusammenhang mit der dem Jahresabschluss beizufügenden Erklärung zur „Corporate Governance" unter der Formulierung „jedes erhebliche Geschäft mit anderen verbundenen Parteien" (Ziffer 3.1.1 e) der Mitteilung) zu verstehen?

3.6. Der Ausschuss billigt schließlich generell die von der Kommission vorgesehene zeitliche Staffelung der Prioritäten. Er hält es für unverzichtbar, dass eine Reihe von Fragen — u. a. grenzüberschreitende Fragen wie z. B. grenzübergreifende Fusionen oder die Verlegung des Sitzes in einen anderen Mitgliedstaat, Hindernisse für die grenzübergreifende Wahrnehmung der Aktionärsrechte usw. — so schnell wie möglich und unter Berücksichtigung der spezifischen Gegebenheiten in den Unternehmen gelöst werden.

4. **Besondere Bemerkungen**

Corporate Governance

4.1. Der Ausschuss nimmt befriedigt zur Kenntnis, dass die EU keinen europäischen Corporate-Governance-Kodex festlegen will. Wie die im Auftrag der Europäischen Kommission erstellte Studie [1] aus dem Jahr 2002 belegt, sind die wichtigsten Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten die Folge unterschiedlicher Rechtsvorschriften und nicht der Corporate-Governance-Kodizes, bei denen generell ein hohes Maß an Konvergenz festzustellen ist; die Vielzahl von Kodizes in der EU wird grundsätzlich nicht als Problem für die Investoren betrachtet.

4.1.1. Vor dem Hintergrund der Globalisierung und der EU-Erweiterung liegt es nach Ansicht des Ausschusses jedoch im Interesse der Gesellschaften und der Investoren, die Gewissheit zu haben, dass die ausländischen Gesellschaften ein Mindestmaß an international anerkannten Grundsätzen einhalten, die für eine einwandfreie Unternehmensleitung von entscheidender Bedeutung sind. Diese Grundsätze dienen der Ergänzung bzw. Präzisierung der von den Mitgliedstaaten bereits erlassenen Rechtsvorschriften. Die weiteren Standards müssen auf dem Wege der Selbstregulierung festgelegt werden, d. h. in Form von Corporate-Governance-Kodizes, die unmittelbar von den Emittenten bzw. in enger Zusammenarbeit mit diesen ausgearbeitet werden. Aufgrund der Anpassungsfähigkeit und Flexibilität dieser — alles in allem erfolgreichen — Vorgehensweise ist es möglich, besser auf die Entwicklung der Märkte zu reagieren und die spezifischen Erfordernisse der Gesellschaften besser zu berücksichtigen. Der Ausschuss hebt hervor, dass die Nichteinhaltung derartiger Empfehlungen dadurch bestraft wird, dass Gesellschaften, die sich nicht an die Corporate-Governance-Standards halten, keine Investoren mehr finden.

4.1.2. Der Ausschuss billigt zwar generell die Grundsätze, die die Kommission im Bereich der Corporate Governance vertritt, aber es bleibt abzuwarten, wie sie diese konkret umsetzen wird.

4.1.3. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die EU lediglich die wesentlichen international anerkannten Grundsätze aufstellen; sie sollte nicht zu sehr ins Einzelne gehen, da dies nicht dem Erfordernis der Flexibilität und Anpassungsfähigkeit gerecht würde, die für ein effizientes Funktionieren der Gesellschaften notwendig sind.

4.2. Im Hinblick auf die Forderung nach einer verbesserten Offenlegung der Corporate Governance ist der Ausschuss mit einer jährlichen Erklärung zur Corporate Governance — die in bestimmten Ländern bereits auf Antrag der Aktionäre abgegeben wird — grundsätzlich einverstanden. Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass börsennotierte Unternehmen Transparenz gewährleisten und die Investoren über ihre Funktionsweise informieren müssen.

4.2.1. Die vorgesehene Aufnahme der jährlichen Erklärung in den Rechenschaftsbericht sollte jedoch nach Ansicht des Ausschusses nicht bedeuten, dass der Abschlussprüfer die Erklärung inhaltlich in aller Gründlichkeit prüfen muss. Seine Aufgabe sollte darin bestehen, zu überprüfen, ob die Erklärung abgegeben wurde.

4.2.2. Hinsichtlich der Rolle der institutionellen Anleger weist der Ausschuss außerdem darauf hin, dass zwischen den institutionellen Anlegern und den Aktionären, die einen gewissen Aktienanteil halten, klar unterschieden werden muss. Der Begriff „institutioneller Anleger" muss daher mit der Definition übereinstimmen, die im Rahmen der Rechtsvorschriften für die Finanzmärkte und insbesondere im Bereich der Wertpapierdienstleistungen Gültigkeit hat.

4.3. Was die Stärkung der Aktionärsrechte angeht, ist es nach Ansicht des Ausschusses notwendig, den Gesellschaften die Nutzung der neuen Informationstechnologien zu ermöglichen und die bestehenden Rechtsvorschriften entsprechend anzupassen. Dies ist jedoch nicht als Verpflichtung zu Lasten der Gesellschaften, sondern lediglich als Möglichkeit vorzusehen.

4.3.1. Der Ausschuss billigt generell die von der Kommission geplanten Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung des Stimmrechts. Die Gesellschaften müssen die Modalitäten für die Stimmabgabe entsprechend lockern dürfen, so dass sich die Aktionäre an der Abstimmung beteiligen können, ohne bei der Hauptversammlung anwesend zu sein.

---

[1] Comparative Study of the Corporate Governance Codes relevant to the European Union and its Member States (Vergleichende Studie von Corporate Governance Codes, die für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten von Bedeutung sind): http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/company/company/news/corp-gov-codes-rpt_en.htm.

4.3.2. Der Ausschuss nimmt außerdem die Absicht zur Kenntnis, eine Studie über die Einführung des Grundsatzes „eine Aktie, eine Stimme" durchzuführen. Diese Studie muss selbstverständlich in einem allgemeinen Zusammenhang mit der Art der Finanzierung der Unternehmen und der Regelung der Befugnisse durchgeführt werden.

4.4. Was die Modernisierung des Leitungs-/Verwaltungsorgans börsennotierter Unternehmen angeht, befürwortet der Ausschuss die Ausarbeitung einer Empfehlung, in der eine Reihe von Mindeststandards für die Einsetzung, die Zusammensetzung und die Rolle der Ausschüsse für die Bestellung, die Entgelte und die Abschlussprüfung festgelegt werden. Er ist allerdings der Auffassung, dass es sich hierbei wirklich um Mindeststandards handeln sollte und die Kommission nicht zu sehr ins Einzelne gehen darf, da dies die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit in Frage stellen könnte, die für ein effizientes Funktionieren der Gesellschaften notwendig sind.

4.4.1. Der Ausschuss unterstreicht, dass der Begriff „Interessenkonflikt" definiert werden muss. Im Übrigen ist er der Auffassung, dass das Kollegialitätsprinzip bei den Entscheidungen des Leitungs-/Verwaltungsorgans nicht angetastet werden sollte. Wenn es auch wünschenswert ist, dass die Entscheidungen, die anschließend vom Verwaltungs-/Leitungsorgan getroffen werden, von Ausschüssen vorbereitet werden, sollte die Entscheidung selbst auf gar keinen Fall diesen Ausschüssen obliegen.

4.4.2. Hinsichtlich des Entgelts für die Direktoren von börsennotierten Gesellschaften billigt der Ausschuss das Ziel der Kommission: durch mehr Transparenz bei den Entgelten der Direktoren von börsennotierten Gesellschaften wird einer Forderung der Investoren entsprochen. Der Ausschuss ist allerdings der Auffassung, dass die EU in diesem Bereich nicht eingreifen sollte. Bei der Erweiterung der Europäischen Union sollte sichergestellt werden, dass diese Problematik in einschlägigen einzelstaatlichen Regelungen oder Empfehlungen behandelt wird, die den nationalen Besonderheiten und dem kulturellen Kontext der einzelnen Staaten Rechnung tragen.

4.5. Die Frage der Verantwortung der Direktoren muss nach Ansicht der Ausschusses gemäß dem Subsidiaritätsprinzip von jedem Mitgliedstaat selbst geregelt werden. Sollte die Kommission in diesem Bereich tätig werden müssen, so muss unbedingt zuvor eine eingehende Studie über die verschiedenen Aspekte der zivil- und strafrechtlichen Verantwortung der Direktoren durchgeführt werden; überdies darf die Problematik der Verantwortung nicht fragmentiert angegangen werden, sondern muss in einen kohärenten Gesamtrahmen gestellt werden.

4.6. Hinsichtlich der Koordinierung der Bemühungen der Mitgliedstaaten um Verbesserung der Corporate Governance nimmt der Ausschuss die Absicht zur Kenntnis, hierfür ein europäisches Forum einzusetzen. Dieses Forum soll nach den Vorstellungen der Kommission die Aufgabe haben, die Koordinierung und Annäherung der nationalen Kodizes zu fördern, nicht jedoch neue verbindliche Standards im Bereich der Corporate Governance festzulegen. Diesem Forum müssen Vertreter der betroffenen Interessengruppen, insbesondere der Emittenten und der Finanzintermediäre, angehören.

Kapitalerhaltung und -änderung

4.7. Der Ausschuss billigt die Vorschläge der Kommission für diesen Bereich. Die Prüfung der diesbezüglichen Empfehlungen der SLIM-Gruppe „Gesellschaftsrecht" muss fortgesetzt werden.

Unternehmensgruppen und -pyramiden

4.8. Der Ausschuss nimmt befriedigt zur Kenntnis, dass die Kommission keine Neuauflage ihres Richtlinienvorschlags für Unternehmensgruppen beabsichtigt.

4.8.1. Unternehmensgruppen sind eine rechtmäßige und sinnvolle wirtschaftliche Realität. Sollte die Kommission im Bereich Unternehmensgruppen oder Unternehmenspyramiden tätig werden müssen, so sollte zuvor eine Studie über die Zweckmäßigkeit und die Auswirkungen der geplanten Maßnahmen durchgeführt werden. Die Kommission darf nicht auf Umwegen ein Recht für Unternehmensgruppen schaffen, das deren Tätigkeit zum Erliegen bringt.

4.8.2. Bestimmte Begriffe sollten näher erläutert werden. So sieht die Kommission z. B. die Nichtzulassung zur Börse für Gesellschaften vor, die zu missbräuchlichen Pyramiden gehören, sofern dies aufgrund einer eingehenden Überprüfung und nach Ansicht von Sachverständigen — und nicht nur des Europäischen Wertpapierausschusses — geboten erscheint. Was ist unter „missbräuchliche Pyramiden" zu verstehen? Es muss klargestellt werden, inwiefern sich „missbräuchliche" von „normalen" Pyramiden unterscheiden.

Unternehmensumstrukturierung und -mobilität

4.9. Nach Auffassung des Ausschusses ist es im Zuge der Verwirklichung eines echten Binnenmarktes unerlässlich, die Hemmnisse für die Mobilität der Gesellschaften zu beseitigen. Der Ausschuss begrüßt daher die Absicht der Kommission, in Kürze zwei Vorschläge für Richtlinien — über grenzübergreifende Unternehmenszusammenschlüsse und über die Verlegung des Gesellschaftssitzes von einem Mitgliedstaat in einen anderen — vorzulegen.

4.9.1. Nach Ansicht der Ausschusses muss jedoch geprüft werden, wie die Frage der Beteiligung der Arbeitnehmer im Rahmen derartiger grenzüberschreitender Tätigkeiten zu regeln ist. Durch die betreffenden Bestimmungen müssten die Rechte der Arbeitnehmer gewahrt werden, insbesondere das Recht auf Unterrichtung und Anhörung, und zwar im Einklang mit den Regeln des sozialen Dialogs sowie generell im Rahmen der Governance.

4.9.2. Der Ausschuss billigt außerdem das Ziel, die Dritte und Sechste Richtlinie über die Verschmelzung bzw. Spaltung von Gesellschaften zu vereinfachen, sowie die grundsätzliche Einführung von Bestimmungen über Squeeze-out und Sell-out. Es bleibt abzuwarten, wie diese Ziele verwirklicht werden sollen.

Die Europäische Privatgesellschaft

4.10. Der Ausschuss hat bereits in der Vergangenheit deutlich gemacht, dass er die Einführung einer solchen besonderen Gesellschaftsform nachdrücklich unterstützt. [1] Der Ausschuss billigt daher die Absicht der Kommission, in naher Zukunft eine „Durchführbarkeitsstudie in Auftrag (zu) geben, in der der praktische Nutzen der Einführung eines EPG-Statuts klar nachgewiesen und die damit zusammenhängenden Probleme ermittelt werden". Der Ausschuss plädiert für eine rasche Umsetzung dieses Statuts, das den Bedürfnissen der KMU entgegen käme.

Die Europäische Genossenschaft und andere EU Rechtsformen für Unternehmen

4.11. Der Ausschuss unterstreicht, dass der Rat im Juli 2003 die Verordnung über das Statut der Europäischen Genossenschaft und die Richtlinie zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Genossenschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer erlassen hat [2].

4.11.1. Der Ausschuss unterstützt im Übrigen die Initiativen zur Einführung neuer — fakultativer — europäischer Rechtsformen für Unternehmen. Genossenschaften und Gegenseitigkeitsgesellschaften müssen über geeignete Instrumente verfügen, um in vollem Umfang an den Vorteilen eines integrierten europäischen Marktes teilhaben zu können.

Verbesserte Transparenz von nationalen Unternehmensrechtsformen

4.12. Der Ausschuss unterstützt die diesbezüglichen Bestrebungen der Kommission und schließt sich der Auffassung an, dass — falls eine Richtlinie notwendig sein sollte — mittelfristig geprüft werden muss, was auf welche Weise zu regeln ist.

5. **Schlussfolgerung**

5.1. Der Ausschuss billigt die Vorgehensweise der Europäischen Kommission, die im Kontext einer neuen Etappe der Harmonisierung des Gesellschaftsrechts und der Stärkung der Corporate Governance steht. Im Aktionsplan wird die grenzüberschreitende Dimension der Geschäftsbeziehungen berücksichtigt. Hinsichtlich der Corporate Governance dringt der Ausschuss insbesondere auf die rasche Festlegung von international anerkannten Grundsätzen für eine einwandfreie Unternehmensleitung.

5.2. Der Aktionsplan zielt vor allem auf die Beziehungen zwischen Aktionären, Investoren und Gesellschaften ab, und zwar insbesondere auf deren optimale Gestaltung. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Maßnahmen der Kommission in eine umfassendere Politik zur Unternehmensförderung eingebunden werden müssen, die dem Schutz der Arbeitnehmer Rechnung trägt.

[1] ABl. C 125 vom 27.5.2002.
[2] Stellungnahme des EWSA zur Europäischen Gesellschaft: ABl. C 129 vom 27.4.1998.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Stärkung der Abschlussprüfung in der EU“

(KOM(2003) 286 endg.)

(2004/C 80/06)

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

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 12. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Byrne.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) einstimmig folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Mitteilung der Kommission „Stärkung der Abschlussprüfung in der EU“ sollte vor dem breiteren Hintergrund des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen der Kommission sowie der Reaktion der Kommission auf den Zusammenbruch von Enron und weitere Finanzskandale gesehen werden.

1.2. Diese Mitteilung und die mit ihr verbundene Mitteilung zu dem Thema „Modernisierung des Gesellschaftsrechts und Verbesserung der Corporate Governance in der Europäischen Union“ sind grundlegende Schritte, um das Vertrauen der Anleger in die Kapitalmärkte wieder herzustellen.

2. Die Vorschläge der Kommission

2.1. Die Vorstellungen der Kommission in Bezug auf einen modernen Regulierungsrahmen für die Abschlussprüfung in der EU umfassen

a) eine modernisierte und auf Prinzipien basierende Achte Richtlinie;

b) die Einsetzung eines Regelungsausschusses auf dem Gebiet der Abschlussprüfung mit Vertretungen für alle Mitgliedstaaten.

2.2. Die Kommission sieht die Anwendung internationaler Prüfungsgrundsätze (ISA = International Standards on Auditing) für sämtliche gesetzliche Abschlussprüfungen in der Europäischen Union ab 2005 vor.

2.3. Die Kommission schlägt vor, die öffentliche Aufsicht zu einem der Hauptbestandteile für die Aufrechterhaltung des Vertrauens in die Abschlussprüfungsfunktion zu machen. Als weitere wichtige Aspekte unterstreicht die Kommission die Bedeutung von allgemeinen Berufsgrundsätzen für Abschlussprüfer, die Wahrung eines angemessenen Grads an Unabhängigkeit der Abschlussprüfer, Vorschriften für Qualitätssicherungssysteme, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie ein System für Disziplinarmaßnahmen.

2.4. Die Kommission betont, dass sie den in Abschlussprüferkreisen geäußerten Bedenken in Bezug auf das Konzept der gesamtschuldnerischen Haftung Rechnung getragen habe. Zunächst kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Haftung von Abschlussprüfern als maßgebliches Mittel zur Gewährleistung der Qualität der Abschlussprüfung dient, räumt jedoch ein, dass Bedarf bestehen könnte, die weitergehenden wirtschaftlichen Auswirkungen der geltenden Haftungsregelungen zu untersuchen.

2.5. Die Kommission erläutert den bisherigen Verlauf der Verhandlungen mit den Aufsichtsbehörden der Vereinigten Staaten in Bezug auf die Auswirkungen des Sarbanes-Oxley-Gesetzes und bringt ihre Enttäuschung darüber zum Ausdruck, dass bislang keine zufriedenstellende Lösung gefunden werden konnte.

2.6. Abschließend fasst die Kommission die zur Verwirklichung ihres Ziels vorgeschlagenen Maßnahmen, d. h. Stärkung der Abschlussprüfung in der EU, in einem 10-Punkte-Aktionsplan zusammen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Veröffentlichung dieser Mitteilung, in der die Kommission anerkennt, dass es von grundlegender Bedeutung ist, das Vertrauen der Investoren wiederherzustellen sowie die Weiterentwicklung des Kapitalmarktes der Europäischen Union zu ermutigen, und hierfür als maßgebliches Element die Abschlussprüfung zu stärken.

3.2. Darüber hinaus betont der Ausschuss, dass diese Mitteilung eine Fortführung des umfassenden Arbeitsprogramms der Kommission zur Thematik Abschlussprüfung darstellt, das 1996 mit der Veröffentlichung des Grünbuches zum Thema „Rolle, Stellung und Haftung des Abschlussprüfers in der Europäischen Union" eine erste konkrete Umsetzung fand. Zu weiteren Kommissionsinitiativen aus jüngerer Vergangenheit zählen die Empfehlungen „Mindestanforderungen an Qualitätssicherungssysteme für die Abschlussprüfung in der EU" von November 2000 und „Unabhängigkeit des Abschlussprüfers in der EU — Grundprinzipien" von Mai 2002, die von den Mitgliedstaaten derzeit umgesetzt werden.

3.3. Der Entschluss der Kommission, rasch weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Abschlussprüfungen zu setzen, ist angesichts der Ereignisse in jüngster Zeit vollkommen gerechtfertigt. Aus diesem Grund befürwortet der Ausschuss den von der Kommission vorgelegten 10-Punkte-Aktionsplan, insbesondere die Vorschläge zum Schutz des öffentlichen Interesses durch die Einführung der unabhängigen Aufsicht über den Abschlussprüferberuf.

3.4. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass nach Umsetzung dieses Rechtsrahmens einschließlich der neuen Achten Richtlinie auf Gemeinschaftsebene die Einhaltung der Bestimmungen am besten durch die Mitgliedstaaten überwacht werden soll. Darüber hinaus darf nicht außer Acht gelassen werden, dass es sich hier um eine Frage der Qualität handelt, und zwar die Qualität der Abschlussprüfungen und somit das Vertrauen in diese Prüfungen, die ihrerseits auf der Schlüssigkeit der angewendeten Rechnungslegungsstandards beruhen.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. Der Ausschuss unterstützt den Kommissionsvorschlag, wonach die Anwendung der internationalen Prüfungsgrundsätze (ISA) bei allen Abschlussprüfungen in der Europäischen Union zu fordern ist. Dies stellt eine logische Folgemaßnahme zu der bereits festgeschriebenen Verpflichtung für alle börsennotierten Gesellschaften dar, ab dem Jahr 2005 die internationalen Rechnungslegungsstandards (IAS = International Accounting Standards, nunmehr IFRS = International Financial Reporting Standards) anzuwenden. Die Einführung dieser internationalen Rechnungsstandards (IAS/IFRS) ist ursprünglich auf die rund 7 000 börsennotierten Gesellschaften beschränkt gewesen, wohingegen von dieser Mitteilung mehr als eine Million Abschlussprüfungen in der EU betroffen sind.

4.2. Der Ausschuss hält es für richtig, dass die internationale Vereinigung der Rechnungslegungssachverständigen (IFAC = International Federation of Accountants) dazu angehalten werden soll, in Zusammenarbeit mit den anderen Beteiligten Möglichkeiten zu weiteren Verbesserungen im ISA-Standardsetzungsprozess zur angemessenen Wahrung des öffentlichen Interesses zu untersuchen. Im Rechnungslegungsbereich beispielsweise konnten derartige Verbesserungen mit der Festlegung von internationalen Rechnungslegungsstandards (IAS/IFRS) durch das International Accounting Standards Board (IASB) erreicht werden.

4.3. Der Ausschuss teilt die Ansicht der Kommission, dass der Nutzen internationaler Prüfungsgrundsätze (ISA) für die EU validiert werden muss. Er bekräftigt jedoch seine bereits im Zusammenhang mit der Übernahme internationaler Rechnungslegungsstandards (IAS/IFSR) in Bezug auf die Entscheidungsbefugnis der Kommission, von der Anwendung derartiger Standards abzusehen, geäußerten Bemerkungen und betont, dass bei einer tatsächlichen Umsetzung dieser Bestimmung die Möglichkeiten eines internationalen Standardvergleichs eingeschränkt würden. Darüber hinaus könnte dies negative Folgen für die Investoren nach sich ziehen.

4.4. Der Ausschuss vertritt daher die Auffassung, dass die Kommission ihre Bemühungen auf die Stärkung des Standardsetzungsprozesses legen sollte. Ferner sollte ein ständiger Dialog zwischen dem Regelungsausschuss auf dem Gebiet der Abschlussprüfung und den für die Standardsetzung Verantwortlichen stattfinden, um jegliche Probleme von Beginn an auszuräumen. Der Ausschuss nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Ergebnisse der bisherigen Arbeiten der Kommission darauf hindeuten, dass bereits ein hohes Maß an Übereinstimmung mit den internationalen Prüfungsgrundsätzen (ISA) in der EU besteht.

4.5. In einem derart spezifischen Bereich wie der Abschlussprüfung muss der hierfür zuständige Regelungsausschuss auf das Sachwissen von Experten zugreifen können. Daher begrüßt der Ausschuss den Vorschlag, an der im Rahmen des EU-Abschlussprüfungsausschusses bestehenden Zusammenarbeit mit Vertretern des Prüferberufes im Beratenden Ausschuss für Abschlussprüfung festzuhalten.

4.6. Nach Auffassung des Ausschusses sind Berufsgrundsätze von höchster Qualität erforderlich. In diesem Zusammenhang schließt sich der Ausschuss dem Vorschlag der Kommission an, die Arbeit des IFAC-Ausschusses für Berufsgrundsätze zu analysieren, der umfassende Grundsätze für den Abschlussprüfer-Beruf erstellt, zu denen u. a. auch die Unabhängigkeit der Prüfer zählt.

4.6.1. Um die Wirksamkeit von Regelungen und Berufsgrundsätzen zu gewährleisten, müssen diese jedoch durch entsprechende Sanktionen im Falle von Nichteinhaltung untermauert werden. Wie in der geltenden Achten Richtlinie gefordert, verfügen die Berufsverbände der Abschlussprüfer über Systeme für Disziplinarmaßnahmen im Falle von Verstößen gegen die Berufsgrundsätze. Nach dem „Best Practice"-Prinzip müssen diese Selbstregulierungssysteme (bis hin zum Ausschluss aus dem Berufsverband und somit Verhängung des Berufsverbots) nunmehr transparenter gestaltet und einer öffentlichen Aufsicht unterworfen werden. Der Ausschuss stellt fest, dass die Kommission diese Anforderungen in der neuen Richtlinie weiter verstärken möchte.

4.7. Der Ausschuss nimmt den Standpunkt der Kommission, dass die Haftung von Abschlussprüfern ein maßgebliches Kriterium für die Qualität der Abschlussprüfung ist, zur Kenntnis, ist jedoch der Ansicht, dass diese Haftung in einem ausgewogenen Verhältnis stehen sollte. Der Hinweis der Kommission, dass die weitergehenden wirtschaftlichen Auswirkungen der geltenden Haftungsregelungen untersucht werden sollten, wird daher positiv bewertet.

4.7.1. Es ist von grundlegender Bedeutung, dass Menschen mit der entsprechenden Persönlichkeit den Beruf des Abschlussprüfers wählen. Es ist nicht im Interesse der Öffentlichkeit, dass nach dem Zusammenbruch von Arthur Andersen die Zahl größerer Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die eine Abschlussprüfung bei den größten internationalen Unternehmen vornehmen können, weiter zurückgeht und somit der Wettbewerb beeinträchtigt wird. Diesen Überlegungen muss Rechnung getragen werden, wenn es darum geht zu bestimmen, wie dringlich die Reform der geltenden Haftungsregelungen von Abschlussprüfern wirklich ist.

4.8. Der Ausschuss verweist darauf, dass die internationale Vereinigung der Rechnungslegungssachverständigen (IFAC) ihre Mitglieder zur kontinuierlichen Weiterbildung verpflichtet, um ihre Fachkenntnisse stets auf dem letzten Stand zu halten, und empfiehlt der Kommission, eine ähnliche Anforderung in der modernisierten Achten Richtlinie festzuschreiben.

5. **Internationale Aspekte**

5.1. Der Ausschuss hat den Bericht der Kommission über ihren Dialog mit den amerikanischen Behörden in Bezug auf das Sarbanes-Oxley-Gesetz zur Kenntnis genommen. Mit diesem Gesetz haben die Vereinigten Staaten einen restriktiveren und regulativeren Ansatz gewählt, der völlig anders als der von der EU verfolgte Ansatz ist, der auf Prinzipien und der Risikoabsicherung beruht und übrigens auch von der internationalen Vereinigung der Rechnungslegungssachverständigen (IFAC) angewendet (und außerdem vom internationalen Verband der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO = International Organisation of Securities Commissions) empfohlen) wird.

5.2. Trotz der Anstrengungen der Kommission hat die amerikanische Wertpapier- und Börsenaufsichtsbehörde SEC (Securities and Exchange Commission) bislang die von der Kommission geforderte Befreiung in der EU ansässiger Unternehmen und Abschlussprüfer von den unnötigen weitreichenden Auswirkungen des Gesetzes abgelehnt.

5.3. Der Ausschuss pflichtet der Kommission darin bei, dass die derzeitige Situation untragbar ist, und fordert sie auf, ihren Dialog mit weiteren wichtigen Regulierungsgremien einschließlich der amerikanischen Wertpapier- und Börsenaufsichtsbehörde SEC und der amerikanischen Aufsichtsbehörde für die Rechnungslegung von Aktiengesellschaften (PCAOB = Public Company Accounting Oversight Board) fortzuführen, um alle Beteiligten dazu zu bringen, die Gleichwertigkeit von Bestimmungen in den Bereichen der Corporate Governance, der Rechnungslegung und der Abschlussprüfungen in Bezug auf Qualität und Anwendung in beiden Rechtssystemen anzuerkennen.

6. **Schlussfolgerungen**

6.1. Die Kommission hat einen 10-Punkte-Aktionsplan ausgearbeitet. Der Ausschuss bringt in dieser Stellungnahme seine grundlegende Zustimmung zu diesem Plan zum Ausdruck, fügt jedoch einige besondere Bemerkungen und Vorschläge zu verschiedenen Punkten dieses Planes an. Ganz allgemein vertritt der Ausschuss die Auffassung, dass die Vorschläge der Kommission umfassend sind und unter der Voraussetzung, dass sie auch vollständig umgesetzt werden, zu einer deutlichen Stärkung und größeren Vereinheitlichung der Abschlussprüfung in der EU führen werden.

6.2. Zum derzeitigen Zeitpunkt können weder die konkreten Ergebnisse des Arbeitsprogramms noch beispielsweise das Ausmaß der Änderungen an der Achten Richtlinie bestimmt werden, ehe sie in ihrer endgültigen Form vorgelegt wird. Der Ausschuss wird sich hierzu äußern, sobald eine umfassendere Stellungnahme möglich ist.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Entwurf einer Kommissionsverordnung über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 des EG-Vertrages auf Gruppen von Technologietransfer-Vereinbarungen“ ([1])

(2004/C 80/07)

Die Kommission beschloss am 4. September 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Entwurf zu erarbeiten.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss, die Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch mit der Vorbereitung der Arbeiten zu beauftragen.

Aufgrund der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 11. Dezember) Herrn Metzler zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 29 gegen 3 Stimmen bei einer Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Einführung

1.1. Der Entwurf einer neuen Gruppenfreistellungsverordnung für Technologietransfer-Verträge (TT-GFVO) soll die bisherige Gruppenfreistellungsverordnung 240/96 ersetzen. Die Anwendung dieser Verordnung mit ihren weißen, grauen und schwarzen Listen erlaubter bzw. verbotener Klauseln führte in der Vertragspraxis zu starken Restriktionen und rief den oft erwähnten „Zwangsjackeneffekt“ hervor. Die Folge hiervon waren Vertragsgestaltungen, die nicht an der wirtschaftlichen Realität, sondern ausschließlich an den Vorgaben dieses Kataloges ausgerichtet waren. Insbesondere zur Verbesserung dieser Situation wurde von Industrieseite seit langem eine Überarbeitung der Freistellungsverordnung gefordert.

1.2. In diesem Zusammenhang ist auch die neue Rechtslage zu berücksichtigen, die durch das Inkrafttreten der Kartellverfahrensverordnung VO 1/2003 ab dem 1. Mai 2004 eintreten wird. Hiernach entfällt die Möglichkeit einer Anmeldung wettbewerbsbeschränkender Verträge zwecks Freistellung durch die Kommission. Zukünftig müssen die Unternehmen vielmehr selbst beurteilen, ob ihre Vereinbarungen gegen das Kartellverbot des Art. 81 Abs. 1 EGV verstoßen und ob die Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Kartellverbot im Sinne des Art. 81 Abs. 3 EGV vorliegen. Dies führt auch für Technologietransfer-Verträge zu einer veränderten Situation und insbesondere im Interesse der Rechtssicherheit bedürfen die Unternehmen anderer Hilfestellungen, als sie die bisherige VO 240/96 bot.

1.3. Aus wirtschaftlicher Sicht ist folgendes zu beachten: Der Inhaber eines ausschließlichen Schutzrechts, beispielsweise eines Patentes, kann Dritten alle Handlungen verbieten, die in sein Recht eingreifen. Gestattet er einem Lizenznehmer jedoch die Verwendung seiner Innovationen, so ist dies vom Grundsatz her wettbewerbsfördernd. Technologielizenzverträge führen nämlich neue Produkte auf bereits existierenden Märkten ein oder schaffen sogar vollkommen neue Produktmärkte. Sie führen auch dazu, dass hohe Investitionen für Doppelforschung entbehrlich werden, sofern zwei oder mehr Unternehmen das gleiche Forschungsziel haben und auch die gleichen Forschungswege gehen. Erst wenn Vereinbarungen getroffen werden, die über dem gesetzlich eingeräumten Schutzbereich des betroffenen Rechts hinausgehen, sollte das Wettbewerbsrecht seine kontrollierende Funktion ausüben.

1.4. Wenn die EU bis 2010 zur dynamischsten Volkswirtschaft der Welt werden soll, ist es nicht nur wichtig, dass neue Technologien entwickelt werden, sondern auch, dass ihre schnelle Verbreitung nachhaltig gefördert wird. Hierbei darf aber nicht die vom Gesetzgeber gewollte starke Position des Schutzrechtsinhabers in unangemessener Weise beeinträchtigt werden, sondern es müssen die richtigen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die ihm die Übertragung seiner Technologie auf Dritte erleichtern. Dem Lizenzgeber als Inhaber eines Schutzrechts müssen ausreichende Anreize geboten werden, anderen Personen die Nutzung seiner Technologie zu erlauben. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass selbst ein beschränkter Wettbewerb ökonomisch sinnvoller ist als gar kein Wettbewerb in dem Fall, dass der Innovator keine Lizenzen erteilt. Allein dem Lizenzgeber obliegt die Entscheidung, andere an seinen Innovationen partizipieren zu lassen.

1.5. Im Vergleich zu sonstigen Verträgen ist eine Lizenzvergabe auch viel riskanter, denn wenn ein Vertrag scheitert, kann das einmal übertragene technische Wissen nicht mehr zurückgeholt werden. Auch deswegen besteht ein großes Bedürfnis des Lizenzgebers nach Rechtssicherheit.

2. Überblick über die wesentlichen Bestandteile der TT-GFVO und Bewertungen des Ausschusses:

2.1. Den allgemeinen Anforderungen wird das Grundkonzept der TT-GFVO in vielen Punkten nicht gerecht. Im Folgenden werden zunächst die wesentlichen Kritikpunkte an dem Verordnungsentwurf aufgelistet, auf die dann detaillierter unter Punkt 3 eingegangen wird.

([1]) ABl. C 235 vom 1.10.2003, S. 11.

2.2. In der Praxis wird die Bestimmung von Marktanteilen noch größere Schwierigkeiten als bisher bereiten, da nicht nur der Produktmarkt, sondern auch der Technologiemarkt und ggf. der Innovationsmarkt in die Analyse einzubeziehen sind. Mit der Bestimmung von drei verschiedenen Märkten bei der Beurteilung, ob eine Lizenzvereinbarung kartellrechtskonform ist oder nicht, sind die Unternehmen überfordert.

2.3. Die Marktanteilsschwellen sind mit 20 bzw. 30 % für das Lizenzgeschäft zu niedrig angesetzt. Eine umfassende Verbreitung von Technologien erfordert die Ausweitung des „sicheren Hafens", bestenfalls die Streichung dieser Schwellen. In der Praxis hat sich das bisherige Konzept der VO 240/96 bewährt, wonach lediglich im Einzelfall wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen aufgegriffen wurden.

2.4. Lizenzverträge zwischen Wettbewerbern sollen strenger beurteilt werden als Lizenzverträge zwischen Nicht-Wettbewerbern. Dieses Prinzip ist den US-Antitrust Guidelines for the Licensing of Intellectual Property aus dem Jahre 1995 entnommen. In Europa gibt es jedoch noch keine praktischen Erfahrungen mit diesem Konzept, die seine Übernahme rechtfertigen würden. In vielen Fällen fördern Lizenzen zwischen konkurrierenden Unternehmen gerade den Wettbewerb. Dies gilt zum Beispiel dann, wenn ein Unternehmen die Patentlizenz eines Wettbewerbers mit der Absicht erwirbt, sie zur Entwicklung eines eigenen Produktes zu nutzen, das dann auf dem Markt eingeführt werden soll. Hier erscheint eine strengere Beurteilung von Lizenzen zwischen Wettbewerbern nicht sachgerecht.

2.5. Die Leitlinien zur TT-GFVO weisen schwerpunktmäßig auf die Gefahren bestimmter Klauseln in Lizenzvertragen hin und weniger auf ihren wirtschaftlichen Nutzen. Die bisherige Erfahrung mit Lizenzverträgen gibt jedoch keinerlei Anlass zu einer derart kritischen Position. Es sollte vielmehr grundsätzlich begrüßt werden, wenn der Lizenzgeber andere Parteien an seinem technologischen Wissen teilhaben lässt. Ein Lizenzgeber, der die Leitlinien liest, muss fast schon den Eindruck gewinnen, er unternehme mit einer Lizenzierung per se eine rechtlich problematische Handlung.

3. **Die wichtigsten Klauseln des Entwurfs der TT-GFVO**

3.1. *Definitionen*

3.1.1. Im Sinne des Art. 1 Ziffer 1 Buchstabe b wird der Anwendungsbereich des Verordnungsentwurfs auf Patentlizenz-Vereinbarungen, Know-how-Vereinbarungen sowie gemischte Patentlizenz- bzw. Know-how-Vereinbarungen erstreckt. Aus dem Bereich des Urheberrechts werden aber auch Softwarelizenzen einbezogen. Eine Lizenzierung anderer Rechte des geistigen Eigentums sollte nach Ansicht des Ausschusses gesondert geregelt werden, denn aufgrund der erheblichen Unterschiede, insbesondere zwischen dem Patent- und Urheberrecht, ist es äußerst schwierig, diese Sachverhalte im Rahmen einer einzigen Verordnung zu regeln. Hinzu kommt, dass in Bezug auf Patente und Know-how, auf die sich die VO 240/96 ausschließlich bezieht, bereits eine Regelung vorhanden ist, mit der man Erfahrungen gewonnen hat, nicht jedoch im Hinblick auf andere Rechte. Die Einbeziehung von Softwarelizenzen in die TT-GFVO ist zu begrüßen, da in der Praxis vielfach Software lizenziert wird, die ausschließlich zum Betreiben des patentierten Produktes, beispielsweise einer Maschine, eingesetzt werden kann und nicht nur einen unwesentlichen Teil der Gesamtlieferung ausmacht.

3.1.2. Art. 1 Ziffer 1 Buchstabe g schränkt die Definition des Know-hows gegenüber der VO 240/96 erheblich ein. Es soll nur noch dann „wesentlich" sein, sofern es Kenntnisse umfasst, die für die Herstellung oder Bereitstellung der Vertragsprodukte „unerlässlich" sind. Bisher galt dies bereits für „nützliches" Know-how. Für diese Änderung der Definitionen besteht nach Ansicht des Ausschusses kein Anlass.

3.2. *Marktanteilsschwellen*

3.2.1. Gemäß Art. 3 des neuen Verordnungsentwurfes kommt im Hinblick auf eine Vereinbarung zwischen miteinander nicht konkurrierenden Unternehmen eine Freistellung nicht in Betracht, sofern der individuelle Marktanteil der Parteien auf den relevanten Technologie- und Produktmärkten 30 % nicht überschreitet. Im Hinblick auf konkurrierende Unternehmen liegt die entsprechende Schwelle bei einem gemeinsamen Marktanteil von 20 %.

3.2.2. Eine Ermittlung der Marktanteile kann also auf dem Produktmarkt, dem Technologiemarkt und gemäß Ziffer 22 der Leitlinien zur TT-GFVO in Einzelfällen auch auf dem Innovationsmarkt erforderlich werden. Für viele Unternehmen ist es jedoch bereits äußerst schwierig, den Produktmarkt zu bestimmen, zumal sie in diesem Zusammenhang auch potenzielle Wettbewerber berücksichtigen sollen. Beim Abschluss des Lizenzvertrages lässt sich regelmäßig noch nicht feststellen, inwieweit die Produkte von anderen substituiert werden können, zumal es sich hierbei oft um Innovationen handelt, für die es noch keine Substitute gibt. Noch schwerer ist eine Beurteilung, ob dies im Hinblick auf potenzielle Wettbewerber zukünftig der Fall sein könnte. Dies führt zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit. Die bisherige Entscheidungspraxis der Kommission belegt zudem, dass die Vorstellungen der Unternehmen bei einer Bestimmung ihrer Marktanteile oft sehr stark von denen der Kartellbehörde abweichen.

3.2.3. Die Lizenzierung vorhandener Patente und von Know-how wird dagegen vom Technologiemarkt abgedeckt. Hierbei soll ebenso wie beim Produktmarkt ein hypothetischer Monopolist ermittelt werden, der die Lizenzgebühren schrittweise um 5 bis 10 % anhebt (SSNIP-Test). Wie diese Marktbestimmung jedoch konkret in der Praxis erfolgen soll, wird in den Leitlinien nicht ausreichend dargelegt.

3.2.4. Noch weniger trägt aber der Innovationsmarkt der Lizenzpraxis Rechnung, die auf einfache Maßstäbe angewiesen ist. Dieses Konzept ist dem Europäischen Recht fremd und besitzt seinen Ursprung im US-Kartellrecht. In den Leitlinien fehlt es sowohl an einer Definition des Innovationsmarktes als auch an einer genauen Anleitung zur Marktabgrenzung. Der Innovationsmarkt bezieht sich in den USA auf die Entwicklung neuer, noch nicht existierender oder verbesserter Produkte bzw. Prozesse mit dem Wettbewerbsparameter F&E als Produkt des Innovationsmarktes. In der Praxis kann bei einer entsprechenden Marktbestimmung jedoch kaum ex ante antizipiert werden, welche Ergebnisse der in Frage stehende Forschungsprozess hervorbringt, noch wann dies geschehen wird. Ergebnisse von Forschungsprojekten sind von vielen Zufallsfaktoren abhängig, deren Realisierung unsicher sind. Hinzu kommt, dass Erfindungen auch spontan und nicht beabsichtigt entstehen können. Die Bestimmung von potenziellen Wettbewerbern dürfte in diesem Zusammenhang kaum möglich sein, da die Unternehmen ihre Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten regelmäßig streng geheim halten.

3.2.5. Zu berücksichtigen ist auch, dass bei neuartigen Erzeugnissen, die regelmäßig Gegenstand einer Lizenzvereinbarung sind, sehr schnell ein hoher Marktanteil, wenn nicht sogar ein Monopol erreicht wird. Entsprechende Marktverhältnisse sind beim Abschluss eines Lizenzvertrages typisch und müssen nicht notwendigerweise zu einer kartellrechtlich relevanten Marktmacht führen. Dies gilt insbesondere dann, wenn durch neue Produkte oder Prozesse zunächst Nischenmärkte geschafften werden, die sich kartellrechtlich nicht auswirken. Die Einführung starrer Marktanteilsschwellen ist aus Sicht des Ausschusses daher verfehlt.

3.2.6. In Ziffer 12 der Erwägungsgründe der TT-GFVO heißt es, dass oberhalb der festgelegten Marktanteilsschwellen nicht davon ausgegangen werden könne, dass Technologietransfer-Vereinbarungen, die unter Art. 81 Abs. 1 EGV fallen, regelmäßig objektive Vorteile mit sich bringen können. Nirgendwo findet sich jedoch ein Beweis für diese äußerst generelle und wirtschaftlich unbewiesene Aussage. Vielmehr scheinen die Marktanteilsschwellen von 20 bzw. 30 % willkürlich festgelegt. Offensichtlich möchte die Kommission die Regelungen zum Technologietransfer an die Gruppenfreistellungsverordnung für Vertikalvereinbarungen anpassen. Die beiden Verordnungen besitzen jedoch völlig unterschiedliche Hintergründe, die nicht miteinander vergleichbar sind. Feste Marktanteilsschwellen mögen ein angemessenes Instrument im Rahmen der Beurteilung von Vertriebsverträgen darstellen. Dies gilt jedoch nicht in Bezug auf Technologietransfer Verträge, in denen sie, wie bereits dargestellt, äußerst schwer zu bestimmen sind.

3.2.7. Derart strikte und schematische Regelungen bergen nach Ansicht des Ausschusses die Gefahr in sich, dass der Technologiefluss innerhalb der EU reduziert wird — und als Folge hiervon auch die Verbreitung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts. Die Lizenzgeber könnten sich dazu entschließen, ihre Technologien an Lizenznehmer außerhalb der EU zu übertragen, wo sie von flexibleren Regelungen profitieren können. Alternativ könnte sich der Lizenzgeber entschließen, die Technologie für sich zu behalten, was zu erheblichen volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten führen würde. Eine Orientierung an den Marktanteilsschwellen anderer Gruppenfreistellungsverordnungen lässt die besondere Förderungswürdigkeit von Lizenzverträgen unberücksichtigt und stellt eine Beschränkung gegenüber der weitergehenden VO 240/96 dar. Auch angesichts der Einführung der neuen Kartellverfahrensverordnung VO 1/2003, die den Unternehmen die Entscheidung über die Zulässigkeit einer wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarung aufbürdet, wäre es erforderlich, eine einfacher zu handhabende Technologietransfer-Verordnung zu verabschieden und nicht eine Verordnung, die die Beurteilung der relevanten Sachverhalte wesentlich komplizierter gestaltet.

3.2.8. Von daher sollte nach Ansicht des Ausschusses auf die Einführung von Marktanteilsschwellen vollständig verzichtet werden. Hilfsweise sollten sie auf einen Bereich von zumindest 40 bis 50 Prozent angehoben werden. Nur so können die Unsicherheiten zumindest minimiert werden, die bei der Bestimmung der relevanten Märkte entstehen.

3.3. *Kernbeschränkungen*

3.3.1. Nach Buchstabe b dieser Vorschrift sind Beschränkungen der Produktion und des Absatzes generell unzulässig. In diesem Zusammenhang sollte allerdings eine ausdrückliche Freistellungsmöglichkeit für Verpflichtungen des Lizenzgebers, seine Technologie selbst nicht zu nutzen, aufgenommen werden. In Buchstabe c sollten auch „field of use"-Beschränkungen freigestellt sein, solange keine Beschränkung des Lizenzgebers erfolgt, seine eigene Technologie zu nutzen, wie dies auch die VO 240/96 vorsieht. Analog hierzu sollte auch eine ausdrückliche Freistellungsmöglichkeit für „second source"-Beschränkungen festgeschrieben werden, da derartige Klauseln in der Praxis von großer Bedeutung sind. In Buchstabe d ist die Formulierung zu eng, dass der Lizenznehmer nicht in der Möglichkeit beschränkt werden darf, seine eigene Technologie zu verwerten, es sei denn, eine solche Beschränkung ist „unerlässlich", um die Preisgabe des überlassenen Know-hows an Dritte zu verhindern. Der Begriff „unerlässlich" sollte daher durch „geeignet" ersetzt werden.

3.3.2. In Bezug auf die territorialen Beschränkungen i. S. d. Art. 4 Abs. 2 Buchstabe b sollte noch in die Verordnung aufgenommen werden, dass der passive Verkauf in ein anderes Vertragsgebiet untersagt werden darf. Diese Regelung hat sich in der VO 240/96 bewährt, da dem geschützten Lizenznehmer die eigene Durchdringung des Marktes mit dem in Frage stehenden Produkt ermöglicht wurde. Lediglich Ziffer 93 der Leitlinien sieht vor, dass Beschränkungen des passiven Verkaufs während eines Zeitraumes von zwei Jahren ab dem Zeitpunkt, zu dem das lizenzierte Erzeugnis zum ersten Mal in den Verkehr gebracht wurde, nicht unter Art. 81 Abs. 1 EGV fallen. Aus Gründen der Rechtssicherheit empfiehlt der Ausschuss, eine entsprechende Klausel unmittelbar in die TT-GFVO aufzunehmen. Dabei ist der Zeitraum von zwei Jahren zu kurz bemessen. Der Ausschuss befürwortet, an der bewährten Regelung der VO 240/96 festzuhalten, die einen Zeitraum von fünf Jahren vorsieht.

3.4. *Bestandsschutz*

3.4.1. Verträge, die nach der bisher geltenden Rechtslage freigestellt sind, sollen gemäß Art. 9 Abs. 2 TT-GFVO ab Mai 2004 unzulässig werden, sofern sie die Voraussetzungen der neuen Verordnung nicht erfüllen. Es ist unangemessen, Altverträgen jeden Bestandsschutz zu verweigern. Bereits wegen nebensächlichen Vertragsklauseln würden Nachverhandlungen der Lizenzvereinbarungen erforderlich, wenn sie nicht insgesamt in Frage gestellt werden sollen. Da dies zu einer großen Unsicherheit führt, erscheint empfiehlt der Ausschuss einen Bestandsschutz für Altverträge während ihrer gesamten Laufzeit.

3.5. *Leitlinien*

3.5.1. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass die Kommission den Unternehmen insbesondere nach Aufgabe ihres Freistellungsmonopols umfangreiche Leitlinien als Orientierungshilfe an die Hand gibt, ob eine Lizenz-Vereinbarung kartellrechtskonform ist oder nicht. An vielen Stellen dieser Leitlinien — und insbesondere im Hinblick auf ausschließliche Lizenzverträge — wird jedoch der Eindruck erweckt, dass die Kommission solche Vereinbarungen sehr kritisch, wenn nicht sogar als per se wettbewerbsbeschränkend sieht. Beispielsweise wird in Ziffer 156 der Leitlinien erwähnt, dass Exklusiv-Lizenzen nur ausnahmsweise gerechtfertigt seien. Von ihnen gehe eine wesentlich größere Gefahr als positive Wirkung aus. Die weitaus größere Gefahr liegt jedoch darin, dass gar keine Lizenzen mehr erteilt werden, sofern die Vergabe von Exklusiv-Lizenzen nur unter derart erschwerten Umständen möglich wäre. In der Praxis ist eine Marktöffnung bzw. die Einleitung von Forschungs- und Entwicklungsprojekten vielfach nur dann möglich, wenn der Lizenznehmer eine Exklusiv-Lizenz erhält. In den Leitlinien sollte daher der volkswirtschaftliche Nutzen von Technologie-Vereinbarungen zum Ausdruck kommen, die nicht unter die TT-GFVO fallen, aber dennoch wettbewerbsfördernd sind. Dies würde potenziellen Lizenzgebern die Entscheidung erleichtern, Lizenzen zu vergeben. Auf keinen Fall sollte ihnen der Eindruck vermittelt werden, sie würden mit ihrer Lizenzvergabe eine in den meisten Fällen rechtlich problematische Handlung vornehmen.

3.5.2. Ansonsten ist nicht nur, wie bereits erwähnt, die Definition des relevanten Marktes (Ziffern 17 ff.) zu vage, sondern dies gilt auch für die Definition des potenziellen Wettbewerbers. Gemäß Ziffer 24 der Leitlinien werden die Vertragsparteien als potenzielle Wettbewerber auf dem Produktmarkt betrachtet, wenn sie voraussichtlich auch ohne die Vereinbarung die notwendigen zusätzlichen Investitionen getätigt hätten, um in den relevanten Markt einzutreten. Durch diese Formulierung wird jedoch nicht hinreichend deutlich, wann ein Unternehmen normalerweise derartige Investitionskosten auf sich nehmen würde.

3.5.3. In den Ziffern 144 ff. der Leitlinien werden verschiedene Arten von Beschränkungen aufgeführt, die bei Lizenzvereinbarungen üblich sind. Ziffer 146 der Leitlinien zählt nur in knapper Form diejenigen Verpflichtungen innerhalb einer Lizenzvereinbarung auf, die in jedem Fall keine Wettbewerbsbeschränkung im Sinne des Art. 81 Abs. 1 EGV darstellen. Diese „Weiße Liste“ sollte aus Gründen der Rechtssicherheit noch um die Aspekte ergänzt werden, die derzeit in Art. 2 der VO 240/96 enthalten sind. Dies wäre eine wichtige Hilfe bei der konkreten Ausformulierung einer Lizenzvereinbarung, da im Hinblick auf derartige Klauseln Zweifel an ihrer Zulässigkeit ausgeräumt werden könnten.

4. **Zusammenfassung**

4.1. Der Ausschuss begrüßt in Bezug auf den Entwurf der TT-GFVO die größere Flexibilität bei der Vertragsgestaltung durch eine Beschränkung der VO auf einige wesentliche „schwarze“ Klauseln. Zudem können Technologietransfer-Verträge über einen längeren Zeitraum als bisher abgeschlossen werden, entsprechend der Laufzeit der Schutzrechte. Die relativ willkürliche Zehnjahresfrist entfällt in diesem Zusammenhang.

4.2. Der Ausschuss empfiehlt im Rahmen einer Überarbeitung des Entwurfes wegen der Besonderheiten der Produkt-, Technologie-, und Innovationsmärkte und der hiermit verbundenen Schwierigkeiten ihrer Bestimmung das System der Marktanteilsschwellen aufzugeben und in erster Linie auf den Produktmarkt abzustellen. Zumindest ist eine Heraufsetzung der Marktanteilsschwellen auf 40 bis 50 Prozent erforderlich, um den Unternehmen größere Rechtssicherheit zu bieten. Damit wäre auch zu verhindern, dass die Lizenzierung neuer Technologien, die wettbewerbsfördernde Wirkungen hat, per se als wettbewerbsbeschränkend eingestuft wird. Dies würde es potenziellen Lizenzgebern erleichtern, in ihrer Vertragspraxis mit der neuen Technologietransferverordnung flexibel umzugehen und sie würden ermutigt, entsprechende Lizenzen zu vergeben. Nach Ansicht des Ausschusses müssen auch die Leitlinien zur TT-GFVO dazu beitragen, die Gewissheit zu erwecken, dass die Lizenzierung von Technologien ein grundsätzlich positiver Vorgang ist. Dies entspricht der wirtschaftlichen Realität und kann dazu führen, dass die Lizenzgeber ihre Technologien nicht nur für sich behalten oder an Lizenznehmer außerhalb der EU übertragen, wo sie von flexibleren Regelungen profitieren können.

Brüssel, den 11. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:

— **der „Verordnung der Kommission über Verfahren der Kommission auf der Grundlage der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag sowie zu Entwürfen von Bekanntmachungen der Kommission“** ([1])**, und**

— **dem „Entwurf einer Bekanntmachung der Kommission über die Zusammenarbeit innerhalb des Netzes der Wettbewerbsbehörden“** ([2])

(2004/C 80/08)

Die Europäische Kommission beschloss am 26. September 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss, die Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch mit der Vorbereitung der Arbeiten zu beauftragen.

Aufgrund der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 11. Dezember) Herrn Metzler zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 45 Ja-Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. **Einleitung**

1.1. Gemäß Artikel 33 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (im Folgenden: „VO 1/2003“) ist die Kommission befugt, alle sachdienlichen Vorschriften zur Durchführung dieser Verordnung zu erlassen. Die vorgenannten Entwürfe der Verordnung (EG) der Kommission über Verfahren der Kommission auf der Grundlage der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag sowie von Bekanntmachungen der Kommission beziehen sich auf die neue VO 1/2003, deren Anwendung sie erläutern sollen.

1.2. Der Ausschuss wird seine Bemerkungen zu den Entwürfen anhand zweier Prämissen ausrichten, die für die Beurteilung des Gesamtpakets von entscheidendender Bedeutung sind. Zum einen sollte das Modernisierungspaket zur Handlungsklarheit der Adressaten der verschiedenen Entwürfe wesentlich beitragen, so dass sich das Wettbewerbsrecht in den einzelnen Mitgliedstaaten gleichförmig entwickeln kann, und langfristig eine gemeinsame Wettbewerbskultur ohne regionale Unterschiede entsteht. Zum anderen sollte diese Maxime ohne Rechtsstaatsverluste für die von den Entwürfen betroffenen Unternehmen umgesetzt werden; Vereinfachungen im Verfahrensablauf dürfen nicht zu rechtlichen Substanzverlusten zu Lasten der Unternehmen führen.

1.3. Nachfolgend wird ein kurzer Überblick über die wesentlichen Inhalte der Entwürfe der Verordnung über Verfahren der Kommission auf der Grundlage der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag (im Folgenden: Verfahrensverordnung) sowie der sechs Bekanntmachungen gegeben:

2. **Verfahrensverordnung**

2.1. *Wesentlicher Inhalt*

2.1.1. Die Verfahrensverordnung regelt die Einleitung von Verfahren, die von der Kommission nach Maßgabe der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag durchgeführt werden, gibt nähere Hinweise zu den Ermittlungen der Kommission und regelt die Behandlung von Beschwerden, für die ein neues Formblatt C eingeführt werden soll. Ferner werden die Wahrnehmung des Anspruchs auf rechtliches Gehör durch die betroffenen Unternehmen, Akteneinsichtsrechte und die Behandlung vertraulicher Informationen geregelt.

2.2. *Bemerkungen*

2.2.1. Der Ausschuss wertet es als positiv, dass sich die Kommission im Rahmen der Ermittlungstätigkeiten bei den Befragungen zum Schutz der Betroffenen an weitere Voraussetzungen binden will, indem Befragte über den Zweck der Befragung und eine etwaige Aufzeichnung aufgeklärt und ihnen — oder bei Nachprüfungen den Unternehmen — die Möglichkeit zur Berichtigung der Aufzeichnungen gegeben werden sollen.

2.2.2. Die Kommission sollte Artikel 3 (Befugnis zur Befragung) jedoch noch dahingehend ergänzen, dass die Kommission den Aussagewilligen vorher auch entsprechende Hinweise über die Freiwilligkeit ihrer Auskunft, gegebenenfalls bestehende Aussageverweigerungsrechte und das Recht auf die Zuziehung eines Anwalts zu geben hat. Darüber hinaus sollte sie über etwaige mit der Aussage verbundene Sanktionen aufklären. Entsprechendes sollte auch für die Befragung während einer Nachprüfung gelten (Artikel 4). Dies entspricht den Grundsätzen eines fairen Verfahrens. Es ist auch darauf zu achten, dass Artikel 4 nicht Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe d,

([1]) ABl. C 243 vom 10.10.2003, S. 3.
([2]) ABl. C 243 vom 10.10.2003, S. 10.

2. Spiegelstrich der VO 1/2003 widerspricht, wonach Unternehmensvertreter Aussagen von sämtlichen Mitgliedern der Belegschaft korrigieren dürfen. Bei Artikel 4 Absatz 2. sollte daher klar gestellt werden, dass nicht nur Aussagen nicht autorisierter Belegschaftsmitglieder (und Unternehmensvertreter) sondern auch entsprechend autorisierter Belegschaftsmitglieder und Unternehmensvertreter korrigiert werden dürfen. Auch sollten die Unternehmensvertreter und Mitglieder der Belegschaft selbst ein Recht zur Nachprüfung ihrer eigenen Aussagen haben.

2.2.3. Nach Vorstellung der Kommission soll die Möglichkeit der Unternehmen, Verteidigungsrechte vorzubringen, auf einen bestimmten Zeitpunkt nach Zustellung der Beschwerdepunkte beschränkt sein; nach diesem Zeitpunkt soll jedes weitere Vorbringen präkludiert sein (Artikel 10 Absatz 2). Der Ausschuss ist der Ansicht, dass diese neue Regelung eine zu weit gehende, unnötige Beschneidung der Verteidigungsmöglichkeiten der Unternehmen enthält; dies entspricht nicht der bisherigen Praxis. Außerdem werden können dadurch auch nicht solche Fakten berücksichtigt werden, die erst nach Ablauf der Frist zur Stellungnahme bekannt werden, was unbillig wäre. Weiterer Vortrag vor Gericht sollte ebenfalls nicht abgeschnitten werden.

2.2.4. Gemäß Artikel 15 Absatz 1 soll Akteneinsicht erst nach Zustellung der Mitteilung der Beschwerdepunkte gewährt werden. In der Praxis hat sich jedoch als sinnvoll erwiesen, auch schon vor der Zustellung der Beschwerdepunkte Akteneinsicht nehmen zu können, soweit die Ermittlungen dadurch nicht behindert werden. Hierdurch könnte das Verfahren gestrafft werden.

2.2.5. Die Kommission sollte ebenfalls erwägen, in Artikel 18 (Fristen) Möglichkeiten für Fristverlängerungen auf begründeten Antrag der Unternehmen vorzusehen.

3. **Bekanntmachung über die Zusammenarbeit innerhalb des Netzes der Wettbewerbsbehörden**

3.1. *Wesentlicher Inhalt*

3.1.1. Durch die VO 1/2003 ist das Prinzip der parallelen Zuständigkeiten vorgegeben worden. Ein Kartellverstoß kann von den nationalen Wettbewerbsbehörden (NWB) wie auch von der Kommission verfolgt werden. Dabei soll die „gut geeignete Behörde" tätig werden; das ist diejenige, auf deren Hoheitsgebiet sich die Zuwiderhandlung auswirkt, sofern sie diese wirksam beenden und die erforderlichen Beweise erheben kann. Dies kann auf mehrere NWB zutreffen. Werden in einem Fall mehr als drei NWB tätig (oder sind für den Fall zuständig), so ist die Kommission „besonders gut geeignete Behörde". Darüber hinaus kann sich die Kommission auch des Falles annehmen, wenn dieser für die Weiterentwicklung der Wettbewerbspolitik wichtig ist, um die wirksame Durchsetzung der Wettbewerbsregeln sicherzustellen oder wenn der Fall eng mit anderen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts verknüpft ist. Zum Zweck der Fallverteilung sollen sich die Behörden gegenseitig unterrichten, entweder vor oder kurz nach der ersten Ermittlungshandlung. Im Übrigen gibt die VO 1/2003 (Artikel 13) einer NWB das Recht der Aussetzung oder Einstellung, wenn eine andere NWB mit dem Fall beschäftigt ist. Es ist jedoch keine NWB zu einem solchen Verzicht auf ihre Tätigkeit verpflichtet.

3.1.2. Der Wert des Netzwerks besteht vor allem auch im leichteren Austausch von Informationen. So soll jede NWB den anderen Material zur Verfügung stellen dürfen, das für die Anwendung der EU-Wettbewerbsvorschriften brauchbar ist. Allerdings müssen dabei Geschäftsgeheimnisse respektiert werden, und die Informationen unterliegen einer Zweckbindung. Schließlich müssen die Verteidigungsrechte natürlicher Personen beachtet werden, wenn Informationen in Länder gelangen, in denen Einzelpersonen wegen Kartellverstößen mit Kriminalstrafen belegt werden können. Darüber hinaus kann jede NWB eine andere um Unterstützung bei der Erhebung von Informationen ersuchen, die für die Verfolgung von Kartellverstößen notwendig sind. Dies gilt auch für die Kommission im Verhältnis zu den NWB.

3.1.3. Eine Behandlung nach einem Kronzeugenprogramm soll bei jeder Behörde, die für den Fall zuständig sein könnte, einzeln beantragt werden, und zwar möglichst gleichzeitig. Es gibt keine Erstreckungswirkung. Werden andere NWB von einem solchen Antrag unterrichtet, dürfen sie die beigefügten Informationen nicht benutzen, um selbst schnell ein Verfahren einzuleiten. Im Übrigen ist die Weiterleitung von Beweismitteln, die der Antragsteller übergibt, nur mit seiner Zustimmung zulässig, es sei denn bei der empfangenden Behörde hat das Unternehmen ebenfalls einen Kronzeugenantrag gestellt oder die empfangende Behörde verpflichtet sich, die Information nicht zu benutzen, um gegen den Antragsteller (oder die in den Antrag eingeschlossenen Personen) Strafen zu verhängen.

3.2. *Bemerkungen*

3.2.1. Der Ausschuss befürwortet eine enge Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den NWB, da dadurch kohärente Entscheidungen in den einzelnen Mitgliedstaaten gefördert werden und eine einheitliche europäische Wettbewerbskultur entstehen könnte. Er wünscht jedoch auch eine stärkere Verankerung des One-Stop-Shop-Prinzips, um auszuschließen, dass Unternehmen Gegenstand mehrerer paralleler Kartellverfahren und entsprechender multipler Sanktionen in verschiedenen Mitgliedstaaten werden. Es wird bezweifelt, dass der bloß appellative Charakter der Bekanntmachung, möglichst nur die Zuständigkeit einer Behörde zu begründen, einen ausreichenden Schutz für Unternehmen darstellt. Es wird daher empfohlen, detailliertere Kriterien für eine klare eindeutige Fallzuweisung aufzustellen.

3.2.2. Der Umstand, dass der Antrag eines Unternehmens nach einer nationalen Kronzeugenregelung nicht gleichzeitig auch als Antrag für entsprechende Kronzeugenregelungen anderer nationaler Wettbewerbsrechte gewertet würde, trägt den Interessen der Unternehmen nach Rechtssicherheit nicht genügend Rechnung. Aus Effizienzgesichtspunkten sollte eine Antragstellung im Netzwerk genügen, um den Antragserfordernissen in sämtlichen Mitgliedstaaten gerecht zu werden. Gerade im Wettlauf der Unternehmen, der erste „Whistleblower" zu sein, kann eine spätere Antragstellung in einem anderen Mitgliedstaat zu unbilligen Folgen für das Unternehmen führen. Sinnvoll wäre es auch, Fundstellen von Kronzeugenregelungen anderer NBW in eine Fußnote der Bekanntmachung aufzunehmen.

4. Bekanntmachung über die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Gerichten der EU-Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag

4.1. *Wesentlicher Inhalt*

4.1.1. Zur Anwendung von Artikel 81 und 82 EG-Vertrag sind nicht nur die Kommission und die NWB, sondern — insbesondere im Rahmen von zivilrechtlichen Vertrags- und Schadensersatzklagen (oft auch im einstweiligen Rechtsschutz) sowie in Vollstreckungssachen — auch die nationalen Gerichte berechtigt und verpflichtet. Nach dem System des EG-Vertrages kommt der Auslegung der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag durch die Kommission kein genereller Vorrang gegenüber der Auslegung dieser Normen durch die nationalen Gerichte zu; vielmehr haben beide eine originäre Kompetenz zur Auslegung von Artikel 81 und 82 EG-Vertrag, und über beiden steht nur der EuGH. Der aus der parallelen Kompetenz resultierenden Gefahr divergierender Entscheidungen wird durch Artikel 16 Absatz 1 der VO 1/2003 begegnet, wonach nationale Gerichte keine Entscheidungen zu Artikel 81 und 82 EG-Vertrag erlassen dürfen, die einer Entscheidung zuwider laufen, die die Kommission in derselben Sache entweder bereits getroffen hat oder in einem von ihr eingeleiteten Verfahren zu treffen beabsichtigt.

4.1.2. Um den nationalen Gerichten die Einhaltung von Artikel 16 Absatz 1 der VO 1/2003 zu ermöglichen, um Divergenzen zwischen Kommission und nationalen Gerichten auch in den Fällen zu vermeiden, in denen die Kommission (noch) kein Verfahren eröffnet hat, und um die oftmals größere Sachnähe der Kommission zu nutzen, sieht Artikel 15 der VO 1/2003 eine weitreichende Zusammenarbeit zwischen nationalen Gerichten und Kommission vor. Die Bekanntmachung erläutert — nach einer einleitenden Zusammenfassung der Pflichten der nationalen Gerichte bei der Anwendung von Artikel 81 und 82 EG-Vertrag, die sich aus der Rechtsprechung des EuGH sowie aus Artikel 16 Absatz 1 der VO 1/2003 ergeben — die Zusammenarbeit zwischen nationalen Gerichten und Kommission gemäß Artikel 15 der VO 1/2003. Wie die Kommission in Ziffer 42 der Bekanntmachung ausdrücklich feststellt, ist die Bekanntmachung eine für die nationalen Gerichte nicht bindende Hilfestellung. Zudem richtet sich das Verfahren der Zusammenarbeit nach dem Verfahrensrecht des Mitgliedstaats, dem das jeweilige nationale Gericht angehört, wobei allerdings die vom EuGH entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätze zu beachten sind.

4.2. *Bemerkungen*

4.2.1. Der Ausschuss teilt die Zielsetzung der VO 1/2003, die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts durch Private vor nationalen Gerichten zu stärken. Die dezentrale, individuelle Durchsetzung des Wettbewerbsrechts entspricht der marktwirtschaftlichen Verfassung des Gemeinsamen Marktes und ist daher neben der verwaltungsrechtlichen Durchsetzung durch Kommission und NWB unabdingbar. Der Ausschuss begrüßt daher die zusätzliche Transparenz, die die Kommission durch die vorliegende Bekanntmachung für die nationalen Gerichte schafft. Der Ausschuss hofft, dass auch die künftige konkrete fallbezogene Zusammenarbeit der Kommission mit nationalen Gerichten gemäß Artikel 15 der VO 1/2003 zu einer Stärkung der Effektivität des Rechtsschutzes für Private (Unternehmen wie Verbraucher) auf mitgliedsstaatlicher Ebene beitragen wird. Insbesondere für die mit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts noch wenig vertrauten Gerichte der Beitrittsstaaten kann die Kommission wertvolle Hilfestellungen leisten.

5. Bekanntmachung über informelle Beratung bei neuartigen Fragen zu den Artikeln 81, 82 EG-Vertrag, die in Einzelfällen auftreten (Beratungsschreiben)

5.1. *Wesentlicher Inhalt*

5.1.1. Durch die VO 1/2003 wurde das Anmeldesystem abgeschafft, damit sich die Kommission besser auf die Verfolgung schwerwiegender Kartellverstöße konzentrieren kann. Grundsätzlich müssen die Unternehmen selbst die Rechtmäßigkeit ihrer Vereinbarungen oder ihres Verhaltens beurteilen. Bei neuen oder ungelösten Fragen können sie aber bei der Kommission informellen Rat einholen, ohne dass sie hierauf einen Anspruch haben sollen. Sie erhalten dann ein Beratungsschreiben. Die Kommission betont, dass sie diese Beratung nur erteilen wird, soweit dies mit ihren prioritären Aufgaben vereinbar ist. Sie „erwägt, ob es angebracht ist", ein Beratungsschreiben zu erteilen, wenn drei Voraussetzungen gegeben sind — Neuheit der Fragestellung, Zweckmäßigkeit eines Beratungsschreibens und präsente Tatsachen. Bei hypothetischen Fragen oder Fragen, die bei einem nationalen Gericht oder einer anderen NWB anhängig sind, kommt kein Beratungsschreiben in Betracht.

5.1.2. Beratungsschreiben binden die nationalen Gerichte und die NWB nicht. Die Kommission ist ebenfalls nicht gebunden, will aber dem Schreiben „Rechnung tragen", wenn sie mit einer Beschwerde zum gleichen Sachverhalt befasst wird.

5.2. *Bemerkungen*

5.2.1. Das System der Legalausnahme befreit die Unternehmen von unnötigen bürokratischen Lasten. Die mit diesem Wechsel jedoch auch einhergehende Rechtsunsicherheit für Unternehmen könnte in der Bekanntmachung weiter abgemildert werden, wenn die Unternehmen in bestimmten schwierigen Einzelfällen ein Antragsrecht auf eine begründete Stellungnahme der Kommission erhalten würden, anstatt sie lediglich auf informellen Rat zu verweisen, zu dessen Erteilung die Kommission nicht verpflichtet ist. Die Kommission sollte bei neuen Sach- und Rechtsfragen in jedem Fall bereit sein, den Unternehmen eine Stellungnahme zu geben, die ihnen gegenüber verbindlich ist; andernfalls wäre der Wert eines Beratungsschreibens nicht recht ersichtlich. Lediglich informelle Auskünfte der Kommission bieten angesichts schwerer Sanktionen, die weiter verschärft worden sind, keinen ausreichenden Rechtsschutz.

6. **Bekanntmachung über die Behandlung von Beschwerden durch die Kommission gemäß Artikel 81, 82 EG-Vertrag**

6.1. *Wesentlicher Inhalt*

6.1.1. Die Bekanntmachung erläutert zunächst, dass ein betroffenes Unternehmen zwischen der Klage vor einem nationalen Gericht und der Beschwerde bei der Kommission wählen kann. Für die Beschwerde gelten die parallelen Zuständigkeiten der Kommission und der NWB. Die Kommission darf eingegangene Beschwerden unterschiedlich schnell bearbeiten, wobei der Grad des Gemeinschaftsinteresses an dem Fall über die Priorität entscheidet. Im Übrigen muss die Beschwerde auf dem Formblatt C eingereicht werden. Dabei prüft die Kommission, ob der Beschwerdeführer ein berechtigtes Interesse darlegen kann.

6.1.2. Das für eine Prüfung durch die Kommission erforderliche Gemeinschaftsinteresse schätzt die Kommission nach den Kriterien ein, ob der Beschwerdeführer sein Recht vor nationalen Gerichten einklagen kann, wie gewichtig die beanstandeten Zuwiderhandlungen sind, wie sie sich auf die Wettbewerbsverhältnisse in der Gemeinschaft auswirken, wie schwierig der Nachweis und wie umfangreich die notwendigen Ermittlungen sind. Sie prüft auch, ob das beanstandete Verhalten inzwischen eingestellt worden ist und das beschuldigte Unternehmen zu einer Verhaltensänderung bereit ist.

6.2. *Bemerkungen*

6.2.1. Gerade im System der Legalausnahme werden kartellrechtswidrige Vereinbarungen unter Umständen nicht mehr so leicht von der Kommission oder den NWB wahrgenommen. Beschwerden kommt daher eine wichtige ergänzende Aufdeckung- und Aufklärungsfunktion zu, weshalb die Voraussetzungen für deren Annahme zur Prüfung nicht zu hoch sein sollten. Angesichts des weiten Ermessens der Kommission ist für den Beschwerdeführer jedoch nicht im vorhinein ersichtlich, ob sich die Kommission einer Beschwerde tatsächlich anzunehmen wird. Dies könnte potentielle Beschwerdeführer von der Einlegung einer Beschwerde, für die das Formblatt C neuen bürokratischen Aufwand bedeutet, abhalten. Wünschenswert wäre daher eine klarere, für den einzelnen vorhersehbare Regelung des Aufgreifermessens sowie eine eindeutige Definition des Gemeinschaftsinteresses, das Voraussetzung für die Behandlung von Beschwerden durch die Kommission ist.

7. **Leitlinien über den Begriff der Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels in den Artikeln 81 und 82 EG-Vertrag**

7.1. *Wesentlicher Inhalt*

7.1.1. Die Leitlinien enthalten eine umfassende Zusammenfassung der Grundsätze, die die Gemeinschaftsgerichte zur Auslegung des in Artikel 81 und 82 EG enthaltenen Begriffs der Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels („Zwischenstaatlichkeitsklausel“) entwickelt haben. Darüber hinaus enthalten sie eine von der Kommission neu entwickelte Regel (sogenannte „NAAT-Regel“), die angibt, welche Vereinbarung grundsätzlich nicht geeignet sein sollen, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten spürbar zu beeinträchtigen.

7.1.2. Nach Darstellung allgemeiner Grundsätze sowie einer Auslegung der einzelnen Bestandteile der Zwischenstaatlichkeitsklausel entwickeln die Leitlinien unter dem Gesichtspunkt der Spürbarkeit die NAAT-Regel, nach der grundsätzlich Vereinbarungen nicht unter die Zwischenstaatlichkeitsklausel fallen sollen, wenn (a) die gemeinsamen Marktanteile der Parteien auf einem von der Vereinbarung betroffenen Markt 5 % nicht übersteigen, und (b) der gesamte Jahresumsatz der beteiligten Unternehmen innerhalb der Gemeinschaft 40 Mio. Euro nicht übersteigt. Die Leitlinien stellen sodann die Anwendung dieser Grundsätze und der NAAT-Regel auf die üblichsten Formen von Vereinbarungen und missbräuchlichen Praktiken dar, namentlich Vereinbarungen über Einfuhren und Ausfuhren, Kartelle, Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit, vertikale Vereinbarungen sowie die missbräuchliche Ausnutzung marktbeherrschender Stellungen in mehreren Mitgliedstaaten, wobei jeweils unterschieden wird zwischen solchen Vereinbarungen und Praktiken, die mehrere Mitgliedstaaten betreffen und solchen, die auf einen Mitgliedstaat oder einen Teil desselben beschränkt sind.

7.2. *Bemerkungen*

7.2.1. Der Ausschuss begrüßt die umfassende Darstellung der Anwendung der Zwischenstaatlichkeitsklausel durch die Kommission, insbesondere das Eingehen auf einzelne Fallgruppen, da die sich dort jeweils stellenden Fragen recht unterschiedlich sind. Der Ausschuss stellt sich allerdings die Frage, ob die von der Kommission entwickelte NAAT-Regel im Rahmen einer bloßen Mitteilung die intendierte Rechtssicherheit für die betroffenen Unternehmen schaffen kann. Vor dem Hintergrund der traditionell weiten Auslegung der Zwischenstaatlichkeitsklausel durch die Gemeinschaftsgerichte würde die Rechtssicherheit erhöht, wenn die Kommission hierfür die Rechtsform der Verordnung wählen würde.

7.2.2. Weiterhin gibt der Ausschuss zu bedenken, ob die mit der Aufstellung der NAAT-Regel offenbar intendierte Zurückdrängung des Gemeinschaftsrechts zugunsten nationalen Wettbewerbsrechts sinnvoll ist. Da inzwischen praktisch alle Mitgliedsstaaten über nationale Wettbewerbsregeln verfügen, deren einheitliche Auslegung bei Verneinung der Zwischenstaatlichkeitsklausel weder durch die Kommission noch die Gemeinschaftsgerichte sichergestellt werden kann, ergibt sich gerade für grenzüberschreitende Vereinbarungen von KMUs die Gefahr der Anwendung mehrerer unterschiedlicher Rechtsvorschriften, die möglicherweise strenger als das Gemeinschaftsrecht ausgelegt werden.

8. **Leitlinien zur Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag**

8.1. *Wesentlicher Inhalt*

8.1.1. Der durch die VO 1/2003 bewirkte Übergang vom Freistellungssystem zum System der Legalausnahme führt dazu, dass die Unternehmen nicht mehr nur die Frage selbst prüfen müssen, ob der Tatbestand des Artikel 81 Absatz 1 EG-Vertrag erfüllt ist, sondern auch, ob die Ausnahme des Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag greift. Um den Unternehmen diese Prüfung zu erleichtern, hat die Kommission nun Leitlinien zu Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag vorgelegt, die die bestehenden Leitlinienyen zur Anwendbarkeit von Artikel 81 EG-Vertrag auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit (ABl. 2001 C 3, S. 2.) und Leitlinien für vertikale Beschränkungen (ABl. 2000 C 291, S. 1.) ergänzen.

8.1.2. Die Leitlinien erläutern zunächst den allgemeinen Rahmen von Artikel 81 EG-Vertrag und insbesondere auch die Anwendung von Artikel 81 Absatz 1 EG-Vertrag, da Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag nur vor diesem Hintergrund zutreffend ausgelegt werden kann. Sodann wird auf jede der vier Voraussetzungen des Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag eingegangen, wobei zwar im Wesentlichen nur die bisherige Entscheidungspraxis der Kommission und die Rechtsprechung der Gerichte zusammengefasst wird, die dort aufgestellten Voraussetzungen aber, offenbar mit dem Ziel konkreter ökonometrischer Nachprüfbarkeit, teilweise deutlich präzisiert werden.

Brüssel, den 11. Dezember 2003.

8.2. *Bemerkungen*

8.2.1. Der Ausschuss begrüßt das Bestreben der Kommission, die Kriterien für die Anwendbarkeit des Artikel 81 Absatz 3 EGV präzise zu formulieren. Es ist allerdings zweifelhaft, ob alle Freistellungsentscheidungen der Vergangenheit dem jetzt aufgestellten detaillierten quantitativen Anforderungskatalog genügt haben. Der Grund hierfür liegt nach Ansicht des Ausschusses nicht in mangelnder Qualität früherer Kommissionsentscheidungen, sondern in dem — in den Leitlinien auch angesprochenen — grundlegenden methodischen Problem mangelnder Quantifizierbarkeit von Effizienzgewinnen. Selbst in Großunternehmen mit äußerst detaillierten Buchhaltungs- und Kostenerfassungssystemen werden Investitionsentscheidungen nicht nur aufgrund detaillierter Planrechnungen, sondern auch und gerade aufgrund „strategischer Visionen“ getroffen, weil eine Abbildung sämtlicher relevanter betriebswirtschaftlicher Faktoren in ihrer Interaktion mit den Marktparametern durch Modellrechnungen nicht immer möglich ist.

8.2.2. Der Ausschuss stellt zwar nicht den grundsätzlichen ökonomischen Ansatz der Kommission in Frage, fordert die Kommission jedoch auf, bei ihrer Beurteilung gemäß Artikel 81 Absatz 3 EGV auch den „gesunden Geschäftsverstand“ eines (realen oder hypothetischen) Unternehmers auf dem jeweiligen relevanten Markt in Betracht zu ziehen. Artikel 81 Absatz 3 EGV sollte nicht erst dann Anwendung finden, wenn mit nahezu absoluter Sicherheit ein Nettogewinn für die Verbraucher feststeht, sondern schon dann, wenn die Kommission mit hinreichender Sicherheit ausschließen kann, dass die Kooperationspartner ihre Vereinbarungen zur Ausschaltung des Wettbewerbs anstatt zur Erhöhung ihrer eigenen Wettbewerbsfähigkeit eingehen. Nur so ist ausgeschlossen, dass wünschenswerter innovatorischer Wettbewerb am Kartellverbot des Artikel 81 EG-Vertrag scheitert.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen ‚Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Produktion — Fortschritte bei der Umsetzung der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung'"

(KOM(2003) 354 endg.)

(2004/C 80/09)

Die Kommission beschloss am 19. Juni 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 13. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Braghin.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 110 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die zu erörternde Mitteilung berichtet über die bislang in den Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern bei der integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung erzielten Fortschritte. Die Botschaft der Kommission ist eindeutig: ein hohes Umweltschutzniveau (das Hauptziel der Richtlinie 96/61/EG, der sogenannten IVU-Richtlinie) lässt sich nur erreichen, wenn die für die Umsetzung zuständigen Behörden alle erforderlichen Anstrengungen unternehmen und sich zu einer konstruktiven Zusammenarbeit mit Anlagenbetreibern und anderen Beteiligten, darunter insbesondere den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, verpflichten.

1.2. Die Richtlinie gilt bereits für neue Anlagen und für bestehende Anlagen, an denen wesentliche Änderungen vorgenommen werden. Die bestehenden Anlagen sind gehalten, bis Oktober 2007 die besten verfügbaren Techniken (BVT) anzuwenden und alle anderen in der Richtlinie vorgesehenen Anforderungen zu erfüllen. In den Beitrittsländern befindet sich die tatsächliche Umsetzung noch in einem sehr frühen Stadium oder muss erst noch beginnen. Aus diesem Grund wurden für die Anwendung der Richtlinie auf neue und/oder bestehende Anlagen in den Beitrittsländern Übergangsfristen ausgehandelt, dank deren diese Länder erst ab 2008-2012 zur Einhaltung der auf der Grundlage der besten verfügbaren Techniken festgelegten Emissionsgrenzwerte verpflichtet sind.

1.3. Die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie geschah nicht in allen Mitgliedstaaten rechtzeitig, sodass die Kommission in den einzelstaatlichen Bestimmungen zur Umsetzung der Richtlinie 96/61/EG in nationales Recht schwere Mängel festgestellt oder vermutet hat. Besonders besorgniserregend ist das in einigen Fällen völlige Fehlen von Bestimmungen, mit denen die Konformität der bestehenden Anlagen bis Oktober 2007 und die anschließende regelmäßige Überprüfung der Genehmigungen gewährleistet würden.

1.4. Da der Termin im Jahr 2007, bis zu dem für alle Anlagen die Genehmigungsauflagen gemäß den Bestimmungen der Richtlinie festgelegt werden müssen, immer näher rückt, ist es zweckmäßig, dass die zuständigen Behörden die Planung der Investitionen mit den Anlagenbetreibern erörtern und dabei sowohl den Phasen der Investitionszyklen Rechnung tragen als auch jeden wirtschaftlichen oder finanziellen Nachteil abwägen.

1.5. Bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht sind einige Zweideutigkeiten zutage getreten, und zwar sowohl hinsichtlich der Definitionen (z. B. der Kriterien für die Schwellenwerte, ab denen die Tätigkeiten in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen, der Grenzen einer Anlage, der Frage, wann eine Änderung als „wesentlich" zu betrachten und was unter Wiederherstellung eines zufriedenstellenden Zustands des Betriebsgeländes zu verstehen ist) als auch hinsichtlich der praktischen Umsetzung (wie müssen die Genehmigungsauflagen zu spezifischen Aspekten formuliert werden, wie häufig müssen Überprüfungen stattfinden, und wann müssen rechtliche Schritte bei Verstößen eingeleitet werden).

1.6. Im Rahmen der Anwendung der Richtlinie erfolgt sowohl ein systematischer Branchenvergleich als auch eine umfassende Prüfung und Bewertung der angewandten Techniken: der Informationsaustausch wird durch das europäische IVU-Büro mit Sitz in Sevilla koordiniert und erleichtert und führt zur Erstellung der so genannten „BREF-Dokumente" (BVT-Referenzdokumente), an der informelle Netze von Sachverständigen aus der Industrie, den Mitgliedstaaten und nicht staatlichen Organisationen mitwirken. Bislang wurden fünfzehn BREF-Dokumente erstellt, elf befinden sich im Entwurfsstadium, vier wurden in Angriff genommen und mit der Erstellung von zwei weiteren soll noch begonnen werden.

1.7. Einer Studie zufolge, die in drei wichtigen technologisch fortgeschrittenen Sektoren durchgeführt wurde, beeinträchtigt die Anwendung der BVT nicht die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Vielmehr werden die guten Umweltergebnisse wenn auch nicht immer, so doch bisweilen zur Verbesserung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit genutzt.

1.8. Das BVT-Konzept ist nicht starr und kann auch innerhalb ein- und derselben Branche variieren, weil Kosten und Nutzen der einzelnen Anlagen natürlich unterschiedlich sein können: dies ist in den Augen der Kommission einer der wichtigsten Aspekte, da er eine Abwägung zwischen den verschiedenen Umweltauswirkungen und den entsprechenden Kosten ermöglicht. Dementsprechend sollte nach Ansicht der Kommission unbedingt an diesem Konzept festgehalten werden, das auch einen Dialog zwischen Betreiber und Behörde umfasst.

1.9. Da die Richtlinie branchenübergreifend konzipiert ist, kommt es zu einem Zusammenspiel mit zahlreichen EU-Verordnungen und Richtlinien im Umweltbereich und anderen Vorgaben und Maßnahmen. Daher ist die Gewährleistung einer optimalen Kohärenz wichtig, und es ist zu prüfen, ob der Schaffung einer effizienten Mischung von Instrumenten auf gemeinschaftlicher oder nationaler Ebene Hindernisse im Wege stehen. Das Dilemma besteht in jedem Fall darin, zwischen den folgenden beiden Möglichkeiten zu wählen: der Festlegung von gemeinschaftlichen Emissionsgrenzwerten im Rahmen von Richtlinien, sofern sich ein Tätigwerden der Gemeinschaft als erforderlich erweist, und einem dezentralisierten Konzept wie dem der IVU-Richtlinie, das es den zuständigen Behörden ermöglicht, pragmatische Entscheidungen zu treffen, die sowohl ökologisch wie wirtschaftlich zufriedenstellend sind.

1.10. Nach Ansicht der Kommission muss die Richtlinie in einigen Punkten geändert werden, um den jüngsten rechtlichen Entwicklungen (insbesondere infolge der Annahme der Richtlinien über die Beteiligung der Öffentlichkeit am Prozess der Genehmigungserteilung, die für die Ratifizierung des 1998 unterzeichneten Übereinkommens von Århus erforderlich waren) Rechnung zu tragen oder maßgebliche Aspekte zu klären (wie das erwähnte Problem der Festlegung von Kriterien für Schwellenwerte in bestimmten Branchen oder des Anwendungsbereichs etwa in der Abfallbranche, wo die Unterscheidung zwischen Beseitigung und Wiederverwertung problematisch ist).

1.11. Die Kommission hat bereits eine breite europäische Konsultation über den derzeitigen Stand der Dinge und die möglichen Entwicklungen in den Bereichen der Umweltpolitik, die sich mit den ökologischen Auswirkungen großer industrieller Punktquellen der Umweltverschmutzung befassen, durchgeführt, um sich zu vergewissern, dass die umweltpolitischen Instrumente ganz aufeinander abgestimmt sind, und die Möglichkeit der Verfolgung neuer Konzepte zu prüfen, die Unternehmen Anreize für eine weitere Verbesserung ihrer Umweltleistung bieten.

1.12. Sollte diese Konsultation etwa ergeben, dass Änderungen der Richtlinie zweckmäßig sind, wird neben der Bewertung der geforderten Berichte über den Stand der Umsetzung eine neue Phase der erweiterten Konsultation erforderlich sein. Auf jeden Fall müssen das von der Kommission erstellte Synthese-Papier und die nationalen Berichte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

2. **Allgemeine Bemerkungen zum IVU-Konzept**

2.1. Das Konzept der IVU-Richtlinie war zweifellos neu und bereitete den Weg für Rahmenregelungen oder globale thematische Strategien. So ist es bei der Erörterung von Emissionsvorschriften künftig notwendig, alle drei Umweltbereiche (Luft, Wasser und Boden) zu betrachten, da die Auswirkungen der Emissionen auf jeden von ihnen praktisch immer miteinander verknüpft und untrennbar sind. Gleichzeitig muss für Spielräume für eine flexible Umsetzung gesorgt werden, die durch die Ermittlung der besten in dem jeweiligen örtlichen Umfeld verfügbaren Techniken ermöglicht wird, wobei auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu berücksichtigen ist. Das integrierte Konzept für die Auseinandersetzung mit der Umweltverschmutzung unter Berücksichtigung der örtlichen Umweltqualität verlangte außerdem von den Kontrollbehörden und Akteuren einen „kulturellen und wissenschaftlichen Quantensprung", der die Sammlung und den Austausch von Informationen und den Dialog voraussetzte, um möglichen Umweltfolgen von Industrie- und zuweilen landwirtschaftlichen Tätigkeiten vorzubeugen bzw. bereits vorhandene Umweltfolgen zu korrigieren. All diese Aspekte wurden vom EWSA in vielen Stellungnahmen, die sich direkt oder indirekt mit diesen Themen befassten, positiv beurteilt.

2.2. Die Richtlinie übernimmt die Rolle eines fortschrittlichen Instruments im Sinne der Strategie für nachhaltige Entwicklung im Rahmen der lokalen Agenden 21; außerdem dient sie einer Reihe von inzwischen eingeführten freiwilligen Instrumenten — von der EMAS-Eintragung bis zu den Vereinbarungen über den Emissionshandel — als Rechtsgrundlage. Sie verlangt die Sammlung umfassender Informationen, die zu einer besseren Kenntnis des Zustands der Umwelt, der Auswirkungen der verschiedenen Schadstoffe und deren Wechselwirkungen führt und bietet den Bürgern zugängliche Anhaltspunkte im Hinblick auf eine bessere Beteiligung der Öffentlichkeit an der Ausarbeitung von Umweltplänen und Umweltprogrammen ([1]).

2.3. Diese innovativen Aspekte erklären zumindest einen Teil der Schwierigkeiten, die bei der Umsetzung und Durchsetzung aufgetaucht sind, und die geringe Zahl der Anlagen, die einer Prüfung seitens der Kommission unterzogen werden konnten. Das Bild, das sich in der Mitteilung der Kommission abzeichnet, ist eher beunruhigend, vor allem im Hinblick auf den Termin im Jahr 2007, wenn auch die bestehenden Anlagen dem in der Richtlinie vorgesehenen Genehmigungsverfahren unterzogen werden müssen.

2.4. Der bevorstehende Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten, deren Ressourcen und einschlägiges Know-how noch begrenzter sein dürften, macht die Lage noch kritischer. Deshalb ist es dringend erforderlich, zunächst zu begreifen, was bisher in dem vorgesehenen Prozess nicht funktioniert hat, vorhandene Beispiele für vorbildliche Vorgehensweisen zu ermitteln und ihnen zu folgen und sodann Maßnahmen zur Prüfung, Information und — auch technischen — Ausbildung des Verwaltungspersonals zu planen, damit es diese Lage und insbesondere die wichtige Phase, in der die bestehenden Anlagen dem in der Richtlinie vorgesehenen Genehmigungsverfahren unterzogen werden, angemessen bewältigen kann.

([1]) ABl. C 221 vom 7.8.2001 — KOM(2000) 839 endg. — ABl. C 154 E vom 29.5.2001.

2.5. Für die uneinheitliche Umsetzung der Richtlinie können deren Schwächen (die beseitigt gehören) oder unklare Begriffsbestimmungen (die baldmöglichst nachgebessert werden müssen) oder aber unterschiedliche Traditionen und Konzepte im Umweltbereich verantwortlich sein. Deshalb teilt der EWSA die in der Mitteilung geäußerten Sorgen hinsichtlich der Durchführung der Maßnahmen, die zur generellen Einhaltung der Frist im Oktober 2007 ergriffen werden müssen, denn es darf nicht sein, dass die Einlösung dieser allgemeinen Verpflichtung einfach dadurch umgangen wird, dass einzelnen Anlagen Fristverlängerungen gewährt werden.

2.6. Es ist nicht verwunderlich, dass ein bedeutender Anteil der IVU-Anlagen in Europa von KMU betrieben wird, die sich ihres Anteils allerdings nicht immer bewusst sind. Da es für sie eine große Herausforderung sein dürfte, die Umweltvorschriften einzuhalten, müssen die zuständigen Behörden und die Aufsichtsbehörden den Betreibern mit einschlägigem Rat zur Seite stehen, wozu sie über genügend Mittel und Personal verfügen müssen.

2.6.1. Der EWSA würde es daher begrüßen, wenn die Kommission die bei der Durchführung aufgetretenen Probleme eingehender untersuchen und ggf. in einem knappen Leitfaden oder in spezifischen Leitlinien, der/die von bereits eingesetzten gemeinschaftlichen technischen Stellen zu erarbeiten wäre(n), mit klärenden Worten auf die Punkte einginge, die sich als die kritischsten erwiesen haben, wie z. B. die Kriterien zur Bestimmung der unter die Richtlinie fallenden Unternehmen, die Frage, wie die Umweltgenehmigung zu formulieren ist, die technischen und personellen Mittel, über die die zuständigen Verwaltungen zweckmäßigerweise verfügen sollten, die Möglichkeit freiwilliger Vereinbarungen und die Wechselbeziehung mit anderen Richtlinien oder Verordnungen. Dieser Beitrag wäre für die neuen Mitgliedstaaten und die KMU besonders hilfreich.

2.7. Jede Maßnahme zur Erleichterung der Anwendung der IVU-Richtlinie wirkt sich, auch wenn sie für die großen Industrieanlagen bestimmt ist, natürlich auch auf die kleinen Industriebetriebe aus. Deren besondere Probleme liegen in dem Mangel an finanziellen Mitteln und Humanressourcen, die sie zur Auslegung und zur Anwendung des Verfahrens zur Beantragung einer Genehmigung und in der Folge für die zur Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen erforderlichen Investitionen benötigen. Nach Ansicht des Ausschusses sollten die besonderen Initiativen zur Unterstützung der KMU bei der Befolgung der IVU zu den Maßnahmen gehören, die eher auf nationaler und regionaler als auf Gemeinschaftsebene durchzuführen sind.

2.8. Die Richtlinie enthält eine umfassende Definition der „besten verfügbaren Techniken“, die durch zwölf in einem entsprechenden Anhang aufgeführte und ebenfalls zu berücksichtigende spezielle Punkte ergänzt werden, um die Richtlinie auf die einzelnen Branchen anwenden zu können. Es ist notwendig, die geschätzten Nettokosten der Anwendung einer bestimmten Technik und den erzielbaren Nutzen für die Umwelt gegeneinander abzuwägen, d. h. das Kosten-Nutzen-Verhältnis genau zu analysieren.

2.9. Die IVU-Richtlinie, die das flexible Konzept der „Techniken“ statt der „Technologien“ einführt und die Berücksichtigung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses neben der der örtlichen Gegebenheiten vorschreibt, überlässt den nationalen oder lokalen Aufsichtsbehörden das Recht und die Pflicht zu bestimmen, was die beste verfügbare Technik für das einzelne Unternehmen ist, wobei die Unterschiedlichkeit und Komplexität der industriellen Prozesse, das bei jeder Anlage vorhandene vielfältige Zusammenspiel von Maschinen, Prozessen und Reinigungssystemen sowie die — ebenso wichtigen — örtlichen Bedingungen und Ausführungsmethoden gebührend zu berücksichtigen sind.

2.10. Das System kann nur dann erfolgreich sein und zur EU-weiten Vereinheitlichung des Umweltschutz- und Kontrollniveaus der Anlagen führen, wenn ein ständiger Informationsaustausch stattfindet, der die Ermittlung der statistischen Zusammenhänge zwischen den als beste Techniken geltenden Techniken und den mit ihnen erzielten Emissionsniveaus erleichtert.

2.11. Die Weitergabe und der Austausch von Informationen auf EU-Ebene über die besten verfügbaren Techniken, insbesondere durch das Informationsaustauschforum (IEF) und das Informelle Netz der Umweltbehörden der Mitgliedstaaten für die Umsetzung und Durchsetzung des EU-Umweltrechts (IMPEL), haben zweifellos Früchte getragen. Es ist jedoch noch ein langer Weg bis zur Ausdehnung dieses Austauschs auf alle regionalen und lokalen Behörden, insbesondere in den Beitrittsländern, und auf die interessierten Kreise, insbesondere die Branchenverbände, die die Hauptrolle bei der Förderung des Einsatzes und der tatsächlichen Anwendung der BVT spielen könnten.

2.12. Der EWSA hält die Einführung eines umfassenden und proaktiven Konzepts zur Förderung der Umsetzung der Richtlinie für erforderlich, das Informations- und Schulungsmaßnahmen für die interessierten Kreise (neben den Betreibern insbesondere die — auch lokalen — Genehmigungsbehörden), den Austausch vorbildlicher Verfahrensweisen und die Einbeziehung der lokalen Unternehmerverbände und Gewerkschaften umfasst, um zu einer einvernehmlichen Planung der erforderlichen Investitionen zu gelangen.

2.13. Eine unerlässliche Voraussetzung für die Verwirklichung einer solchen proaktiven Politik ist die Verstärkung der Sachverständigengremien und der Organisationsstruktur der GFS in Sevilla, die schon für die Erfüllung ihrer Hauptaufgabe, die Erstellung der BREF-Dokumente, nicht groß genug ist. Der Ausschuss möchte, dass das Aufgabenspektrum künftig neben der Bewertung der Anwendung und Nutzung der BREF-Dokumente auch die Verbreitung von Informationen und die aktive Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen, Seminaren, Konferenzen usw. umfasst.

2.14. Pilotversuche auf lokaler Ebene haben gezeigt, dass es mit Hilfe der Zusammenarbeit zwischen zuständigen Behörden und Branchenverbänden möglich ist, grundsätzliche Widerstände bei sensiblen Aspekten wie Informationssicherheit und Verlust der Wettbewerbsfähigkeit zu überwinden und die Weiterverbreitung von Informationen sowie Schulungen für die Betreiber zu erleichtern, was alles im Hinblick auf die 2007 ablaufende Frist sehr wichtig ist.

3. **Besondere Bemerkungen**

3.1. Die Definition der Kapazität einer Anlage als „Kapazität der Anlage, wenn sie 24 Stunden am Tag läuft, falls sich die Geräte so betreiben lassen", ist für einige Branchen und für viele kleine Produktionsanlagen, deren Tätigkeit sich flexibel nach der Marktnachfrage richtet oder etwa saisonabhängig ist, ungeeignet. In solchen Fällen lassen sich das tatsächliche Produktionsvolumen und das Umweltverschmutzungspotenzial der Anlagen schwer ermessen. Der EWSA hält es deshalb, zumindest für einige Branchen oder Arten von Anlagen, für erforderlich, die Kriterien für die Anwendung der Richtlinie dahingehend zu überarbeiten, dass die effektive Produktion während eines bestimmten Zeitraums den Ausschlag gibt; außerdem teilt er die Auffassung, dass es zweckmäßig ist, die Kriterien für die Schwellenwerte für einige Branchen zu überprüfen, wie dies in der Mitteilung (Abschnitt 7.3.1) empfohlen wird.

3.2. Nach Ansicht des Ausschusses ist es ferner notwendig, sich mit dem Problem der genauen Definition des Begriffs „Emissionsgrenzwert" und der Frage, wie die Emissionen auszudrücken, zu messen und zu überwachen sind, auseinander zu setzen. Die Definition der Umweltverschmutzung ist klar und genau: es geht dabei um negative Beeinflussungen der Umwelt, insbesondere durch Schadstoffe. Es handelt sich daher um eine in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgedrückte Größe. Das Fehlen einer einheitlichen konsequenten Art, diesen grundlegenden Wert auszudrücken, behindert oder vereitelt gar ein klares Bild von der Korrelation zwischen den gebräuchlichen BVT und der mit ihnen in Verbindung gebrachten Umweltverschmutzung. Der EWSA nimmt die Schwierigkeit zur Kenntnis, die in den Mitgliedstaaten seit Jahren gebräuchlichen unterschiedlichen Methoden binnen kurzem zu harmonisieren und zu vereinheitlichen, hofft jedoch, dass die Methoden zur Herstellung der Vergleichbarkeit der Daten im Informationsaustauschforum verbessert werden.

3.3. Unbeschadet der Tatsache, dass der EWSA es ebenfalls für erforderlich hält, „ein hohes Maß an Umweltschutz bei Abfallbewirtschaftungseinrichtungen" sicherzustellen, legt die Komplexität der Rechtsvorschriften in diesem Bereich es nahe, eine etwaige Aufnahme solcher Einrichtungen in die IVU-Richtlinie im Rahmen der künftigen Änderung dieser Richtlinie vorzunehmen.

3.4. Der Ausschuss findet es zweckmäßig und realistisch, die Liste der unter die Richtlinie fallenden Tätigkeiten zu überprüfen und zu korrigieren und daraus all jene — insbesondere kleinen — Anlagen zu streichen, deren Umweltverschmutzungskapazität geringer ist oder die auf jeden Fall eine Umweltbelastung verursachen, die sich nur auf einen der drei Umweltbereiche (Luft, Wasser und Boden) auswirkt, da eine solche Lage schon mit Hilfe der vorhandenen Rechtsvorschriften unter Kontrolle gebracht werden kann.

3.5. Die gegenwärtig in Gang befindliche Einführung der BVT und der BREF-Dokumente sollte im Hinblick auf die im Oktober 2007 ablaufende Frist beschleunigt werden, vor allem aber müsste das Problem ihrer Verbreitung unter den zuständigen Behörden und den Wirtschaftsakteuren (sowohl Verbände als auch einzelne Betreiber) gelöst werden. Für den Beschluss, die BREF-Dokumente nicht in Papierform zu veröffentlichen und nicht in alle Gemeinschaftssprachen zu übersetzen, gibt es durchaus nachvollziehbare praktische wie auch Kostengründe, doch kann ihr Bestehen lediglich in elektronischer Form sowohl den einzelnen Nutzern ihre unmittelbare Lektüre als auch ihre Weiterverbreitung an dezentralisierte Stellen erschweren. Allerdings wird die Zahl der von der Website des EIPPCB (Europäisches Büro für die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) heruntergeladenen BREF-Dokumente von den Verantwortlichen dieses Büros für zufriedenstellend erachtet. Die Initiative, die *Executive Summaries* (Zusammenfassungen) in alle Sprachen zu übersetzen, ist zweifellos löblich, auch wenn es aus den oben erwähnten Gründen angebracht erscheint, diese auch in nicht elektronischer Form verfügbar zu machen.

3.6. Ein wichtiger Schritt wäre herauszufinden, wie die BREF-Dokumente von den Wirtschaftszweigen, die an deren Erstellung mitgewirkt haben, und den zuständigen Behörden in den einzelnen Mitgliedstaaten (die sich zu der sie erwartenden spezifischen Aufgabe, nämlich Verlangen und Erteilung von Genehmigungen, zu äußern hätten) aufgenommen und bewertet werden. Im Falle einer positiven Bewertung könnten ein oder mehrere Wirtschaftszweige und/oder —verbände vielleicht daran interessiert sein, die Veröffentlichung der BREF-Dokumente in Papierform finanziell zu unterstützen oder diese gar in Form von „Handbüchern für angewandte Technik" zu verwerten, abgesehen von ihrer Nutzung als Nachschlagewerke und Schulungsmaterial für das Personal der Anlagen, auf die sich die jeweiligen BREF-Dokumente beziehen. Die Tatsache, dass sich auch hochentwickelte Staaten und Industriezweige außerhalb der Europäischen Union auf die BREF-Dokumente beziehen, gibt Grund zu der Annahme, dass diese Formen der Verbreitung der BREF-Dokumente deren internationaler Anerkennung als Vorbilder förderlich wären.

3.7. Da die BREF-Dokumente vor nicht allzu langer Zeit erst erstellt wurden und noch nicht überall angewandt werden, hält der Ausschuss es für verfrüht, kurz- oder mittelfristig schon an ihre Überarbeitung zu denken, was Verwirrung stiften oder gar zu Unsicherheiten hinsichtlich ihrer Anwendung führen könnte.

4. **Gegenstände der Konsultation**

4.1. Die Kommission wirft in ihrer Mitteilung eine Reihe von Fragen auf, um den Konsultationsprozess auf konkrete Ziele und wünschenswerte Lösungen hin zu lenken. Der Ausschuss möchte mit den nachstehenden Bemerkungen, in denen die weiter oben ausdrücklich angesprochenen und behandelten Punkte zusammengefasst werden, einen konstruktiven Beitrag zu diesem Prozess leisten.

4.2. Die erste Gruppe von Fragen (Frage 1a, 1b und 2) betrifft die angeregten oder wünschenswerten Maßnahmen auf Gemeinschafts- oder mitgliedstaatlicher Ebene, um die bei der Umsetzung aufgetauchten Probleme einer Lösung zuzuführen. In der vorliegenden Stellungnahme wurden insbesondere folgende Punkte angesprochen:

— die Notwendigkeit, sowohl der Unterschiedlichkeit der Auslegung als auch den Schwierigkeiten bei der Anwendung (Ziffer 2.5) zu begegnen, vor allem wenn sie auf nicht eindeutig formulierte Begriffsbestimmungen oder Kriterien (Ziffer 3.2 und 3.3) zurückzuführen sind; hierzu wird in erster Linie die Erarbeitung von Leitlinien (Ziffer 2.6.1) statt eine Änderung der Richtlinie selbst vorgeschlagen;

— was speziell die Widerstände der Mitgliedstaaten gegen eine genaue und unmissverständliche Definition des Begriffs „Emissionsgrenzwert" anbelangt, so regt der Ausschuss an, dieses Problem mithilfe geeigneter, von der Kommission koordinierter Fachgremien anzugehen und zu lösen (Ziffer 3.2);

— der Informations- und Schulungsbedarf der interessierten Kreise (Ziffer 2.12): entsprechende Schulungsmaßnahmen, die im Wesentlichen auf nationaler und lokaler Ebene unter der unmittelbaren Verantwortung der Mitgliedstaaten durchzuführen sind, sollten auf jeden Fall durch eine Gemeinschaftsaktion mithilfe der Stärkung der Organisationsstruktur und der Erweiterung des Aufgabenspektrums der GFS von Sevilla (Ziffer 2.13) wie auch durch Förderung und Koordinierung von Seminaren und sonstigen Veranstaltungen zur Schulung des mit der Beantragung bzw. Erteilung der Genehmigungen, der Verwaltung und den entsprechenden Kontrollen betrauten Personals gefördert werden.

4.2.1. Der Ausschuss möchte ferner auf Gemeinschaftsebene einige leicht anwendbare Instrumente vorschlagen, wie z. B.:

— Einführung der Überwachung der Daten über die Emissionen und die Anwendung der BVT mithilfe des Europäischen Schadstoffemissionsregisters sowie ihre Weiterleitung an die dezentralisierten Stellen, d. h. sowohl an die Behörden als auch an die Wirtschaftsakteure;

— Erarbeitung von leichtverständlichen Leitfäden für die interessierten Kreise, die sie über die Anwendung der Richtlinie aufklären;

— Anwendung der vorgesehenen Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung, um dem Übereinkommen von Århus im Interesse einer besseren Berücksichtigung aller betroffenen Interessen zu genügen.

4.2.2. Der EWSA, der sich der Bedeutung der 2007 ablaufenden Frist bewusst ist, die nicht als Vorwand dienen darf, den IVU-Ansatz in Frage zu stellen, hielte es für vernünftig, einen angemessenen Zeitraum für die Durchführung der zwischen Anlagenbetreibern und Behörden vereinbarten Maßnahmen vorzusehen, sofern dies aus Gründen höherer Gewalt oder wegen der Länge der Investitionszyklen gerechtfertig ist.

4.2.3. Obwohl sich der Ausschuss der Langwierigkeit des Legislativverfahrens bewusst ist, schließt er bei einigen besonders heiklen Fragen nicht die Notwendigkeit einer Änderung der Richtlinie aus; er denkt dabei vor allem an die Liste der unter die Richtlinie fallenden Tätigkeiten und die Schwellenwerte, die darüber entscheiden, ob sie in ihren Geltungsbereich fallen oder nicht (Ziffer 3.4) sowie an die Definition von „Anlage" und „wesentliche Änderung".

4.2.4. Die Probleme der KMU wurden in vielen der obigen Ziffern (vor allem in Ziffer 2.7 und 2.14) behandelt, und der EWSA schlägt zur Unterstützung der KMU folgende Maßnahmen vor:

— Entwicklung von Instrumenten und Indikatoren zur Prüfung der Anwendbarkeit der Richtlinie auf die jeweilige Lage der jeweiligen Kategorie von Unternehmen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten selbstverständlich sehr unterschiedlich sein kann;

— Einsetzung lokaler technischer Gruppen auf freiwilliger Basis, die bei der Anwendung der BVT behilflich sind und wie oben dargelegt auf Gemeinschaftsebene koordiniert werden könnten;

— Anreize für die Schulung des technischen Personals, sei es finanziell oder in Form von auf Gemeinschaftsebene erarbeiteten Leitfäden oder Handbüchern;

— Anreize für Innovationsinvestitionen in Anlagen, die die Erfüllung der Anforderungen der Richtlinie ermöglichen.

4.3. Auf die Fragen 3 und 4 betreffend die BVT sowie den Wert und die Bedeutung der BREF-Dokumente wie auch deren Verbreitung auf internationaler Ebene wurde in den obigen Ziffern 2.11, 3.5, 3.6 und 3.7 bereits ausführlich eingegangen. Der EWSA, der solche Dokumente begrüßt, befürwortet gezielte Initiativen zu deren Verbreitung auch auf internationaler Ebene; dadurch kann zur Förderung einer nachhaltigen Produktion auch außerhalb der EU ebenso beigetragen werden wie zur Schulung der interessierten Kreise durch die GFS, die entsprechend personell zu verstärken und finanziell zu unterstützen wäre, um die neue Aufgabe erfüllen zu können (Ziffer 2.13 und 4.2).

4.3.1. Der Informationsaustausch, der gegenwärtig vor allem an der Spitze stattfindet, muss auf die horizontale Ebene ausgedehnt werden, d. h. die Informationen müssen weite Verbreitung finden, weil hierdurch auch die Grundlagen für Schulungsmaßnahmen gelegt werden können, deren Notwendigkeit bereits erwähnt wurde.

4.3.2. Der EWSA befürwortet eine ebenfalls stets von der GFS zu koordinierende Initiative zur Förderung der Verbreitung und des Austauschs, woran die Mitgliedstaaten, die lokalen Gebietskörperschaften aller Mitgliedstaaten und die verschiedenen Industriezweige mitwirken und wobei es um die Durchführung von Studien, die Übersetzung in die Landessprache, die Erstellung von einfachen Zusammenfassungen (von BREF- oder Teilen von BREF-Dokumenten für jeden Staat/Industriezweig) sowie deren flächendeckende Verbreitung geht.

4.4. Die Erfahrung und die noch begrenzte praktische Anwendung lehren, den Geltungsbereich der Richtlinie (Frage 5) vorläufig noch nicht zu ändern. Sollte sich eine Änderung der Richtlinie als erforderlich erweisen, möchte der EWSA hierzu insbesondere auf seine Bemerkungen in Ziffer 2.6.1, 3.1, 3.2 sowie 4.2.2 und 4.2.3 verweisen.

4.5. Die Frage 6 ist äußerst komplex und müsste in mehrere Teilfragen untergliedert werden. Nach Ansicht des Ausschusses ist die Festlegung gemeinschaftlicher Emissionsgrenzwerte (Mindestvorschriften) ein Instrument, das sich bewährt hat, sofern seine Anwendung sich auf die Fälle, in denen es wirklich notwendig war, und auf ganz bestimmte Bereiche beschränkt hat. Unter diesen Umständen bedeutet diese Festlegung nicht, dass das IVU-Konzept, das sicherlich vorzuziehen wäre, nicht zum Tragen kommen kann, vielmehr können spezifische, als Parameter zu betrachtende Schwellenwerte herangezogen werden, innerhalb derer die BVT angewandt und die örtlichen Anwendungsbedingungen untersucht werden müssen. Diese beiden Konzepte kollidieren dann nicht miteinander, wenn es den zuständigen Behörden gelingt, den Prozess kompetent und mit angemessener Rücksicht auf die berührten wirtschaftlichen und sozialen Interessen zu bewältigen, und wenn die Anlagenbetreiber die Notwendigkeit der Maßnahmen einsehen, die ergriffen werden müssen, um alle Auflagen erfüllen zu können, und zwar mithilfe von pragmatischen Mechanismen, die die Unternehmen nicht in die Unwirtschaftlichkeit treiben. Auf jeden Fall dürfte ein Dialog mit den Unternehmen der jeweiligen Branche notwendig sein, wozu noch Anreize kommen sollten, die einer rascheren Durchführung der notwendigen Maßnahmen förderlich sind.

4.6. Die Kohärenz der verschiedenen Umweltregelungen (Frage 7) ist die unabdingbare Voraussetzung für ihre Glaubwürdigkeit und Durchsetzung. Hierum sollten sich die Gesetzgeber und die für die Durchsetzung zuständigen Behörden in verstärktem Maße bemühen; außerdem wäre die Erstellung eines Synthese-Dokuments wünschenswert, in dem alle Verbindungen zwischen der IVU-Richtlinie und dem übrigen Umweltrecht auf klare Weise dargelegt würden, sodass jeder Betreiber einen Gesamtüberblick gewinnt. Auch wenn die EU-Richtlinien, nachdem sie in einzelstaatliches Recht umgesetzt sind, in Aufbau und Form variieren können, muss jeder Betreiber oder jede zuständige Stelle im Gemeinschaftsrecht die Grundsätze und Verbindungen suchen, in unserem Falle zwischen den Regelungen für Großanlagen, Chemikalien, Luft, Wasser, Boden und Abfälle und der IVU-Richtlinie. Deshalb regt der EWSA an, möglichst bald eine gründliche, differenzierte Untersuchung der Wechselbeziehungen zwischen der IVU-Richtlinie und anderen EU-Richtlinien betreffend die Umwelt und die Umweltverträglichkeit durchzuführen, wobei von der Bewertung der Berichte der Mitgliedstaaten über die Anwendung der IVU-Richtlinie auszugehen wäre und auch typische Beispiele aus den einzelnen Mitgliedstaaten oder Sektoren berücksichtigt werden sollten.

4.6.1. Der Ausschuss hofft, dass er hierzu selbst — unter Nutzung seiner Erfahrungen und Möglichkeiten, Kontakte mit der organisierten Zivilgesellschaft auf unterschiedlicher, auch nationaler Ebene zu pflegen — einen proaktiven Beitrag leisten kann. So könnten an dieser Untersuchung, wenn nötig, seine eigenen Arbeitsorgane und eine Gruppe ausgewählter Sachverständiger, nicht nur aus den Kreisen seiner Mitglieder, mitwirken.

4.7. Hinsichtlich der Frage 7b meint der EWSA, dass die IVU-Richtlinie und der damit verknüpfte Prozess des Informationsaustauschs einerseits schon die Elemente für eine korrekte Anwendung der mit ihnen eingeführten Rechtsgrundsätze enthalten und andererseits doch so kompliziert sind, dass ihre weitere Überfrachtung durch zusätzliche Instrumente, selbst freiwilliger Art, nicht angebracht sein dürfte. Was den Emissionshandel anbelangt, so erscheint ihm dessen Erörterung im jetzigen Stadium der Umsetzung der Richtlinie verfrüht. Unbedingt gewährleistet werden muss aber, dass das Überwachungssystem streng gehandhabt wird und dass erhebliche Umweltbeeinträchtigungen auf lokaler Ebene vermieden werden.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie“

(KOM(2003) 319 endg. — 2003/0107 (COD))

(2004/C 80/10)

Der Rat beschloss am 20. Juni 2003 gemäß Artikel 175 Absatz 1 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 13. November 2003 an. Berichterstatterin war Frau Le Nouail Marlière.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 11. Dezember) mit 31 gegen 1 Stimme folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Durch das Auftreten mehrerer großer Umweltkatastrophen und Bergbauunglücke in den letzten Jahren ist augenfällig geworden, wie wichtig es ist, auf EU-Ebene eine kohärente Politik zur Verhütung derartiger Katastrophen zu erarbeiten.

1.2. Die Giftflut am Rande des Donãna-Nationalparks in Spanien 1998 und der Cyanid-Austritt im rumänischen Baia Mare, der den gesamten Lauf der Donau verseuchte, sind nur zwei Beispiele für Umweltkatastrophen aus jüngerer Zeit, die von Unfällen herrührten, bei denen Bergematerial aus instabilen Absetzteichen, in denen Nassschlamm aus dem Bergbau gelagert wurde, in die Umwelt gelangte.

1.3. Aufgrund ihrer Zusammensetzung und ihres Volumens sowie der Art ihrer Lagerung können Abfälle aus der mineralgewinnenden Industrie (Gruben und Steinbrüche) eine ernsthafte Bedrohung für die Umwelt und die menschliche Gesundheit darstellen, wenn sie nicht vorschriftsmäßig bewirtschaftet werden.

1.4. Abfälle aus der Mineralgewinnung stellen mit einem Anteil von ungefähr 29 % der jährlichen Gesamtabfallmenge und einem jährlichen Volumen von 400 Mio. Tonnen einen der größten Bereiche der Abfallerzeugung in der EU dar.

1.5. Bergbauabfälle unterliegen den allgemeinen Bestimmungen der Abfallrahmenrichtlinie (75/442/EWG), und Einrichtungen für die Entsorgung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie fallen außerdem unter die Richtlinie über Abfalldeponien (1999/31/EG). Sie werden auch von anderen Richtlinien erfasst, die sich spezifischer auf Bergbauabfälle beziehen, darunter:

— Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (Abfallrahmenrichtlinie)

— Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien (Deponierichtlinie)

— Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung (IPPC-Richtlinie)

— Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (Seveso-II-Richtlinie)

— Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 (UVP-Richtlinie).

Diese Richtlinien werden in der Begründung kritisch hinterfragt. Aus der Analyse geht hervor, dass die in ihnen enthaltenen Rechtsvorschriften die Probleme der Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie nicht auf angemessene Weise regeln.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1. Neben der revidierten Seveso-II-Richtlinie zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen und einem Dokument über beste verfügbare Techniken (BAT) im Bereich der Bewirtschaftung von Bergematerial und taubem Gestein stellt dieser Vorschlag der Kommission eine weitere Bemühung dar, die seriöse Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie in der gesamten EU zu gewährleisten.

2.2. Er hat insbesondere zum Ziel, die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie dadurch zu verbessern, dass Mindestanforderungen formuliert und die Risiken für die Umwelt und die menschliche Gesundheit, die bei der Behandlung und der Entsorgung dieser Abfälle entstehen können, mit einbezogen werden.

2.3. Die vorgeschlagene Richtlinie bezieht sich auf Abfälle aus allen Bereichen der mineralgewinnenden Industrie. Den Schwerpunkt bilden Fragen des Betriebsablaufs bei der Abfallbewirtschaftung, der Vermeidung der Verschmutzung von Gewässer und Boden und der Gewährleistung der Stabilität von Abfallentsorgungseinrichtungen (insbesondere von Absetzteichen).

2.4. Der Vorschlag führt eine Reihe von Bedingungen für die Erteilung von Betriebsgenehmigungen auf, um sicherzustellen, dass die Antrag stellenden Einrichtungen vor der Erteilung der Genehmigung zur Abfallbewirtschaftung ausreichende Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und zur Gewährleistung der Sicherheit ergriffen haben. Dies umfasst u. a. folgende Bedingungen:

a) Abfälle müssen vor ihrer Entsorgung eingestuft werden;

b) die Betreiber von Abfallentsorgungseinrichtungen müssen Stilllegungspläne erstellen, damit die Stilllegung einen festen Bestandteil des Nutzungsplans bildet;

c) eine wirksame Überwachung ist sowohl während des Betriebs als auch während der Nachsorge von größter Bedeutung.

2.5. Der Vorschlag enthält die Verpflichtung zur Gewährleistung einer angemessenen finanziellen Sicherheit, mit der das „Verursacherprinzip" gestärkt wird; dies bedeutet u. a., dass ausreichende Mittel vorhanden sein müssen, um einen zufrieden stellenden Zustand der Abfallentsorgungseinrichtungen nach ihrer Stilllegung zu garantieren, wenn das Betreiberunternehmen z. B. unter Zwangsverwaltung gestellt wird.

2.6. Da viele Fragen im Zusammenhang mit Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie in den meisten Mitgliedstaaten bereits geregelt sind, zielt der Vorschlag darauf ab, Mindestauflagen auf EU-Ebene festzulegen, um bei der Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie gleiche Bedingungen für alle Akteure zu schaffen.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Der Ausschuss begrüßt den Vorstoß der Kommission, EU-weite Anforderungen an die sichere und nachhaltige Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie festzulegen, und stimmt mit ihr überein, dass Dammbrüche oder das Abrutschen von Bergehalden gravierende Konsequenzen für die Umwelt und die menschliche Gesundheit und Sicherheit haben können.

3.2. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die mineralgewinnende Industrie häufig in Gebieten angesiedelt ist, die einer industriellen Umstellung bedürfen, und macht die Kommission auf die Gefahr aufmerksam, dass ein ohnehin schwacher Industriezweig durch die Festlegung strengerer Normen noch weiter geschwächt werden könnte. Der Ausschuss fordert die Kommission deshalb auf, die Beschäftigungsauswirkungen zu bewerten, und zwar nicht nur unter dem Gesichtspunkt zusätzlicher Belastungen, sondern auch im Hinblick auf den Bedarf, der durch den Betrieb und die Instandhaltung von Abfallentsorgungseinrichtungen entsteht. Die Deponierichtlinie legt besonderen Nachdruck auf die Notwendigkeit, das Personal von Deponiebetreibern ordnungsgemäß in Stilllegungs- und Nachsorgeverfahren zu schulen. Der Ausschuss fordert, entsprechende Bestimmungen in diesen Vorschlag aufzunehmen, wobei die jeweiligen Merkmale der betreffenden Einrichtung zu berücksichtigen sind.

3.3. Der Ausschuss begrüßt es, dass der Schwerpunkt des Vorschlags auf den Gefahren liegt, die Unfälle mit Bergbauabfällen nicht nur für die Umwelt und die menschliche Gesundheit, sondern auch für das wirtschaftliche und soziale Gefüge der Gesellschaft darstellen können. Nach Auffassung des Ausschusses steht der Vorschlag dadurch mit den drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung in Einklang [1].

3.4. Der Ausschuss begrüßt den vorliegenden Vorschlag zwar, ist jedoch der Meinung, dass die Kommission der Frage nachgehen sollte, aus welchen Gründen das bestehende EU-Abfallbewirtschaftungsrecht eine Verseuchung aus Absetzteichen und dem Erzbergbau im Allgemeinen bisher nicht erfolgreich verhindern konnte. Der Ausschuss steht diesem Vorschlag zur Einführung eines zusätzlichen Instruments positiv gegenüber und hofft, dass dadurch ein Wiederholen der Fehler in einer erweiterten EU verhindert werden kann.

3.5. Der Ausschuss ist überdies der Meinung, dass der Rechtsrahmen für die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie auch einschlägige Maßnahmen aus der gemeinschaftlichen Umweltgesetzgebung im Bereich Wasserschutz und Umwelthaftung einschließlich verbindlicher haftungsrechtlicher Vorschriften für alle Tätigkeiten in Bezug auf eine „Beeinträchtigung der Biovielfalt" mit einbeziehen sollte.

3.6. Der Ausschuss begrüßt den vorliegenden Vorschlag, der einen besseren Schutz im Recht verankern soll und die jeweiligen Verantwortlichkeiten der Betreiber und der öffentlichen Behörden festlegt.

3.7. Nach dem Dafürhalten des EWSA sollte die Analyse der Kohärenz der vorgeschlagenen Richtlinie mit anderen EG-Rechtsakten wichtiger Bestandteil der Richtlinie sein. Dass in Artikel 3 dieselben Definitionen aufgenommen wurden, die auch schon in der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (Abfallrahmenrichtlinie) und anderen EU-Rechtsakten verwendet wurden, legt nahe, dass die Kommission eine solche Kohärenz gewährleistet hat. Es scheint, als würden sämtliche Abfälle und Abfallbewirtschaftungsoptionen, an denen die mineralgewinnende Industrie beteiligt ist, nach Verabschiedung dieses Richtlinienentwurfs durch Gemeinschaftsinstrumente abgedeckt. Was Abfälle aus der mineralgewinnenden Industrie betrifft, scheint es jedoch ebenfalls, als seien die einschlägigen Bestimmungen und ihr Anwendungsbereich auf verschiedene Rechtsinstrumente verteilt, darunter:

— die Abfallrahmenrichtlinie 75/442/EWG,

— die Seveso-II-Richtlinie 96/82/EG, Artikel 4 e) und f) in geänderter Fassung in Bezug auf chemische und thermische Behandlungsverfahren,

[1] Die Kommission hat eine Studie über die Kosten für die Verbesserung der Bewirtschaftung von Bergbauabfällen in Auftrag gegeben, die von der Symonds Group im Oktober 2001 noch vor Inkrafttreten der Bestimmungen der Deponierichtlinie durchgeführt wurde.

— die Deponierichtlinie 1999/31/EG für Inertabfall, Anwendungsbereich (Artikel 3 Absatz 2 Spiegelstrich 2 und 4).

Der EWSA ist deshalb der Auffassung, dass die Analyse der Kohärenz der vorgeschlagenen Richtlinie mit anderen EU-Rechtsakten in Bezug auf Beförderung ([1]) und Lagerungsdauer ([2]) sowohl umfassender als auch eindeutiger ausfallen sollte. Darüber hinaus sollte sich der Vorschlag auch auf Abfälle erstrecken, die während kurzer Zeiträume gelagert werden, sich jedoch im Laufe der Zeit an einer einzigen Lagerstätte anhäufen.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. Der Ausschuss ist zwar auch der Auffassung, dass die nationalen Gesetze von Land zu Land unterschiedlich gestaltet sind, da sich das Bergbaurecht in einigen Ländern ausgehend von der strategischen Bedeutung des Bergbaus (Kohle, Öl usw.), in anderen hingegen auf der Grundlage der Umweltgesetzgebung entwickelt hat, stellt jedoch fest, dass in dem Richtlinienvorschlag bewusst keine Unterscheidung zwischen offenen Steinbrüchen und Bergwerken vorgenommen wurde. Seines Erachtens sollte aber eindeutiger definiert werden, was unter abgetragenem Boden und Oberboden, die wiederverwendet werden sollen, zu verstehen ist, und genauer erklärt werden, warum sie als Nichtabfälle eingestuft werden. Der Ausschuss nimmt die Erläuterung der Kommission zur Kenntnis, dass sie die in der Abfallrahmenrichtlinie und der Deponierichtlinie enthaltenen Definitionen nicht überarbeiten möchte, und kann nachvollziehen, dass abgetragener Boden und Oberboden im vorliegenden Richtlinienentwurf nicht als Abfälle definiert werden, da sie nicht zur Beseitigung auf einer Deponie, sondern zur Wiederverwendung bestimmt sind, und dass die Definition von Abfällen eine „funktionale“ und keine „physische oder chemische“ Definition ist. ([3])

4.2. Gemäß Artikel 2 des Vorschlags (Geltungsbereich) sind Abfälle, „die an einem Gewinnungs- oder Aufbereitungsort anfallen und anschließend an einen anderen Ort verbracht werden, um dort an der Oberfläche oder im Boden abgelagert zu werden“, vom Geltungsbereich dieser Richtlinie ausgeschlossen. Der EWSA hegt Zweifel hinsichtlich dieser Lösung. Es stellt sich folgende Frage: Welche Argumente sprechen für die These, dass Abfälle ähnlicher Art allein aufgrund der Tatsache, dass sie an einen anderen Ort verbracht werden, nicht denselben Rechtsvorschriften unterworfen werden sollten?

4.3. Der Ausschuss geht mit dem Vorschlag in Artikel 5 konform, dass der Betreiber einen Abfallbewirtschaftungsplan für die Behandlung, Rückgewinnung und Ablagerung des mineralischen Abfalls aufstellen muss, unterstreicht jedoch die Notwendigkeit sicherzustellen, dass sowohl die Konzipierung als auch die Umsetzung solcher Pläne von den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten regelmäßig überwacht werden. Eine solche wirksame Überwachung ist für die erfolgreiche Umsetzung dieser Richtlinie von zentraler Bedeutung.

4.4. Der Ausschuss schlägt vor, in Artikel 6 Absatz 2 die Stilllegungs- und Nachsorgephase in die Anforderungen für die Vermeidung von schweren Unfällen und Information aufzunehmen. Dies stünde im Einklang mit dem allgemeinen Ansatz, von dem die vorgeschlagene Richtlinie ausgeht.

4.5. Der Ausschuss unterstützt zwar die in Artikel 7 aufgestellten Vorbedingungen für den Erhalt einer Betriebsgenehmigung aufseiten der Abfallentsorgungseinrichtungen, ersucht die Kommission jedoch dringend darum, die Mitgliedstaaten auf die Gefahren einer zu willkürlichen oder bürokratischen Anwendung dieses Artikels hinzuweisen. Die Kommission sollte an die wirtschaftlichen und beschäftigungsspezifischen Folgen denken, die aus einer Stillegung von Abfallentsorgungseinrichtungen aufgrund geringfügiger Verstöße gegen die Genehmigungsauflagen erwachsen können.

4.6. Der Ausschuss betont, dass für die Umsetzung der Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik die Unterstützung durch eine größere Zahl von Anwohnern notwendig ist. Wenngleich der Richtlinienentwurf auf die Verhütung der schwerwiegendsten Unfälle abzielt, muss doch betont werden, dass die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie sowohl in den derzeitigen als auch den zukünftigen Mitgliedstaaten in jedem Fall weiter reichende Konsequenzen hat. Hierzu gehören insbesondere die sozialen Anliegen der mit Abfällen in Kontakt kommenden Arbeitnehmer, der in unmittelbarer Umgebung des Standorts lebenden Bürger, der Bevölkerung der betroffenen Region sowie auch der weiter entfernt lebenden Menschen angesichts der möglichen Auswirkungen von Abfällen auf Luft, Boden und Gewässer. Der Ausschuss nimmt den Wunsch der Kommission nach einem integrierten Management zur Kenntnis und ist diesbezüglich der Auffassung, dass die Richtlinie ausdrücklich eine formale Konsultation der nichtstaatlichen Organisationen vorsehen sollte, die „ein Interesse haben“ und sich im Sinne von Artikel 2 Absatz 5 des am 25. Juni 1998 verabschiedeten und von der Europäischen Gemeinschaft sowie den Sozialpartnern und insbesondere den Arbeitnehmerorganisationen unterzeichneten Übereinkommens von Århus für den Umweltschutz einsetzen.

([1]) ABl. C 149 vom 21.6.2002 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen.

([2]) Richtlinie des Rates 1999/31/EG vom 26. April 1999. Folgende Anlagen sind von der Definition „Deponie“ ausgenommen:
- — Anlagen, in denen Abfälle abgeladen werden, damit sie für den Weitertransport zur Verwertung, Behandlung oder Beseitigung an einem anderen Ort vorbereitet werden können, sowie
- — die in der Regel auf eine Dauer von weniger als drei Jahren begrenzte Lagerung von Abfällen vor der Verwertung oder Behandlung oder
- — die auf eine Dauer von weniger als einem Jahr begrenzte Lagerung von Abfällen vor der Beseitigung.

([3]) Die Definition, die für den vorliegenden Vorschlag herangezogen wurde, ist die gleiche wie für die Rahmenrichtlinie über Abfälle 75/442 vom 15. Juli 1975 und basiert auf dem Konzept, sich der Abfälle „zu entledigen“, wie im Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Sechste Kammer) vom 11. September 2003 erwähnt. Avesta Polarit Chrome Oy. Antrag auf ein Vorabentscheidungsverfahren: Korkein hallinto-oikeus — Finnland. C-114/01.

4.7. Der Ausschuss nimmt den Vorstoß der Kommission in Artikel 10 zur Kenntnis, bestimmte Maßnahmen bei der Verfüllung von Abbauhohlräumen vorzusehen, ist jedoch der Überzeugung, dass die in diesem Artikel genannten geeigneten Maßnahmen erweitert werden sollten, um sicherzustellen, dass der Betreiber Informationen über folgende Aspekte an die zuständige Behörde des Mitgliedstaats weiterleitet:

— die Anordnung von Abbauhohlräumen (an bzw. unter der Oberfläche);

— die Menge und Qualität des während der Arbeit in den Abbauhohlräumen vorgefundenen Wassers (mindestens in den letzten zwei Jahren);

— Vorhersagen bezüglich Ort, Menge und Folgen möglicher künftiger umweltschädlicher Einbringungen aus Abbauhohlräumen in Grund- und Oberflächengewässer sowie die Pläne für die Minimierung/Vermeidung solcher Einbringungen;

— Vorschläge für eine Überwachung des Prozesses der Flutung der Hohlräume, um im Hinblick auf die erforderliche Ergreifung der vorstehend erwähnten Schutzmaßnahmen für die notwendige Frühwarnung zu sorgen.

4.8. Der Ausschuss stellt fest, dass in der Vorbereitungsphase — während der Ausarbeitung und Annahme des Kommissionsvorschlags — die Auflage hinzugenommen wurde, dass die Mitgliedstaaten eine umfassende öffentliche Bestandsaufnahme aufgelassener Entsorgungseinrichtungen für mineralische Abfälle machen müssen, dass diese Anforderung jedoch aufgrund der zusätzlichen Komplexität, die der Beitritt zehn neuer Mitgliedstaaten zur EU 2004 mit sich bringt, und der Notwendigkeit einer eingehenden Untersuchung und wirtschaftlichen Auswirkungsanalyse, die Vorbedingung für die praktische Erfüllung dieser Auflagen sind, aus dem Vorschlag gestrichen wurde. Artikel 19 des Vorschlags verpflichtet die Mitgliedstaaten zwar zu einem angemessenen Austausch technischer und wissenschaftlicher Informationen, um Verfahren für die Bestandsaufnahme stillgelegter Abfallentsorgungseinrichtungen und die Sanierung dieser Abfallentsorgungseinrichtungen zu entwickeln, doch ist der Ausschuss nicht davon überzeugt, dass dieser Ansatz genügt.

4.9. Der Ausschuss ersucht die Kommission deshalb dringend darum, ein vorläufiges Verzeichnis aller aufgelassenen Bergbaustandorte zu erstellen, die ein Gesundheits- oder Umweltrisiko darstellen können. Dieses Verzeichnis sollte auch für die zehn neuen Mitgliedstaaten gelten, und seine Erstellung sollte trotz methodologischer Schwierigkeiten nicht verschoben werden.

4.10. Der Ausschuss stellt fest, dass die für die zuständige Behörde des Mitgliedstaats geltende Vorschrift, eine Sicherheitsleistung im Sinne von Artikel 14 zu verlangen, nicht spezifisch erwähnt, von wem diese Sicherheitsleistung gefordert wird. Wenngleich die Vorschrift zur Erbringung einer solchen Sicherheitsleistung durch die jeweilige Abfallentsorgungseinrichtung helfen würde, das Verursacherprinzip umzusetzen, müssen die Fähigkeit der Unternehmen, diese Sicherheitsleistung zu erbringen, und die Auswirkungen, die dies auf die Versicherungsprämien haben könnte, von der Kommission ebenfalls detaillierter untersucht werden.

Brüssel, den 11. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament — Integrierte Produktpolitik: Auf den ökologischen Lebenszyklus-Ansatz aufbauen“

(KOM(2003) 302 endg.)

(2004/C 80/11)

Die Kommission beschloss am 18. Juni 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 13. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Adams.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 81 Stimmen gegen 1 Stimme bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Mitteilung über die integrierte Produktpolitik (IPP) gehört zu den koordinierten Initiativen der Kommission, mit der das Problem der Nachhaltigkeit bei Produktion und Verbrauch in Angriff genommen wird — in diesem Falle unter besonderer Bezugnahme auf die Planung des Lebenszyklus der Produkte und die Minimierung des Abfalls und der negativen Umweltauswirkungen. Sie ist Teil einer umfassenderen Strategie, mit der die Europäische Union anerkennt, dass eine nicht nachhaltige Produktion und ein ebensolcher Konsum Faktoren sind, die zu Umweltzerstörung und Ungerechtigkeit in der Welt beitragen.

1.2. Die Europäische Union setzt sich stark für eine nachhaltige Entwicklung ein. Dies zeigt sich immer deutlicher in zahlreichen Erklärungen und Strategien im Vorfeld und zur Unterstützung der auf dem Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung im Jahr 2002 verabschiedeten Erklärung von Johannesburg. In dieser Erklärung wurde eine gemeinsame Verantwortung für die Erreichung der folgenden Ziele festgelegt: Beseitigung der Armut, Veränderung der Konsumgewohnheiten und Produktionsweisen sowie Schutz und Bewirtschaftung des Bestands an natürlichen Ressourcen, auf dem die wirtschaftliche und soziale Entwicklung aufbaut. Darüber hinaus verabschiedete die Europäische Kommission einen im März 2002 vorgelegten Bericht über „Umwelttechnologie für eine nachhaltige Entwicklung“ ([1]) und eine Mitteilung zum Thema „Ausarbeitung eines Aktionsplans für Umwelttechnologie“ ([2]) sowie in jüngster Zeit die Mitteilung „Entwicklung einer thematischen Strategie für die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen“ ([3]).

1.3. Die Mitteilung der Kommission über die integrierte Produktpolitik (IPP) entstand aus ihrem Engagement für eine nachhaltige Entwicklung und der Anerkennung der Tatsache, dass die IPP ein wichtiges Element der künftigen thematischen Strategien für eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und die Vermeidung und das Recycling von Abfällen darstellt und ganz allgemein die nachhaltige Entwicklung fördern kann; sie hat daher sowohl die Erreichung der Umweltschutzziele als auch die Beseitigung der Armut in der Welt zum Gegenstand.

1.4. In der Mitteilung wird festgestellt, dass die Produktpolitik einer umweltbezogenen Dimension bedarf, da aufgrund eines höheren verfügbaren Einkommens die Gesamtmenge der Produkte in Europa zunimmt. Gleichzeitig muss auch die weltweite Realität der Armut berücksichtigt werden, weil die IPP einen wichtigen Aspekt des Engagements der EU für eine weltweite nachhaltige Entwicklung darstellt. Die ärmsten 40 Prozent der Weltbevölkerung haben einen Anteil von nur 11 Prozent am weltweiten Konsum; auf die reichsten 15 Prozent entfallen 56 Prozent. Immer mehr Importe von Ressourcen tragen ebenfalls mit dazu bei, dass die Umweltbelastung von den konsumierenden auf die exportierenden Länder verlagert wird. Zurzeit machen die Einfuhren nahezu 40 % des gesamten Rohstoffbedarfs der EU aus, wobei die Importzahlen in den 90er Jahren besonders schnell gestiegen sind ([4]).

1.4.1. Armut, Umweltzerstörung und die daraus resultierende Verzweiflung sind nicht nur moralisch inakzeptabel, sie sind auch mitverantwortlich für die Destabilisierung von Ländern und sogar ganzen Regionen. Unter den vielfältigen Ursachen und Auswirkungen von Armut spielen eine nicht nachhaltige Produktion und ein nicht nachhaltiger Verbrauch eine höchst bedeutende Rolle bei den Fragen und Problemen, die mit Hilfe der EU-Strategie für eine nachhaltige Entwicklung gelöst werden sollen.

1.5. Die EU hat darauf gedrängt, die Frage des nachhaltigen Konsums und der nachhaltigen Produktion bereits zu einem früheren Zeitpunkt im Plan zur Umsetzung der Ergebnisse des Johannesburger Gipfels anzugehen. Die Entscheidung, sie erst

([1]) KOM(2002) 122 endg.
([2]) KOM(2003) 131 endg.
([3]) KOM(2003) 572 endg.

([4]) Siehe Die Umwelt in Europa: Der Dritte Lagebericht, Europäische Umweltagentur, Mai 2003.

2010/2011 zu erörtern, weist auf ein grundlegendes Problem hin. Länder mit einer sich seit kurzem entwickelnden Wirtschaft melden Vorbehalte an, weil sie befürchten, dass die Nachhaltigkeit eine Drosselung des Wirtschaftswachstums mit sich bringen könnte, während viele wirtschaftlich entwickelte Länder Produktions- und Konsummuster aufweisen, die erheblicher Anpassungen bedürfen, damit sie nachhaltig werden. Wenn das Ziel eines nachhaltigen Wachstums auf eine Art und Weise erreicht werden soll, die die Erfüllung der unterschiedlichen Bedürfnisse der Industrie- und der Entwicklungsländer gewährleistet, so muss die Wirtschaftstätigkeit stärker die Kriterien und Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung berücksichtigen. Dies könnte beinhalten, dass eine klarere Ausrichtung der wirtschaftlichen Entwicklung auf positive menschliche Werte gefördert wird, wie persönliche Entwicklung und Lebensqualität, Beteiligung an der Gesellschaft, Demokratie und Gerechtigkeit. Darüber hinaus wird dies eine Überwachung der wirtschaftlichen Leistung entsprechend dieser Ziele mit sich bringen. Gleichzeitig müssten unnötige Kosten vermieden werden, die die wirtschaftliche Entwicklung und den Wohlstand bremsen könnten.

1.6. Der EWSA hat beständig und mit Nachdruck versucht, in seinen Stellungnahmen soweit angemessen, zu nachhaltiger Entwicklung führende Grundsätze anzuwenden. Insbesondere hat der EWSA die Ziele der nachhaltigen Entwicklung in seinen Stellungnahmen zu dem Vorschlag der Kommission zu Verpackungsabfällen ([1]), zu der Richtlinie über Elektro- und Elektronikaltgeräte ([2]), zu der Mitteilung der Kommission über die Umstrukturierung der EU-Fischerei ([3]), zu der Mitteilung der Kommission über eine Strategie für die nachhaltige Entwicklung der europäischen Aquakultur ([3]) und in seiner Initiativstellungnahme zur Lissabon-Strategie der EU und nachhaltigen Entwicklung ([4]) befürwortet.

1.7. Schwerpunkt der Mitteilung der Kommission über die integrierte Produktpolitik (IPP) ist die dringende Notwendigkeit, die nachteiligen Umweltauswirkungen von Produkten und Dienstleistungen im Laufe ihres Lebenszyklus zu reduzieren, da die Erde weder die Umweltverschmutzung unbegrenzt verkraften kann noch über unerschöpfliche natürliche Ressourcen verfügt. Es muss der gesamte Lebenszyklus der Produkte und Dienstleistungen berücksichtigt und verhindert werden, dass die negativen Umweltauswirkungen bloß von einer Lebenszyklusphase auf die nächste verlagert werden. Ein solcher Ansatz setzt eine Veränderung in der Sichtweise der Unternehmen und im Verbraucherverhalten sowohl in Europa als auch in allen anderen wirtschaftlich entwickelten Ländern voraus.

1.7.1. Die wichtigste Herausforderung liegt darin, gleichzeitig den Umweltschutz und die wirtschaftliche Entwicklung sicherzustellen, die erheblich von der Produktherstellung und dem Produktkonsum beeinflusst werden. Die integrierte Produktpolitik (IPP), die marktorientierte (market based) Instrumente mit den herkömmlichen Instrumenten von Vorschriften und Überwachung (command and control) verbindet, bietet neue Lösungen und Möglichkeiten, eine nachhaltige Entwicklung zu verwirklichen.

([1]) ABl. C 221 vom 17.9.2002, S. 31-36.
([2]) ABl. C 367 vom 20.12.2000, S. 33.
([3]) ABl. C 208 vom 3.9.2003.
([4]) ABl. C 95 vom 23.4.2003, S. 54.

1.8. Die Erfahrung hat gezeigt, dass in den Ländern Europas einige Erfolge bei der effizienten Nutzung der natürlichen Ressourcen erzielt wurden, was zu einer Stabilisierung der Gesamtmenge an verbrauchten Rohstoffen im Verhältnis zum Wirtschaftswachstum beigetragen hat. Jedoch ist keine Verringerung der Materialströme in absoluten Zahlen zu verzeichnen ([5]). Dies bedeutet, dass die Umweltbelastung im Zusammenhang mit der Ressourcennutzung dauerhaft hoch bleibt, und ein Rückgang in absoluten Zahlen in gewissen Ländern zeigt, dass ein Weitermachen wie bisher nicht zu einer geringeren Ressourcennutzung führt. Ferner wird nach dem EU-Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten die Tendenz zu einem Anstieg der Materialströme bestehen, da sie denselben materiellen und Produktwohlstand anstreben. ([6])

1.9. Trotz der Verbesserungen bei der Minimierung der Folgen für die Umwelt und trotz der Anstrengungen zur Verringerung der Unterschiede im Wohlstand zwischen den reichen und armen Ländern trägt die Nettobilanz der aktuellen Produktions- und Konsummuster in den Industrieländern zu stärkeren weltweiten Umweltauswirkungen bei. Sie gehört zu den Faktoren, die die Fähigkeit der ärmeren Länder beeinträchtigen, den wirtschaftlichen Entwicklungsrückstand aufzuholen. Wenn die Industrieländer die von ihnen verursachten Umweltauswirkungen erheblich reduzieren, einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten und ihrer Rolle bei der Umsetzung der von der UN für das neue Jahrtausend gesetzten Entwicklungsziele gerecht werden wollen, so ist eine Strategie für nachhaltige Entwicklung erforderlich, die quer durch alle Wirtschaftsbereiche angewandt werden und von den Regierungen und anderen institutionellen Akteuren mitgetragen werden kann.

1.10. Diese Feststellung wird in der IPP-Mitteilung anerkannt, in der es heißt: „Die Herausforderung liegt darin, die Verbesserung des Lebensstils und des Wohlergehens — die oft direkt durch Produkte beeinflusst werden — mit dem Umweltschutz zu verbinden." Die integrierte Produktpolitik ist daher grundlegender Bestandteil der Nachhaltigkeitsstrategie. Zurzeit wird außerdem an folgenden Maßnahmen gearbeitet: einer Strategie zur nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen, einer thematischen Abfallstrategie mit stärkerem Gewicht auf der Abfallvermeidung ([7]) sowie der Förderung der umweltgerechten Beschaffung und der Begünstigung umweltverträglicher Technologien ([8]). Was in dieser Reihe strategischer Initiativen der Kommission zur nachhaltigen Entwicklung noch angemessen behandelt werden muss, ist die komplexeste Frage: wie können wir unser Verhalten ändern, um nachhaltigere Produktions- und Verbrauchsmuster zu erreichen?

([5]) Resource use in European Countries — an estimate of materials and waste streams in the Community, including imports and exports using the instrument of material flow analysis, März 2003 — ETC/WMF und EUA.
([6]) Aus dem dritten Umweltlagebericht der EUA (a.a.O.) geht hervor, dass die EU-Mitgliedstaaten Mühe haben werden, eine Entwicklung zu vermeiden, die in Richtung eines unnachhaltig hohen Niveaus an Rohstoffverbrauch geht.
([7]) KOM(2003) 301 endg.
([8]) KOM(2003) 131 endg.

1.11. Gegenstand dieser Stellungnahme ist daher nicht nur die direkte Auseinandersetzung mit der Mitteilung der Kommission über eine IPP, sondern es wird außerdem darauf hingewiesen, dass eine solche Strategie nur erfolgreich sein kann, wenn im Hinblick auf die Adressaten Fortschritte erzielt werden. Dies wird eine aktive Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren mit sich bringen — Industrie, Handel, Dienstleistungssektor, im Bereich der Umwelt tätige NRO, Verbraucher und Regierungen. Der EWSA, der die Sichtweise der Zivilgesellschaft vertritt, ist der Auffassung, dass es erforderlich ist, auch Schlüsselelemente zu ermitteln, die eine positive Resonanz auf die Nachhaltigkeit fördern.

1.12. Die Einbeziehung der Unternehmen und der anderen vorgenannten relevanten Akteure beinhaltet einerseits eine kohärente Informationspolitik, insbesondere in Bezug auf die Instrumente zur Förderung umweltbezogener Verbesserungen während des gesamten Herstellungsprozesses und Lebenszyklus der Produkte, andererseits eine Strategie zur Einführung der Innovation, zur Ermittlung von für alle Seiten Gewinn bringenden Möglichkeiten (*win-win options*) und zur Anwendung der ermittelten bewährten Praktiken und Lösungen unter Nutzung der von ihnen gebotenen Möglichkeiten.

2. **Wesentlicher Inhalt der Mitteilung**

2.1. Die IPP zielt darauf ab, die nachhaltige Entwicklung durch die Verringerung der negativen Umweltauswirkungen von Produkten über ihren gesamten Lebenszyklus „von der Wiege bis zur Bahre“ zu fördern. Der Lebenszyklus eines Produkts ist oft lang und kompliziert. Er umfasst alle Bereiche von der Gewinnung der natürlichen Ressourcen über den Entwurf, die Herstellung, den Zusammenbau, die Vermarktung, den Vertrieb, den Verkauf und den Gebrauch des Produkts bis hin zu seiner letztlichen Entsorgung als Abfall. Gleichzeitig sind viele verschiedene Akteure wie Konstrukteure, die Industrie, Großhändler, Importeure, Einzelhändler, der Dienstleistungssektor, Marketingfachleute und Verbraucher an diesem Zyklus beteiligt. Die IPP bemüht sich, jedes Element dieser einzelnen Phasen zu stimulieren, um ihre Umweltleistung zu verbessern.

2.2. Es wird darauf hingewiesen, dass es angesichts der Vielfalt an Produkten und Akteuren nicht eine einzige, einfache und allgemeingültige politische Maßnahme geben kann. Stattdessen wird eine ganze Reihe unterschiedlicher Instrumente — sowohl freiwillige als auch verbindliche — vorgeschlagen, um dieses Ziel zu erreichen. Hierzu gehören Maßnahmen wie wirtschaftliche Instrumente, das Verbot bestimmter Stoffe, freiwillige Vereinbarungen, die Umweltkennzeichnung und Leitlinien zur Produktgestaltung.

2.3. Um eine laufende Verbesserung der Umweltleistung der Produkte anzuregen, werden zwei Maßnahmen anvisiert:

— Schaffung der Rahmenbedingungen für die laufende Verbesserung der Umwelteigenschaften aller Produkte während ihres gesamten Lebenszyklus (Herstellung, Verwendung und Entsorgung),

— schwerpunktmäßige Ausrichtung auf Produkte mit den größten Möglichkeiten für umweltbezogene Verbesserungen.

2.4. Diese Maßnahmen sollten entsprechend den IPP-Grundsätzen wie Lebenszyklusansatz, Einbeziehung aller Akteure und laufende Verbesserung durchgeführt werden.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Die Mitteilung über die IPP folgt dem Grünbuch der Kommission von Februar 2001, mit dem eine breite Konsultation der interessierten Kreise zu diesem Thema eingeleitet wurde. Der EWSA verabschiedete seine Stellungnahme zu diesem Grünbuch im Juli 2001 ([1]).

3.2. In seiner Stellungnahme zum Grünbuch begrüßte der EWSA zwar die Absichten der IPP, betonte aber eine Reihe von Bedenken hinsichtlich des vorgeschlagenen Ansatzes. Diese Bedenken betrafen Folgendes:

a) die Abhängigkeit von generellen Besteuerungsinstrumenten, die im Umweltbereich seit jeher strittig sind und sich bisher zur effektiven Reduzierung der Umweltauswirkungen im Produktionssektor als wenig wirksam erwiesen haben,

b) das übermäßige Vertrauen in verschiedene Formen des Umweltkennzeichnungsprozesses als Kaufanreiz für Verbraucher und Unternehmen ([2]),

c) die mangelnde Anerkennung von Verbraucheraufklärungskampagnen,

d) das Herunterspielen der Tatsache, dass Instrumente wie Ökobilanzierung (LCA) oder Öko-Design, die von so zentraler Bedeutung sind, auch umfangreiche Finanzmittel und große Managementanstrengungen erforderlich machen,

e) die Notwendigkeit, verstärkt KMU-bezogene Maßnahmen zur Forschungs- und Innovationsförderung zu ergreifen, die insbesondere auf die Informationsverbreitung und die Erarbeitung von Innovationsprozessen zur Entwicklung umweltfreundlicherer Produkte abzielen.

3.3. Positiv zu vermerken ist, dass die auf das Grünbuch folgende Mitteilung die Zuteilung von Ressourcen für die Methoden zur Produktauswahl und Produktpilotprojekte vorsieht. Es wird vorgeschlagen, von der Kommission geleitete Arbeitsgruppen zu bilden und einige Lenkungsmechanismen einzuführen. Darüber hinaus verpflichtet sich die Kommission dazu,

a) IPP-Indikatoren zur Messung der Verbesserungen der Umwelt zu entwickeln,

---

([1]) ABl. C 260 vom 17.9.2001, S. 35-38.
([2]) Ziffer 3.2.4, ABl. C 296 vom 29.9.1997, S. 77.

b) ein Rahmenwerk für die laufende Verbesserung der Umwelt vorzusehen, einschließlich der Prüfung der Wirksamkeit vorhandener politischer Instrumente,

c) die Anwendung des Lebenszyklusansatzes durch die Unterstützung freiwilliger, auf EU-Ebene durchgeführter Pilotprojekte in Bezug auf einzelne Produkte, die den Nutzen der IPP aufzeigen sollen und mit deren Hilfe Erfahrung mit der Wirkungsweise der IPP gesammelt werden soll, sowie sonstige Forschung und Entwicklung zu fördern,

d) von den Mitgliedstaaten zu verlangen, über die Umsetzung der IPP Bericht zu erstatten,

e) zu betonen, wie wichtig es ist, den Verbrauchern mit Hilfe von Kennzeichnung usw. Informationen vor dem Hintergrund an die Hand zu geben, dass die Verbraucher heutzutage stärker daran gewöhnt sind, über Informationen zur Herstellung zu verfügen, um ihnen beim Kauf von Produkten eine sachkundige Wahl zu erleichtern,

f) sich die positiven Aspekte des Marktes zunutze zu machen, indem sie Anreize für Angebot und Innovation schafft,

g) die Mitgliedstaaten aufzufordern, Aktionspläne für eine umweltfreundlichere öffentliche Beschaffung zu erstellen und klarzustellen, in welchem Umfang die Behörden Nachhaltigkeitskriterien anwenden können, insbesondere in den Bereichen, in denen sie auch als Dienstleister auftreten.

3.4. Die IPP-Mitteilung beschreibt im Wesentlichen einen ausgedehnten Prozess, der in Verbindung mit einem Bündel anderer Initiativen mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung im Allgemeinen und einer geringeren Ressourcennutzung sowie geringeren Umweltauswirkungen des Abfallaufkommens im Besonderen ablaufen wird. Dennoch könnte stärker anerkannt werden, dass ein klarerer, wissensbasierter gesellschaftlicher Konsens und die — sowohl von den Verbrauchern als auch von den Herstellern ausgehende — Zugkraft des Marktes notwendig sind und letztlich eine abgestimmte politische Führung im Rahmen einer umfassenden Politik erforderlich ist, um die unter Ziffer 3.3 genannten positiven Maßnahmen erfolgreich durchführen zu können.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. Der EWSA begrüßt zwar den Vorschlag, zur Erforschung des operativen Denkens Pilotprojekte durchzuführen, anhand derer weitere Anregungen formuliert und auf deren Grundlage Maßnahmen für die nachhaltige Entwicklung ausgewählt werden können, stellt aber auch fest, dass nicht immer für den Erfolg der IPP unbedingt notwendige Bereiche abgedeckt werden, da diese Projekte freiwillig sind. Die Erzielung allmählicher weiterer Fortschritte bei der praktischen Umsetzung von Aspekten der IPP sollte nicht nur von den Ergebnissen freiwilliger Pilotprojekte abhängen.

4.1.1. Gleichzeitig sollten die sozialen Kosten im Verhältnis zum Nutzen analysiert und die Umweltverträglichkeit alternativer Strategien geprüft und auf dieser Grundlage sichergestellt werden, dass die wirksamsten Verfahrensweisen vereinbart und angewandt werden. Solche Analysen sollten auch Abschätzungen der Folgen für den freien Warenverkehr im Binnenmarkt einschließen.

4.2. Der EWSA ist sich zwar darüber im Klaren, dass die Mitteilung der Kommission weder neu verfasst noch abgeändert werden kann, fordert aber die Kommission auf, die folgenden Punkte bei der Formulierung etwaiger späterer politischer Strategien oder Maßnahmen zur Weiterentwicklung der IPP zu berücksichtigen:

a) eine umfassendere Einführung in die Rolle der IPP bei der Erfüllung der im Sechsten Umweltaktionsprogramm und ähnlichen politischen Programmen eingegangenen besonderen Verpflichtungen, insbesondere die Anerkennung der innerhalb der bereits vorhandenen politischen Rahmenwerke bestehenden Zielvorgaben der Gemeinschaft im Bereich Umwelt und Gesundheit,

b) klare Angaben zur Richtung und zum Umfang der erforderlichen künftigen Innovationen,

c) die Verpflichtung, anhand der Vielfalt der im Sechsten Umweltaktionsprogramm der EU genannten politischen Instrumente die am besten geeignete und wirksamste politische Option zu entwickeln. Dies sollte Folgendes einschließen:

   i. die Festlegung klarer umweltpolitischer Ziele und Ambitionen auf der Grundlage bereits vorhandener Politiken und Strategien wie Kyoto, das Rahmenwerk der Europäischen Gemeinschaft für die Luftqualität, künftige Abfallvermeidung, Recycling und Ressourcenstrategien sowie Verzeichnisse mit chemischen Stoffen, für die Einschränkungen gelten (wie OSPAR oder das Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe),

   ii. die Festlegung eines Zeitrahmens, den Umfang (welche Produkte oder Funktionsbereiche), Indikatoren, eine Bewertung und die Berichterstattung,

   iii. die Bildung eines IPP-Lenkungsausschusses und von Folgearbeitsgruppen, die sich mit spezifischen IPP-Instrumenten befassen,

   iv. die Festlegung von Regeln und Strukturen für eine ausgewogene Mitwirkung der Akteure sowohl auf Lenkungsebene als auch in den Arbeitsgruppen und bei produktspezifischen Initiativen,

v. die Integration der IPP-Ziele und –Vorgaben in die Verfahren zur öffentlichen Vergabe von Waren und Dienstleistungen,

vi. den Aufbau auf die bestehenden wissenschaftlichen Erkenntnisse über schädliche Stoffe und bestehende Verpflichtungen zur Schwerpunktsetzung bezüglich der Produkte bei der Entscheidung, eine spezifische Produktgesetzgebung zu schaffen, die Mindestanforderungen für die Produkte aufstellt, die die größten Auswirkungen auf die Umwelt haben, und sich mit den miteinander verknüpften Fragen der Analyse und der Begriffsbestimmung befasst,

vii. die Integration des Konzepts des Lebenszyklus der Produkte und des Öko-Designs mit Hilfe einer laufenden Verbesserung mit extern und unabhängig gesetzten Zielen und Bezugswerten, an denen diese gemessen werden kann, für alle Hersteller zu verallgemeinern,

viii. die Bereitstellung der nötigen Ressourcen, um den Herstellern, politischen Entscheidungsträgern und den am Normungsprozess Beteiligten unerlässliche und unabhängige technische Informationen wie Daten zum Lebenszyklus der Produkte und Produktvergleichstests (beste verfügbare Technik (BVT) usw.) zur Verfügung stellen zu können,

ix. die Überwachung potenzieller künftiger „Tochterinitiativen" wie die Öko-Design-Rahmenregelung für Energie verbrauchende Produkte [1], um stark voneinander abweichende Methoden zu vermeiden,

x. die Verpflichtung, die Verfügbarkeit umfassender Daten zum Lebenszyklus vorrangiger Produkte zu verbessern und auf eine Standardisierung der Datenformate hinzuwirken,

xi. eine konkrete Förderung wirtschaftlicher Instrumente,

xii. ungeachtet der Notwendigkeit eines Gleichgewichts zwischen der Bewertung der Auswirkungen auf die Wirtschaft und dem Umweltschutz sowie zwischen der Herstellerhaftung und der Verantwortung der Verbraucher, ist ein klarer Fahrplan erforderlich, um die Hersteller und Verbraucher dazu anzuhalten, einen nachhaltigeren Prozess über den gesamten Lebenszyklus der Produkte hinweg, d. h. „von der Wiege bis zur Bahre", zu unterstützen,

xiii. die Anerkennung der Notwendigkeit, leistungsfähige, maßgeschneiderte Ressourcen wie ein IPP- oder Benchmarking-Institut einzurichten, und Schaffung wichtiger „Verbraucherinformationsinstrumente" wie EU-weite Ökotest-Netze,

xiv. die Anerkennung, dass ein wirkungsvoller Einsatz der IPP zur Minimierung der Umweltauswirkungen und der Ressourcennutzung einen klareren Rahmen erfordern wird, der alle laufenden Initiativen miteinander verknüpft, sowie die Fähigkeit, neue allgemeine politische Themen einzuführen, wie die Stärkung des Verbraucherbewusstseins und die Schaffung eines aktiven gesellschaftlichen Konsenses in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung,

xv. die Anerkennung, dass langfristig weitere Maßnahmen erforderlich sein könnten, um die Wirtschaftstätigkeit allmählich an die vereinbarten Vorhaben zur Förderung der Nachhaltigkeit anzupassen,

xvi. die Anerkennung der Tatsache, dass die KMU bei der Forschung und den Kosten für die Durchführung der IPP-Initiativen besonderen Problemen gegenüberstehen, sowie der Notwendigkeit, den kleineren Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes und dem Dienstleistungssektor, die sich nachhaltigen Methoden verschreiben, praktische Unterstützung zukommen zu lassen,

xvii. die Förderung der disziplinübergreifenden Forschung, um die Herausforderungen und Chancen zu ermitteln, die eine nachhaltige Produktion und ein ebensolcher Konsum mit sich bringen,

xviii. die Stärkung der Rolle der Forschung, um die wissenschaftlichen Kenntnisse über die Umweltauswirkungen der verschiedenen Produkte umzusetzen und eine solide Grundlage für die Entwicklung umweltfreundlicher Technologien, Produkte und Dienstleistungen zu schaffen.

5. **Zusammenfassung**

5.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Zivilgesellschaft die Notwendigkeit einer in Bezug auf die Umwelt vorausschauenden und ausgewogenen Politik, die auf eine nachhaltigere Produktion und einen nachhaltigeren Konsum abzielt, anerkennt. Er betrachtet diese Mitteilung als eine gute Ausgangsbasis. Die integrierte Produktpolitik kann einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und zur Umsetzung der Prioritäten der EU im Bereich des Umweltschutzes leisten, könnte aber, wie eingangs dargelegt, durch einen klareren und genaueren politischen Ansatz verbessert werden.

[1] Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG des Rates.

5.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass sich in der Zivilgesellschaft allmählich die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels hin zu einer wirklich nachhaltigen Produktion und einem ebensolchen Konsum abzeichnet, auch wenn nicht die entsprechende Bereitschaft besteht, auf persönlicher Ebene kohärente Änderungen im Verhalten und im Lebensstil hinzunehmen. Um dieses Bewusstsein zu fördern, müssen neue Prioritäten in Bezug auf den Markt gesetzt werden — eine Partnerschaft zwischen den Verbrauchern und den Herstellern ist notwendig. Die Verbraucher wollen, dass Industrie und Regierung neue Wege weisen, die Industrie benötigt eine gesicherte Unterstützung seitens der Verbraucher und gezielte Marktinitiativen und die Regierung erwartet von der Zivilgesellschaft neue Anstöße für weitere Nachhaltigkeitsinitiativen. Der EWSA fordert die Kommission nachdrücklich auf, sich verstärkt um eine Nachhaltigkeitsstrategie zu bemühen, da sich die nicht nachhaltige Produktion und der nicht nachhaltige Konsum in der heutigen Welt als die für die Umwelt schädlichsten Elemente erweisen könnten [1] [2].

[1] Schlussfolgerung des im Juli 2003 veröffentlichten Berichts *Green Choice: what choice?* über ein Forschungsprogramm des britischen nationalen Verbraucherverbands.

[2] *Policies for Sustainable Consumption*, September 2003, Kommission für nachhaltige Entwicklung des Vereinigten Königreichs.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Extraktionslösungsmittel, die bei der Herstellung von Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten verwendet werden“

(KOM(2003) 467 endg. — 2003/0181 (COD))

(2004/C 80/12)

Der Rat beschloss am 9. September 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 13. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Donnelly.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 109 Stimmen gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Mit dem jetzigen Vorschlag soll die Richtlinie 88/344/EWG des Rates vom 13. Juni 1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Extraktionslösungsmittel, die bei der Herstellung von Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten verwendet werden, kodifiziert werden. Die neue Richtlinie ersetzt die verschiedenen Rechtsakte, die Gegenstand der Kodifizierung sind. Der Vorschlag behält den materiellen Inhalt der kodifizierten Rechtsakte vollständig bei und beschränkt sich darauf, sie in einem Rechtsakt zu vereinen, wobei nur insoweit formale Änderungen vorgenommen werden, als diese aufgrund der Kodifizierung selbst erforderlich sind.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hält es für sehr sinnvoll, sämtliche einschlägigen Rechtsakte in einer Richtlinie zusammenzufassen. Im Zusammenhang mit dem „Europa der Bürger“ ist es ein wichtiges Anliegen des Ausschusses und der Kommission, das Gemeinschaftsrecht zu vereinfachen und klarer zu gestalten, damit es für die Bürger besser verständlich und zugänglicher wird, ihnen neue Möglichkeiten eröffnet und sie die spezifischen Rechte, die es ihnen zuerkennt, besser in Anspruch nehmen können.

Es ist gewährleistet, dass diese kodifizierte Fassung keine materiellen Änderungen aufweist und lediglich dazu dient, das Gemeinschaftsrecht klar und transparent zu machen. Der Ausschuss befürwortet diese Zielsetzung voll und ganz und unterstützt angesichts dieser Gewährleistung den Vorschlag.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1696/71 über die gemeinsame Marktorganisation für Hopfen“

(KOM(2003) 562 endg. — 2003/0216 (CNS))

(2004/C 80/13)

Der Rat beschloss am 7. Oktober 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 37 Absatz 2 Unterabsatz 3 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte am 28. Oktober 2003 die Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Aufgrund der Dringlichkeit bestellte der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 11. Dezember) Herrn Kienle zum Hauptberichterstatter und verabschiedete einstimmig folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Hopfen wird heute in acht Mitgliedstaaten der EU angebaut und ist traditionell eine stark export- und weltmarktorientierte Kultur. Die Gesamtanbaufläche in der EU beträgt 22 700 ha bei einer Erzeugung von 35 000 t.

1.2. Von der gesamten Weltproduktion mit 92 000 t entfallen fast 40 % auf die EU. Wichtige weitere Länder bei der Erzeugung von Hopfen sind insbesondere die USA, China und die Tschechische Republik.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1. Sowohl für die gemeinsame Marktorganisation Hopfen als auch für die Sondermaßnahmen (zeitweilige Stilllegung und Rodung) schlägt die Kommission eine Verlängerung der Bestimmungen für die Ernte 2004 vor. Gleichzeitig kündigt sie an, dass sie in einem Bericht mit Verordnungsvorschlägen die künftigen Ausrichtungen der gemeinsamen Marktorganisation für Hopfen für die Jahre ab 2005 vorlegen wird.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt den Vorschlag der Kommission vom 25. September 2003 zur Verlängerung der Hopfenmarktordnung einschließlich der Sondermaßnahmen für die Ernte 2004.

4. Weitere Bemerkungen

4.1. Am 30. September 2003 hat die Kommission den Bericht und die Orientierungen für die künftige Hopfenmarkordnung vorgelegt. Die Kommission kommt dabei zu einer positiven Bewertung der bestehenden gemeinsamen Marktorganisation für Hopfen. Der EWSA sieht sich darin in seinen bisherigen Stellungnahmen bestärkt und erwartet, dass eine Reform — in Anlehnung an die Agrarreform vom 26. Juni 2003 (Luxemburg-Beschlüsse) — im Wesentlichen auf einer Teilentkopplung bei einer Beibehaltung der Beihilfe und besonderen Berücksichtigung der Erzeugergemeinschaften gegründet sein wird.

Brüssel, den 11. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission ‚Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling'"

(KOM(2003) 301 endg.)

(2004/C 80/14)

Die Kommission beschloss am 28. Mai 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 14. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Buffetaut.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 11. Dezember) mit 29 gegen 3 Stimmen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Frage der Vermeidung, des Recyclings, der verschiedenen Formen der Verwertung und der Beseitigung von Abfällen gehört zu den grundlegenden Fragen, die zu beantworten sind, wenn man sich um die nachhaltige Entwicklung unserer Gesellschaft sorgt. Aus diesem Grunde möchte die Kommission im Rahmen des sechsten Umweltaktionsprogramms (UAP) eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling festlegen, nachdem das Gesamtabfallaufkommen trotz der seit mehreren Jahren praktizierten Vermeidungs- und Verwertungspolitik weiterhin steigt. Zudem dürfte das Problem durch den Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten zur Europäischen Union noch gewaltiger werden.

1.2. In der EU fallen jährlich insgesamt (allerdings landwirtschaftliche Abfälle nicht mitgerechnet) rund 1,3 Milliarden Tonnen Abfälle an, was einer jährlichen Abfallerzeugung von rund 3,5 Tonnen pro Kopf entspricht. Nach Angaben, die von der Europäischen Umweltagentur (EUA) veröffentlicht wurden, setzt sich das gesamte Abfallaufkommen in der EU hauptsächlich aus den folgenden fünf großen Abfallströmen zusammen: Industrieabfälle (26 %), Bergbauabfälle (29 %) ([1]), Bau- und Abbruchabfälle (22 %), feste Siedlungsabfälle (14 %) sowie Abfälle aus Land- und Forstwirtschaft (deren Menge besonders schwer zu schätzen ist). Etwa 2 % dieser Abfälle, d. h. rund 27 Millionen Tonnen, sind gefährliche Abfälle.

1.3. Augenscheinlich nimmt die Abfallmenge weiterhin zu. Wo aber gezielte sektorale Maßnahmen ergriffen wurden (beispielsweise in Bezug auf die Verpackungsabfälle in Deutschland), konnte eine Verminderung bestimmter Arten von Abfällen festgestellt werden, die jedoch für eine Umkehrung der allgemeinen Tendenz nicht ausreichte. Zu einer gewissen Hoffnung gibt jedoch die Tatsache Anlass, dass einige Fortschritte bei der Entkoppelung von Abfallaufkommen und Wirtschaftswachstum erzielt wurden, da der Anstieg des Abfallaufkommens langsamer als das Wirtschaftswachstum verläuft ([2]).

1.4. Der Zusammenhang zwischen dem Abfallaufkommen und den Umweltauswirkungen der Abfälle ist kompliziert; dabei spielen eine Reihe von Faktoren eine Rolle, wie die Art und Zusammensetzung der betreffenden Abfälle. Die wirtschaftliche Bewertung der Umweltkosten der Abfälle wird durch die Tatsache erschwert, dass die Methoden, Umweltauswirkungen monetär zu veranschlagen, noch nicht ausgefeilt genug sind. Deshalb ist es schwierig, die Umweltkosten von Abfällen zu schätzen.

1.5. Kontrollverfahren und unterschiedliche Modalitäten zur Umsetzung der gemeinsamen allgemeinen Grundsätze, die nötig sind, um gemeinschaftsweit ein hohes Schutzniveau für die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu gewährleisten, gibt es seit dem Erlass der Abfallrahmenrichtlinie von 1975 und der Richtlinie über gefährliche Abfälle von 1991. Um jedoch die tatsächlichen Auswirkungen der vorhandenen Rechtsvorschriften beurteilen zu können, müsste man über Statistiken und Daten verfügen, die unter Zugrundelegung einheitlicher und unkomplizierter Kriterien, die zuverlässige und aussagekräftige Vergleiche ermöglichen, erhoben wurden. Es wäre wünschenswert, wenn hier größere Anstrengungen unternommen würden, um verlässlichere Statistiken vorzulegen. Auch wäre es gut, über eine Zusammenstellung der von dieser oder jener Kommune in Europa entwickelten vorbildlichen Verfahrensweisen verfügen zu können.

1.6. Trotz der Fortschritte, die dank der Einführung europäischer und einzelstaatlicher Rechtsvorschriften bei der Eindämmung der Auswirkungen der Abfallbehandlung erzielt wurden, gibt es immer noch erhebliche Probleme, vor allem mit der Umsetzung und Durchsetzung des gemeinschaftlichen Abfallrechts in den Mitgliedstaaten der EU. Dieses Problem dürfte sich noch verschärfen, wenn die neuen Beitrittsländer den gemeinschaftlichen Besitzstand im Umweltbereich übernehmen müssen, denn die diesbezügliche Hinterlassenschaft der ehemaligen kommunistischen Regime ist häufig katastrophal und es sind große Rückstände aufzuholen.

([1]) Siehe Stellungnahme zum Thema „Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie".

([2]) Europäische Umweltagentur, 2002: Environmental Signals 2002 — Benchmarking the Millennium, Environmental assessment report No. 9, Copenhagen: EUA, Kapitel 12, S. 100-105.

2. **Wesentlicher Inhalt des Vorschlags**

2.1. Mit der Mitteilung wird eine breite Konsultierung der Interessengruppen eingeleitet, um deren Standpunkte zu den in der Mitteilung enthaltenen Strategieoptionen zu erfahren. Diese Strategieoptionen betreffen u. a. die Methoden der Abfallvermeidung, der Eindämmung des Ressourcenverbrauchs und der bestmöglichen Konzeption von Recycling-Systemen für bestimmte Arten von Abfällen. Die Strategie der Kommission dient auch der Bewertung der bisherigen Erfolge der Abfallpolitik der EU und soll einen besseren Überblick darüber verschaffen, in welchen Bereichen weitere Fortschritte notwendig sind.

2.2. Die Mitteilung der Kommission ist Teil ihres gründlichen Überdenkens der nachhaltigen Produktion und des nachhaltigen Verbrauchs. Sie steht im Zusammenhang mit ihrer Mitteilung zur integrierten Produktpolitik [1] und ihrer unlängst vorgelegten Mitteilung zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen.

2.3. In der Mitteilung wird festgestellt, dass es notwendig ist, Ziele für die Abfallvermeidung aufzustellen und Maßnahmen zu ergreifen, die deren Erreichbarkeit in der Praxis sicherstellen. So wird darin um Bemerkungen zur Durchführbarkeit bestimmter Abfallvermeidungsmaßnahmen gebeten, zu denen Abfallvermeidungspläne, abfallarme Herstellungsverfahren und die Übernahme der besten nationalen Praktiken auf Gemeinschaftsebene gehören.

2.4. Mit dieser Mitteilung wirft die Kommission die Frage nach der Zweckmäßigkeit auf, die Definition von Abfall erneut zu überdenken und dabei das Für und das Wider gegeneinander abzuwägen. Es liegt auf der Hand, dass Art und Inhalt der künftigen Strategieoptionen von der Definition der Abfälle beeinflusst werden. Auf jeden Fall brauchen die Betreiber, die Wirtschaftsakteure und die Verbraucher Rechtssicherheit und -beständigkeit. Jede Änderung der Definition von Abfall hätte sehr weit reichende Konsequenzen.

2.5. In der Mitteilung heißt es, dass die Recycling-Politik auf verschiedene Weise verbessert werden könnte, um zur Lösung des Abfallproblems in der EU beizutragen. Insbesondere werden darin Themen wie die Festlegung von Recyclingzielen für Materialien, die hohen Recyclingkosten und die Frage, wie Recycling billiger, einfacher und sauberer gestaltet werden kann, behandelt.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss befürwortet die Bemühungen der Kommission um Prüfung der Möglichkeiten, eine Kombination unterschiedlicher Strategieoptionen („Instrumentenmix“) zu entwickeln und so anzuwenden, dass damit das große Problem des wachsenden Abfallaufkommens in der EU gelöst werden kann.

3.2. Der Ausschuss begrüßt die Anbindung des Kommissionsentwurfs an die Schlussfolgerungen des Rates von Göteborg (Juni 2001), an die Ziele des sechsten Umweltaktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaft (Juli 2002) und an den Umsetzungsplan der Agenda 21 des Weltgipfels über eine Nachhaltige Entwicklung von Johannesburg (September 2002). Er bedauert aber, dass die Kommission in ihrem Entwurf auf die Formulierung spezifischer Umweltziele verzichtet. Eine Strategie dient der Entwicklung von Wegen zur Umsetzung der für wesentlich erachteten Ziele. Der Ausschuss hält es deshalb für problematisch, Abfallvermeidungsziele erst während oder gar nach der von der Kommission angeregten Strategiediskussion zu formulieren, weil dies Verwirrung stiftet.

3.3. Der Ausschuss ist mit dem Anwendungsbereich der Strategie einverstanden und würde es begrüßen, wenn er mit den einschlägigen OECD-Leitlinien [2] übereinstimmte. Er befürwortet eine Debatte, in der die Prioritäten für die Vermeidung und die Behandlung von Abfällen festzulegen sind, ohne von vornherein irgendeine Form der Verwertung auszuschließen.

3.4. Der Ausschuss möchte, dass die Kommission sicherstellt, dass mit der Strategie eine Stärkung der Umwelt- und Gesundheitsvorschriften in der EU und eine verstärkte Kontrolle des Recyclings angestrebt wird, ohne jedoch dessen Entwicklung zu hemmen, da die betreffenden Vorschriften oft weniger streng als die Bestimmungen für die wichtigsten Beseitigungsoptionen (Entsorgung auf Deponien und Verbrennung) sind. Sonst bestände eine unerwünschte Folge der Strategie darin, dass dem systematischen Rückgriff auf weniger kontrollierte Abfallentsorgungsoptionen Vorschub geleistet würde, was leicht zu höheren Umweltbelastungen führen könnte. Dies ist umso wichtiger als bei den Recyclingverfahren noch weitgehend manuelle Techniken angewandt werden, deren Anwender in stärkerem Maße als in anderen Bereichen Gesundheits-, Hygiene- und Sicherheitsrisiken ausgesetzt sind. Im Hinblick darauf wäre es wünschenswert, angemessene Instrumente zur Förderung der Entwicklung entsprechender Technologien zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Umwelt vorzusehen.

3.5. Die Strategie umfasst Abfallvermeidung und Abfallrecycling und damit nicht unmittelbar andere Formen der Verwertung, auf die nur nebenbei eingegangen wird. Dies gilt insbesondere für die Kompostierung und die energetische Verwertung. Nach Ansicht des Ausschusses sollten aber in jeder künftigen Abfallstrategie der EU alle Formen der Verwertung unter Berücksichtigung der Umweltauflagen, der wirtschaftlichen und energetischen Bedingungen sowie der sich aus den geographischen Gegebenheiten ergebenden Zwänge in Betracht gezogen werden.

---

[1] KOM(2003) 302 endg.

[2] OECD, ENV/EPOC/PPC (2000)5/Final: Strategic Waste Prevention: OECD Reference Manual, August 2000.

3.6. Der Ausschuss sieht ein, dass die Schätzung der Umweltkosten des Abfallaufkommens ein sehr schwieriges Unterfangen ist, meint jedoch, dass die Kommission bei der Entwicklung jeder künftigen Abfallstrategie das Kosten-Nutzen-Verhältnis der durchzuführenden strategischen Maßnahmen berücksichtigen sowie bedenken sollte, ob die gewählten Strategieoptionen EU-weit in die Praxis umgesetzt werden können oder nicht. Er betont ferner, dass stets auf eine in allen EU-Mitgliedstaaten einheitliche und erfolgreiche Umsetzung des Abfallrechts zu achten ist, gleichgültig für welche Politik-Optionen man sich letztlich entscheidet. Insbesondere ist es notwendig, die Definition von Abfall zu harmonisieren, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt wird.

3.7. Der Ausschuss begrüßt die in der Mitteilung vorgeschlagene Option zur Förderung der getrennten Abfallsammlung und der quantitativen Abfallvermeidung, die in der Einführung von Gebührensystemen besteht, die als „Pay-As-You-Throw"-Systeme (verursacherbezogene Abfallgebührenerhebung) bekannt sind und bereits in einigen Mitgliedstaaten angewandt werden.

3.8. Für die Durchführung einer wirksamen Abfallstrategie ist eine gute Definition des Abfallbegriffs erforderlich, die allen Beteiligten eine effiziente und rationelle Abfallbehandlung ermöglicht. Die jetzige Definition des Abfallbegriffs stammt von 1976, als die Abfallbehandlung ganz anders als heute aussah. Diese Definition führt dazu, dass die Wiederverwendung und das Recycling von Restprodukten in vielen Fällen erschwert wird; das Gleiche gilt für die Abfallbehandlung, soweit unterschiedliche EU-Rechtsvorschriften zur Anwendung kommen. Der Ausschuss begrüßt es daher, dass sich die Kommission in ihrer Mitteilung bereit erklärt, eine Diskussion über diese Angelegenheit in die Wege zu leiten.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. Hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Strategie begrüßt der Ausschuss, dass die Mitteilung generell darauf abzielt, sowohl Abfallvermeidung als auch Abfallrecycling zu fördern. Allerdings ist die Notwendigkeit der Förderung der Abfallvermeidung zwar unbestreitbar, doch wird in der Werbung für das Recycling dieses zuweilen allzu vereinfacht dargestellt. Nach Ansicht des Ausschusses ist das Recycling nämlich nicht immer gleichbedeutend mit einem hohen Umweltschutzniveau und nicht unbedingt die beste Möglichkeit der Abfallbehandlung. Deshalb sollte sich die Strategie für das Recycling darauf konzentrieren, gute Formen des Recyclings (gut in ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht) zu fördern, die die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung beherzigen.

4.2. Hinsichtlich der Abfallvermeidung hielte es der Ausschuss für empfehlenswert, wenn die Strategie

— sowohl an den quantitativen als auch den qualitativen Zielen festhielte und dabei den früheren Forderungen des Parlaments und des Rates betreffend die prioritären Abfallströme, den Forderungen des 6. UAP sowie den einzelstaatlichen Erfahrungen mit der Abfallvermeidung Rechnung trüge;

— zur Anwendung von Regelungsmaßnahmen und wirtschaftlichen Anreizen zur Verminderung der Abfallproduktion ermuntern würde;

— die Entwicklung und Verwendung von „sauberen" Technologien und Produkten fördern würde;

— starke Anreize zur Eindämmung der Abfallproduktion und Wiederverwendung von Materialien und Produkten, die tatsächlich noch verwendet werden können, (wie insbesondere Glasflaschen) bieten würde.

4.3. Hinsichtlich des Abfallrecyclings äußert der Ausschuss folgende Empfehlungen:

— Die Strategie sollte einer Erhöhung der Menge der in allen Produkten verwerteten Recyclingmaterialien dadurch den Weg bereiten, dass sie hierfür klare Ziele vorgibt und deutliche Anreize schafft. Diese Erhöhung kann durch den vermehrten Einsatz von Instrumenten erreicht werden, die bei der Schaffung von Recyclingketten behilflich sind, wenn der Markt hierzu aus eigener Kraft nicht in der Lage ist.

— Die Strategie sollte Mittel und Wege aufzeigen, wie Behinderungen der Wettbewerbsfähigkeit des Recycling-Sektors beseitigt werden können, indem die Absatzbedingungen für Recycling-Materialien ohne Schaffung von ungebührlichen Wettbewerbserzerrungen verbessert werden.

— Die Strategie sollte die getrennte Sammlung biologisch abbaubarer Abfälle und deren hochwertige Kompostierung, die eine Energierückgewinnung ermöglicht, fördern.

— Sie sollte dazu beitragen, dass grenzüberschreitende Beförderungen von Abfällen, die in unverhältnismäßigem oder übermäßigem Umfang stattfinden oder durch ökologisches Dumping („Standard-Dumping") begründet sind, eingeschränkt werden.

— Die Strategie sollte die verschiedenen Informationsmöglichkeiten, mit denen die Bürger über die Maßnahmen, die sie zur Verminderung und zum Recycling von Abfällen ergreifen können, und mit denen sie seitens der Kommunen über die Auswirkungen ihrer Anstrengungen informiert werden können, voll ausschöpfen.

4.4. Der Ausschuss hält die in der Mitteilung erwähnten „handelbaren Zertifikate" für einen interessanten neuen Ansatz, zumal die Kommission hier erstmals in der Entwicklung des Recyclings die Anwendung solcher Lösungen ins Auge fasst. Seines Erachtens könnten eine Untersuchung und eine erste Bilanz der im Vereinigten Königreich eingeführten Regelung aufschlussreiche Erkenntnisse über die Vorteile eines solchen Systems und die bei seiner Einführung zu vermeidenden Fehler bringen und eine sorgfältige Untersuchung des Verfahrens könnte klären helfen, wie es am besten funktionieren könnte.

4.5. Der Ausschuss empfiehlt die Anwendung einheitlicher Vorschriften für das Recycling und insbesondere die Anwendung der Richtlinie über integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVVU-Richtlinie) auf den gesamten Abfallsektor. Gegenwärtig werden viele Abfallbehandlungsoptionen von vornherein aus dem Anwendungsbereich der BAT-Referenzdokumente („BREF-Dokumente“) ausgenommen und können nicht als BAT (beste verfügbare Techniken) anerkannt werden, was insbesondere für das Kompostieren gilt.

4.6. Der Ausschuss befürwortet die Überarbeitung der Anhänge IIA und IIB der Abfallrahmenrichtlinie zwecks Überprüfung der Begriffsbestimmungen für die Verwertungs- und Beseitigungsverfahren.

4.7. Änderung der Begriffsbestimmung für die energetische Verwertung (Seite 42): Der Ausschuss befürwortet die von der Kommission beabsichtigte Überarbeitung der Begriffsbestimmung für die energetische Verwertung im Zuge der Prüfung einiger Aspekte der Richtlinie 75/442/EWG des Rates unter der Voraussetzung, dass die energetische Verwertung — zu Recht — als Form der Verwertung (und nicht der Beseitigung) in all den Fällen anerkannt wird, in denen die in Verbrennungs- oder Mitverbrennungsprozessen erzeugte Energie effektiv rückgewonnen und genutzt wird.

4.8. Der Ausschuss hält das Vorgehen der Kommission für sinnvoll. Seines Erachtens ist die Frage der Abfallvermeidung und Abfallbehandlung eine grundsätzliche Frage, mit der ohne ideologische Vorurteile oder sonstige Voreingenommenheiten hinsichtlich der Behandlungsarten und deren Rangfolge umgegangen werden sollte. Verantwortlich für die bei der Entwicklung des Recyclings aufgetauchten Schwierigkeiten sind seines Erachtens vor allem die Kosten, eine unzulängliche, der Qualität des Recycling-Produkts abträgliche Technologie und die unzureichende Nachfrage nach Recycling-Produkten, die nicht konkurrenzfähig genug sind. Diese Sachlage sollte zur Erforschung und Entwicklung von konkurrenzfähigeren Technologien anreizen, wirft aber auch die Frage der Internalisierung der Umweltkosten auf.

Schließlich stellt der Ausschuss fest, dass die Kommission, ohne wirklich Fragen zu stellen, wie sie dies im Grünbuch tut, zu Beiträgen, Überlegungen und einem Erfahrungsaustausch auf den Gebieten aufruft, in denen sie sich selbst noch Fragen stellt. Dieses partizipationsorientierte Vorgehen gegenüber den Akteuren der Abfallwirtschaft und den Bürgern ist begrüßenswert.

Brüssel, den 11. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss: ‚Eine europäische Strategie für Umwelt und Gesundheit'"

(KOM(2003) 338 endg.)

(2004/C 80/15)

Die Kommission beschloss am 12. Juni 2003 gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 13. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Ehnmark.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 114 gegen 2 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Die Kernaussagen der Stellungnahme

1.1. Den Belangen von Umwelt und Gesundheit wird auf lokaler, nationaler und auf EU-Ebene immer größere Aufmerksamkeit geschenkt. Dies ist logisch, denn angesichts der wachsenden Erkenntnisse über die umweltbedingten Risiken für unsere Gesundheit wird auch die politische Unterstützung für konkrete Aktionen immer stärker. Bislang wurden Umwelt- und Gesundheitsthemen hauptsächlich auf einzelstaatlicher und lokaler Ebene behandelt. Inzwischen ist aber die Zeit für einen Beitrag der Europäischen Union gekommen.

1.2. Die Europäische Kommission hat mit ihrer Mitteilung „Eine europäische Strategie für Umwelt und Gesundheit" eine inspirierende und weitreichende Initiative ergriffen, mit der zweierlei bezweckt wird: Zum einen soll sie Grundlage für Konsultationen werden; ferner soll ein Aktionsplan skizziert werden, der im Frühjahr 2004 vorgelegt wird. Hauptzielgruppe für den ersten sechsjährigen Aktionsplan sind Kinder.

1.3. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt diese neue Initiative. Sie kommt angesichts der Erweiterung und der anstehenden Projekte der WHO sowie mit Hinblick auf die Umsetzung des Weltnachhaltigkeitsgipfels von Johannesburg zur rechten Zeit. Die Kommission gibt nämlich ein ganz konkretes Beispiel für praktisches politisches Handeln zur nachhaltigen Entwicklung.

1.4. Die Mitteilung wirft allerdings eine ganze Reihe von Fragen auf, die gelöst werden sollten, bevor der Aktionsplan vorgelegt wird. Es ist nicht klar erkennbar, wie sich die neuen Umwelt- und Gesundheitsinitiativen mit einer ganzen Reihe anderer Kommissionsinitiativen auf dem Gebiet des Gesundheitswesens sowie mit bestimmten Umweltthemen vertragen. Außerdem bleibt unklar, wie die notwendige politische Koordination innerhalb der Kommission erreicht werden soll.

1.5. Der EWSA bedauert, dass die Mitteilung keine spezifischeren Zielsetzungen für die neue Initiative enthält. Der EWSA schlägt vor, dass die Kommission versucht, zyklische Zielsetzungen wie die wohlbekannten Millennium-Zielsetzungen für Entwicklungsländer festzulegen. Solche Zielsetzungen liefern trotz ihres allgemeinen Charakters zumindest einen Ausgangspunkt für die Auswertung und Anschlussmaßnahmen.

1.6. Der EWSA unterstützt die vorgeschlagene Liste vorrangiger Gesundheitsthemen, die Kinder betreffen. Er macht jedoch darauf aufmerksam, dass zu den Zielsetzungen wohl bald auch die Thematik „Übergewicht bei Kindern" hinzugenommen werden muss.

1.7. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission bei der neuen Initiative einen breitangelegten konsultativen Ansatz gewählt hat. Allerdings findet es der EWSA bedauerlich, dass nur sehr wenig Zeit für diese Konsultationen veranschlagt worden ist. Außerdem weist der EWSA darauf hin, dass in Anbetracht der Hauptzielgruppe „Kinder" in den ersten sechs Jahren dieser Initiative die Kommission in Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Behörden Informations- und Kommunikationskanäle für Institutionen und Berufsgruppen, die mit Kindern zu tun haben, sowie möglichst auch für die Eltern schaffen sollte. Diese Initiative stellt ein gutes Beispiel dafür dar bzw. könnte ein Paradebeispiel liefern, wie Maßnahmen auf EU-Ebene auch im Alltagsleben der Bürger konkrete Vorteile bringen können.

2. Eine langfristig angelegte Initiative

2.1. Die Zusammenhänge zwischen Umwelt und Gesundheit stellen mittlerweile eine augenfällige Realität dar. Nicht zuletzt die alarmierenden Berichte in den Massenmedien haben für ein gesteigertes Bewusstsein und eine wachsende Beunruhigung bezüglich der negativen Auswirkungen einer belasteten oder zerstörten Umwelt auf die Gesundheit gesorgt. In immer mehr Ländern wird umwelt- und gesundheitspolitischen Fragen auch politisch stark erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt. Die Europäische Kommission hat nun die Grundlage für eine großangelegte Arbeit mit Umwelt- und Gesundheitsfragen vorgelegt. In ihrer neuen Mitteilung beschäftigt sich die Kommission mit der wachsenden Besorgnis, versucht aber gleichzeitig zu verdeutlichen, dass auf EU-Ebene ein substanzieller Beitrag dazu geleistet werden kann, langfristig die Zahl der umweltbedingten Erkrankungsfälle zu senken. Besonderes Augenmerk soll den besonders gefährdeten Gruppen der Gesellschaft, vor allem den Kindern, gelten.

2.2. Der Ausschuss begrüßt die Initiative der Kommission, bei der Behandlung von Umwelt- und Gesundheitsfragen einen breiten Ansatz zu wählen. Es gibt eine bedeutende Anzahl von Programmen und Maßnahmen, die ganz oder teilweise die Umwelt und Gesundheit betreffen; leider ergibt sich ein Bild der Uneinheitlichkeit, da eine übergreifende Koordination und Konsolidierung fehlen. Angesichts dieser Tatsache ist die neue Initiative besonders wichtig und dringlich. Ferner ist es von Bedeutung, dass diese Fragen in größerem Umfang grenzübergreifend und nicht nur national oder regional angegangen werden. Die Initiative kommt zum richtigen Zeitpunkt. Die Voraussetzungen für eine umfassende Unterstützung konkreter Maßnahmen zur Einschränkung umweltbedingter Krankheiten sind gegeben. Die zehn neuen Mitgliedstaaten der EU können sich von Beginn an sowohl an der Ausarbeitung der Strategie als auch an ihrer Durchführung beteiligen. Angesichts der Zweifel, die häufig in Bezug auf den zusätzlichen Nutzen der EU-Zusammenarbeit angemeldet werden, kann eine breitangelegte Initiative auf dem Gesundheits- und Umweltgebiet den Wert dieser Zusammenarbeit unterstreichen.

2.3. Die Mitteilung stellt eine Basis für breitangelegte Konsultationen über die Prioritäten und Konkretisierungen dar, bevor im Frühjahr 2004 ein endgültiger Vorschlag für die Strategie vorgelegt werden soll. Die Strategie soll in Zeitabschnitten von sechs Jahren durchgeführt werden und ihr Anwendungsbereich wird schrittweise erweitert. Die Strategie baut auf fünf Grundelementen auf und läuft unter der Abkürzung „SCALE“, da sie auf Wissenschaft (Science) beruht, sich auf Kinder (Children) konzentriert, Aufklärung bezweckt, Rechtsinstrumente (Legal Instruments) benutzt und eine ständige Evaluierung vornimmt. Der erste Zyklus 2004–2010 konzentriert sich auf die folgenden 4 Gesundheitsprobleme: (i) Atemwegserkrankungen, Asthma und Allergien bei Kindern, (ii) Störungen bei der Entwicklung des Nervensystems, (iii) Krebs bei Kindern und (iv) Auswirkungen der endokrinen Disruptoren.

2.4. Der Vorschlag, sich während der ersten sechs Jahre auf umweltbedingte Krankheiten bei Kindern zu konzentrieren, ist vernünftig und richtig. Unsere Kenntnisse über die langfristigen Auswirkungen der Umweltveränderungen und der Umweltzerstörung auf den Menschen sind noch ziemlich begrenzt. In den letzten fünfzig Jahren sind Hunderte von neuartigen Chemikalien zum Einsatz gekommen. Erwachsene sind heute mit Hunderten Chemikalien konfrontiert, denen frühere Generationen nicht ausgesetzt waren. Was dies in einer lebenslangen Perspektive bzw. einer noch weiter gespannten, generationsübergreifenden Perspektive bedeutet, ist schwer überschaubar und beunruhigend. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist es nur logisch, den Schwerpunkt bei Kindern zu setzen.

2.5. Die Kommission unterstreicht in ihrer Mitteilung, dass es immer noch bedeutende Wissenslücken über den Zusammenhang von Gesundheit und Umwelt gibt, nicht zuletzt bei der Zielgruppe „Kinder“. Mangelnde Kenntnisse in gewissen Bereichen dürfen andererseits natürlich nicht dazu führen, dass in anderen Bereichen nichts unternommen wird. Die Kommission hat versucht, dies zu vermeiden, indem sie vier wesentliche Krankheitsfaktoren bei Kindern herausstellt. Dies ist eine vernünftige Vorgehensweise, die gleichzeitig der Notwendigkeit Rechnung trägt, die neuen Ansätzen rasch zu verdeutlichen.

3. Ein Teil einer übergreifenden Strategie für nachhaltige Entwicklung

3.1. Die Kommissionsinitiative, in der ein umfassender Ansatz für Umwelt- und Gesundheitsfragen gewählt wurde, kann auch als Entwicklungsschritt bei der Erarbeitung von neuen Komponenten einer übergreifenden Strategie für nachhaltige Entwicklung betrachtet werden. In den Beschlüssen des Europäischen Rates von Göteborg im Juni 2001 wurde die Nachhaltigkeit zu einem Querschnittsziel für die Entwicklung in der EU erhoben. Auch wenn diese Strategie nur teilweise ihren Niederschlag in der praktischen EU-Politik findet, kommt ihr große Bedeutung als Wegweiser und deutliche Gedächtnisstütze zu, die an die Notwendigkeit erinnert, konkrete Maßnahmen so zu gestalten, dass wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Fragen gleichermaßen berücksichtigt werden. Der Begriff „nachhaltige Entwicklung“ hat darüber hinaus ganz deutlich eine langfristige Dimension: Es geht um unsere Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen, die keine schlechteren Gestaltungsmöglichkeiten für ihr Leben als die heutigen Generationen vorfinden sollen.

3.2. Besonders im Jahr 2003 hat die Kommission an der Konkretisierung der Strategie zur nachhaltigen Entwicklung und zeitgleich an der Vorbereitung zur Überarbeitung dieser Strategie gearbeitet. Die Kommissionsmitteilung zu Umwelt- und Gesundheitsfragen ist aus dieser Perspektive zu betrachten, nämlich eine von mehreren Konkretisierungen der Vision einer nachhaltigen Entwicklung in der Europäischen Union. Die Mitteilung über umweltfreundliche Technik und integrierte Produktpolitik ist ein anderes aktuelles Beispiel. Es hat sich allerdings als schwierig erwiesen, die nachhaltige Entwicklung einer breiteren Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten näher zubringen. Meistens wird sie als ziemlich diffuser Begriff mit unklarem Inhalt aufgefasst. Mit der Mitteilung über Umwelt und Gesundheit hat die Kommission versucht, einen Teil des Begriffsinhaltes der nachhaltigen Entwicklung klarer zu machen.

3.3. Die Mitteilung der Kommission kann auch als die Nachbereitung des Weltnachhaltigkeitsgipfels von Johannesburg, der im August/September 2003 tagte, durch die EU gesehen werden. Auf der Konferenz nahmen Umwelt- und Gesundheitsfragen breiten Raum ein und standen ganz oben auf der Tagesordnung.

4. Notwendige Koordinierung der Arbeit der Europäischen Union

4.1. Die Initiative der Kommission wird ausdrücklich begrüßt. Ansatz und Zeitpunkt sind gut gewählt. Die Frage ist allerdings, wie sich diese Initiative zu den anderen Initiativen im Gesundheitsbereich verhält. Es muss darauf hingewiesen werden, dass Umwelt- und Gesundheitsfragen Gegenstand einer nicht unerheblichen Anzahl anderer Programme und Aktivitäten sind. Das sechste Umweltaktionsprogramm beinhaltet besondere Hinweise auf Maßnahmen zur Minderung von umweltbedingten Gesundheitsrisiken. Auch das große Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit (2003-2008) greift besonders Maßnahmen

auf, mit denen die Gesundheitsrisiken durch die Umwelt oder andere umweltbedingte Faktoren vermindert werden sollen. Das sechste Forschungsrahmenprogramm enthält ebenfalls einen Passus, der sich der Forschung im Bereich Umwelt und Gesundheit widmet. Die neue Politik im Bereich der chemischen Stoffe stellt die Voraussetzung für Beobachtungen dar, mit denen sich besser verfolgen lässt, wie Chemikalien, auch auf längere Zeit, auf den Menschen einwirken, wodurch eine Handlungsgrundlage entsteht.

4.2. Mit einer 1989 von den europäischen Umwelt- und Gesundheitsministern angenommenen Erklärung hatte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) in Europa ein besonderes Programm für Umwelt- und Gesundheitsfragen ins Leben gerufen. Die WHO-Arbeit wurde mit Fachministertreffen 1994 in Helsinki und 1999 in London weiterverfolgt. In Budapest wird es im Frühjahr 2004 eine Nachbereitung geben. Die Mitteilung der Kommission zu Umwelt- und Gesundheitsfragen ist auch als Beitrag der EU zur Konferenz in Budapest aufzufassen.

4.3. Aus den oben genannten Gründen liegt ein offensichtlicher Koordinierungs- und Konsolidierungsbedarf der EU-Politik in Sachen Umwelt und Gesundheit vor. Die aktuelle Kommissionsmitteilung macht keine Aussage darüber, wie die Kommission gedenkt, die verschiedenen Initiativen und Programme miteinander zu koordinieren. Der EWSA findet es bedauerlich, dass dies unterlassen wurde. Der Ausschuss geht davon aus, dass die Kommission in dem kommenden Vorschlag für eine konkrete Strategie für Umwelt und Gesundheitsfragen klarstellt, wie eine solche Koordinierung auszusehen hat. Der Ausschuss seinerseits fände es natürlich, das Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit als den größeren Rahmen für eine verbesserte Gesundheit der Unionsbürger anzusehen; die neue Umwelt- und Gesundheitsinitiative wäre hingegen ein eingehender, spezieller Ansatz innerhalb der breiten Arbeit zur Förderung der Gesundheit. Welche Lösung letztlich gewählt wird, ist jedoch nicht so wichtig wie die Gewährleistung der Koordinierung.

5. **Eine massive Anhäufung von Problemen**

5.1. Die Situation im Umwelt- und Gesundheitsbereich könnte man als eine massive Anhäufung von Problemen und wünschenswerten Maßnahmen beschreiben. Angesichts dieser Problemfülle ist die Schwerpunktsetzung naturgemäß keine leichte Aufgabe. Die Kommission betont die Beschränkung auf eine begrenzte Zahl von Zielen und die aktive Nutzung heutiger und künftiger Forschung als spezifischem Mehrwert der neuen Strategie und des neuen Aktionsplanes. Allerdings ist nicht ohne weiteres nachzuvollziehen, warum die Beschränkung als Mehrwert der neuen Initiative betrachtet werden soll. Vielmehr sollte ganz klar darauf hin gearbeitet werden, die erforderliche Koordinierung zwischen Maßnahmen und Programm vorzunehmen. Der EWSA schlägt deshalb vor, die Frage, wie im Rahmen der geplanten Strategie ein Mehrwert erzielt werden kann, eingehend zu prüfen.

5.2. Ein Schwachpunkt der Kommissionsmitteilung ist der Mangel an Datenmaterial, auf dessen Basis die Definition der Schwerpunkte und der Zielgruppen erfolgt. In der Europäischen Union leben heute an die 160 Millionen Kinder. Es gibt Statistiken über die Gesundheitssituation und über Kinderkrankheiten. Aus vielen Mitgliedstaaten liegt ein beachtliches statistisches Material vor. Eine ausführlichere Darstellung dieses statistischen Datenmaterials im Kommissionsvorschlag mit dem Schwerpunkt auf vergleichenden Daten wäre dienlich gewesen. Der EWSA geht davon aus, dass der künftige Strategievorschlag zur Unterstützung der konkreten Vorschläge Rechenschaft über die relevanten Statistiken und andere Basisdaten gibt. Dies wäre sehr zweckdienlich, vor allem angesichts der zu erwartenden Diskussionen auf einzelstaatlicher bzw. lokaler Ebene.

5.3. Die Kommissionsmitteilung ist außerdem mit dem Manko behaftet, dass sie sich in verbalen Absichtsbekundungen übt, ohne aber konkrete Zielsetzungen für den künftigen Aktionsplan zu definieren. Der EWSA ist sich der Tatsache bewusst, dass konkrete Arbeitsziele innerhalb einer derart diffizilen Materie, wie sie der Umwelt- und Gesundheitssektor nun einmal darstellt, schwer zu benennen sind. Der EWSA möchte an dieser Stelle jedoch die sogenannten „Milleniums-Entwicklungsziele“ zur Debatte stellen, die mittlerweile eine häufig verwendete Referenz bei der Planung und der Bewertung der Entwicklung bzw. bei Maßnahmen der Entwicklungshilfe sind. Nach Auffassung des EWSA sollte die Kommission prüfen, ob man nach dem Vorbild der Millenniumsziele nicht für den Umwelt- und Gesundheitsbereich Zielvorgaben schaffen könnte. Dabei sollte versucht werden, die relative Verbesserung anzugeben, die am Ende der ersten Sechsjahresperiode erreicht worden sein soll, z. B. welche Arten von Krankheiten bei Kindern welcher Altersgruppen zurückgegangen sein sollen.

5.4. Der EWSA unterstreicht, dass es für u. a. Asthma- und Allergie-Neuerkrankungen durchaus im Rahmen des Machbaren läge, Ziele vom Millenniumstyp aufzustellen. Bei anderen Kinderkrankheiten, darunter Krebs, ist die Vorgabe solcher Veränderungsziele zweifelsohne schwieriger. Bei der Arbeit mit Umwelt- und Gesundheitsfragen sollte man sich aber nicht ausschließlich von dem Aspekt der Vorbeugung neuer Erkrankungen leiten lassen; es geht auch darum, dass langfristig die wichtigsten Risikofaktoren reduziert werden, darunter das Auftreten von Schwermetallen im Wasser und in der Luft. Auch hier sollte es möglich sein, Veränderungsziele aufzustellen. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Millenniumsziele langfristig angelegt sein müssen, mit einem zeitlichen Horizont von 6-7 Jahren, besser noch von 10-15 Jahren. Ohne eine gewisse Präzisierung der Zielsetzungen und Kriterien, mit denen sich die Auswirkungen messen lassen, dürfte es schwierig sein, dem Programm Glaubwürdigkeit zu verschaffen.

5.5. Aus der neuen Strategie und dem neuen Aktionsplan lässt sich die Idee herauslesen, dass man die Zielgruppe „Kinder“ einkreisen könnte, ohne gleichzeitig in nennenswertem Maße auch andere Zielgruppen zu berühren. Dies ist natürlich nicht möglich; eine Reihe von Maßnahmen, welche der Förderung der Gesundheit der Kinder dienen sollen, betreffen ganz eindeutig auch Erwachsene.

5.6. Wie auch der Rat in seinen Schlussfolgerungen zur Mitteilung der Kommission betont, ist eine umfassende Strategie im Bereich Umwelt und Gesundheit ohne die Einbeziehung der sozioökonomischen Gesundheitsfaktoren undenkbar.

6. **Abstimmung der Interessen auf breiter Grundlage**

6.1. Der EWSA begrüßt die Konzeption einer breit angelegten und langfristigen Mitwirkung der verschiedenen Betroffenen bei Planung und Durchführung von Strategie und Aktionsplan. Die Sozialpartner und die organisierte Zivilgesellschaft spielen eine deutliche und wichtige Rolle bei der aktiven Mitarbeit an der Strategie. Der EWSA begrüßt es, dass die Kommission hier klare Prioritäten gesetzt hat. Er weist an dieser Stelle allerdings darauf hin, dass für eine solche Konsultationsphase ausreichend Zeit veranschlagt werden muss, da sonst die Gefahr besteht, dass die hervorragende Initiative enttäuschte Kommentare erntet.

6.2. Es ist sehr wichtig, dass die neuen Mitgliedstaaten und Beitrittsländer an der Planung und Umsetzung beteiligt werden. Die Kommission hat sich bereits von Anfang an um die aktive Teilnahme der betroffenen Kreise in den neuen Mitgliedsländern bemüht. In diesem Zusammenhang weist der Ausschuss darauf hin, dass in den künftigen Mitgliedsstaaten eine bedeutende Verbesserung bei der Emission von Schadstoffpartikeln, Schwefel und Schwefeldioxid eingetreten ist. Obwohl diese Verbesserungen zum Teil auf dem dramatischen industriellen Wandel beruhen — ältere Produktionsanlagen wurden stillgelegt usw. — haben wir heute eine Situation, in der die Unterschiede im Bereich Umweltschutz und Umweltpolitik bei weitem nicht mehr so groß sind, wie noch vor fünf bis acht Jahren. Das sollte bedeuten, dass die künftigen Mitgliedstaaten von Anfang an konstruktiv an der Planung und Umsetzung der neuen Strategie im Bereich Umwelt und Gesundheit teilnehmen können.

6.3. Die Ziele der angekündigten Strategie bedürfen einiger Überlegungen bezüglich der Ressourcen und finanziellen Unterstützung, und zwar nicht nur für die neuen Mitgliedstaaten. Eine Strategie, die keinerlei Bewertung ihrer finanziellen Auswirkungen beinhaltet, wird rasch an Interesse verlieren. Der EWSA geht davon aus, dass die neue Strategie bei der Frage der zur Umsetzung bereitzustellenden Finanzmitteln für Klarheit sorgt, und dass die Frage der finanziellen Unterstützung für die neuen Mitgliedstaaten unabhängig davon geprüft wird.

6.4. Es liegt auf der Hand, dass die Gesetzgebung eines der Instrumente zur Umsetzung der Strategie ist. Obgleich die Themen Umwelt und Gesundheit auf EU-, nationaler, regionaler und lokaler Ebene angegangen werden müssen, geht die Mitteilung nicht nennenswert auf die Frage der Kompetenzverteilung ein. Die Zuständigkeiten der einzelnen Ebenen sollten weitestgehend klargestellt werden. In diesem Zusammenhang bringt der EWSA seine Hoffnung zum Ausdruck, dass die Kommission einen ständigen beratenden Ausschuss zur Entwicklung und Bewertung der Strategie ins Leben ruft.

6.5. Die neue Umwelt- und Gesundheitsstrategie wird bei der Planung und Durchführung hohe Anforderungen in Bezug auf die Teilnahme der verschiedenen Betroffenen stellen. Ein Programm wie das vorliegende, das auf die ersten sechs Lebensjahre der Kinder abzielt, ist bisher auf EU-Ebene noch nicht in die Wege geleitet worden. Besonders bei der Zielgruppe „Kinder“ müssen neue Kontaktwege beschritten und erweiterte Formen der Information und Konsultation erprobt werden.

6.6. Die rein praktische Einbindung der Beteiligten in die Planung und Umsetzung ist sehr wichtig. Die Einbeziehung der Betroffenen ist eine Sache — die Beteiligung an der tatsächlichen Umsetzungsarbeit eine andere. Auch wenn für einzelne Organisationen die aktive Teilnahme bei der Umsetzung ein Problem darstellen mag, ist ihre aktive Beteiligung bei der Planung, Verankerung und Nachbereitung unerhört wichtig. Die Sensibilisierung einer öffentlichen Meinung, die Unterstützung und die Mitwirkung seitens der Basis wird sich als unverzichtbar erweisen; auch hier kommt den Sozialpartnern und den Organisationen der organisierten Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle zu. Hierfür müsste eine Strategie mit konkreten und operationellen Zielen entwickelt werden.

7. **Forschung und Bewertung**

7.1. Die Kommission unterstreicht in ihrer Mitteilung die Bedeutung von koordinierten Forschungsanstrengungen zur Schaffung von fundierteren Kenntnissen über den Zusammenhang zwischen Umwelt und Gesundheit. Im sechsten Forschungsrahmenprogramm wird besonders auf seine Erforschung eingegangen. Der EWSA begrüßt die Verbindung, welche die Kommission zwischen der konkreten Strategiearbeit und der weiteren Forschung herstellt. Er möchte in diesem Zusammenhang jedoch auf die bereits bestehenden bedeutenden Forschungskenntnisse über den Zusammenhang von Umwelt und Gesundheit hinweisen. Deshalb kommt es darauf an, dass die bereits vorliegenden Forschungsresultate bei neuen Forschungsprojekten berücksichtigt werden. Es mag wie eine Selbstverständlichkeit klingen, aber in der Begeisterung über die Möglichkeiten neuer Forschungsprojekte besteht das Risiko, dass die bestehenden Forschungserkenntnisse nicht wahrgenommen werden.

7.2. Der EWSA weist besonders auf die Bedeutung der Erforschung von Gesundheitsrisiken infolge von kombinierten Umweltfaktoren hin. In den vergangenen Jahrzehnten konzentrierte sich die Umwelt- und Gesundheitsdebatte oft auf isolierte Umweltfaktoren, seltener jedoch auf eine Kombination von Umweltfaktoren, deren Zusammenwirken zu einer erhöhten Gesundheitsgefahr führt.

7.3. Die Forschungs- und Entwicklungsarbeit, die im Zuge des neuen Aktionsplans erforderlich sein wird, dürfte auch nachdrücklich den Bedarf an mehr Forschungspersonal steigern, was seinerseits zu einem größeren Bedarf in der Forscherausbildung führt. Die Möglichkeit, qualifiziertes Personal einsetzen zu können, könnte die Achillesferse des neuen Programms sein. Auch dieser Frage sollte sich der neue Aktionsplan annehmen.

7.4. In der Mitteilung wird betont, wie wichtig die Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie ist. Der EWSA begrüßt, dass die Auswertung von Anfang an in die Strategie integriert wird, erinnert aber daran, dass hierfür konkrete und messbare Strategieziele erforderlich sind und die Festlegung solcher Ziele gleichzeitig als Instrument für die Definition des Mehrwerts der Strategie dienen wird.

7.5. Die neue Strategie und der neue Aktionsplan werden bei der WHO-Europa-Konferenz über „Eine Zukunft für unsere Kinder" im Juni 2005 in Budapest vorgelegt. Der EWSA begrüßt die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit der WHO in Umwelt- und Gesundheitsfragen in Europa.

7.6. Der EWSA erinnert daran, dass die WHO eine etwas weiter gefasste Definition der Umwelt als die Kommission in ihrer Mitteilung verwendet. Die WHO nimmt sozio-ökonomische Faktoren mit auf, darunter Armut, fehlende Infrastruktur usw., während sich die Kommission auf die chemische und die biologische Verunreinigung konzentriert.

7.7. Die vertragliche Zuständigkeit der Kommission und der Europäischen Union in Gesundheitsfragen, die gegenwärtig in den Artikeln 152 und 174 festgeschrieben ist, ist bis dato begrenzt. Der Entwurf eines Verfassungsvertrags für die Europäische Union sieht die Ausweitung der einschlägigen Kompetenz vor, so dass grenzüberschreitende Gesundheitsfragen im weitesten Sinne abgedeckt werden. Damit dürfte die Kommission für ihr Vorgehen im Rahmen des neuen Umwelt- und Gesundheitsprogramms über die notwendige Handlungsgrundlage verfügen.

8. **Gesundheit am Arbeitsplatz**

8.1. Die Kommission gibt an, dass die Strategie Synergien mit der Gemeinschaftsstrategie über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz schaffen wird, geht jedoch nicht näher auf diesen Aspekt ein. In der Mitteilung sucht man freilich vergeblich nach einer Analyse, wo und wie Synergien vorhergesehen werden können oder möglich sind. Der EWSA ist der Auffassung, dass das Thema Gesundheit am Arbeitsplatz eindeutig in den Themenkomplex Umwelt und Gesundheit hineinspielt, und empfiehlt deshalb, diesen Fragen in der Strategie größere Aufmerksamkeit zu widmen. In der Mitteilung der Kommission wird die Verbindung mit dem Themenkreis „Sicherheit am Arbeitsplatz" eher beiläufig erwähnt. Dies ist zu bemängeln, da der Eindruck entstehen könnte, die Kommission schenke den Belangen des Arbeitsschutzes keine besondere Aufmerksamkeit. Dies trifft bekanntlich nicht zu, da es ein umfassendes einschlägiges Aktionsprogramm gibt.

8.2. Der EWSA unterstreicht, dass durch Arbeitsschutzmaßnahmen und die Beziehung zwischen Industrieanlagen und deren Umgebung einige der bedeutendsten Initiativen im Bereich des Umweltschutzes verwirklicht worden sind. Diese Initiativen bilden die Grundlage für positive gesetzgeberische Initiativen mit Bezug auf den Schutz von Gesundheit und Umwelt auf gesellschaftlicher Ebene.

8.3. Der EWSA fordert die Kommission deshalb auf, diese Lücke zu füllen und den kurzen Passus in der Mitteilung der Kommission, der sich auf die Gesundheit am Arbeitsplatz bezieht, stärker auszugestalten. Dieser Passus sollte die Gesamtheit der Beziehungen zwischen Umwelt und Gesundheit am Arbeitsplatz abdecken, und zwar innerhalb des Gesamtkontextes einer neuen Strategie und ihrer zyklischen Prioritäten. Die Sozialpartner sollten von Beginn an aktiv miteinbezogen werden.

9. **Besondere Bemerkungen**

9.1. Der EWSA unterstützt nachdrücklich den Hinweis auf die Entwicklung einer thematischen Strategie zur Verbesserung der Luftqualität. Das Programm „Saubere Luft für Europa", das sich vor allem auf Stickstoffoxide und Ozon bezieht, wird eine Grundlage für die Überarbeitung der Richtlinie 1999/30/EG vor Ende dieses Jahres schaffen, in der die Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft festgelegt sind. Ferner soll ein Vorschlag für eine neue Richtlinie über Schwermetalle und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe verabschiedet werden. Der EWSA empfiehlt, die Bemühungen um die Verbesserung der Luftqualität enger an andere einschlägige Kommissionsinitiativen zu koppeln. Der Mehrwert der Strategie in diesem Zusammenhang ist unklar.

9.2. Zwischen den einzelnen Regionen der erweiterten EU wird es große Unterschiede hinsichtlich des Bedarfs an aktiven Maßnahmen zur Schaffung besserer Gesundheitsbedingungen geben. Der EWSA schlägt vor, im Rahmen der Strategie auch eine Untersuchung darüber vorzunehmen, welche Regionen besonders große Probleme mit umweltbedingten Gesundheitsrisiken haben und damit einer besonderen bevorzugten Behandlung innerhalb des Maßnahmenprogramms der Strategie oder innerhalb anderer, verwandter EU-Programme bedürfen. Hierbei geht es auch darum, Regionen und Projekten Priorität einzuräumen, bei denen konkrete und kosteneffektive Resultate zu erwarten sind.

9.3. Mit der neuen Chemikalienpolitik werden neue Instrumente für die Bewertung von Gesundheitsgefahren, insbesondere für Kinder, zur Verfügung stehen. Der EWSA betont, wie wichtig es ist, dass die Kommission untersucht, wie die Chemikalienpolitik — hoffentlich — als unterstützender Mechanismus der Strategie für Umwelt und Gesundheit fungieren kann.

9.4. Kinder verbringen einen großen Teil des Tages in geschlossenen Räumen, weshalb es für sie besonders wichtig ist, dass die Umweltbedingungen im Haus (in punkto Luftverunreinigung, Lärm etc.) auf einem zufriedenstellenden Niveau gehalten werden. Gleichzeitig sei darauf hingewiesen, dass etliche denkbare Maßnahmen zur Förderung der Gesundheit von Kindern auch an Fragen des Arbeitsumfelds gekoppelt sind (beispielsweise in Kindergärten).

9.5. Tabakrauch ist ein wichtiger Umweltfaktor für die Gesundheit von Kindern. Die Mitteilung der Kommission macht keinerlei Aussage über den Tabakrauch als Risikoquelle für die Gesundheit von Kindern, obwohl das diesbezüglich vorliegende Erfahrungsmaterial ausreichende Indizien hierfür an die Hand gäbe. Der EWSA plädiert deshalb dafür, dass der Aktionsplan auch den Einfluss des Tabaks auf die Gesundheit des Kindes anspricht.

9.6. Der EWSA hat bereits eingangs auf den Bedarf an integrierten Umwelt- und Gesundheitsindikatoren hingewiesen, mit denen die langfristigen Effekte des neuen Programms gemessen werden können. Der EWSA erinnert an die bedeutsame Arbeit, die zur Herausarbeitung von Indikatoren einer nachhaltigen Entwicklung im weitesten Sinne geleistet wird. Ein jährlicher Bericht über die Ereignisse im Bereich der nachhaltigen Entwicklung und innerhalb der so genannten Lissabon-Strategie wird vor jedem Frühjahrsgipfel der EU erstellt. Der EWSA empfiehlt, dass analog hierzu eine jährliche Berichterstattung über Umwelt- und Gesundheitsfragen erfolgt, die vorzugsweise im Vorfeld des Frühjahrsgipfels des Europäischen Rates stattzufinden hätte.

9.7. Der EWSA hat bereits eingangs das vorgeschlagene Konzept der Sechsjahreszyklen angesprochen. Es ist nicht deutlich, welche Argumente ausgerechnet für Sechsjahresperioden sprechen. Auf der anderen Seite dürfte die Dauer der Perioden keine allzu große Rolle spielen, vorausgesetzt, dass die Planung der mehrjährigen Zeitabschnitte weitsichtig erfolgt und dass die Einführung neuer Prioritäten keine völlige Umorganisierung der Arbeit mit sich bringt. Eine langfristige Kontinuität, die mit einer vorausschauenden Planung einhergeht, ist selbstverständlich erstrebenswert

9.8. Bei den Prioritäten hinsichtlich der Gesundheit von Kindern wird deutlich, dass der Problemkreis „Übergewicht“ nicht sonderlich beachtet wird. In den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat die Problematik der übergewichtigen Kinder noch keine dramatischen Ausmaße erreicht, doch scheint sich eine Entwicklung anzubahnen, der zufolge man in der Europäischen Union mit ähnlichen Problemen zu rechnen hat, wie sie vor allem in den USA, ansatzweise aber auch unter anderem in Großbritannien, zu Tage getreten sind. Es stellt sich die Frage, ob Übergewicht als umweltbedingtes Problem zu betrachten ist, da hier der Lebensstil eine stärkere Rolle als die Umwelt spielt. Alles hängt jedoch davon ab, wie weit man den Begriff „soziales Umfeld“ auslegt, der einen direkten Zusammenhang zum Übergewicht aufweist; auf jeden Fall verdient dieser Fragenkomplex es, mit in die neue Strategie aufgenommen zu werden.

10. **Die Rolle des EWSA**

10.1. Der EWSA verfügt durch seine Zusammensetzung über umfangreiche Sachkompetenz in den Themenbereichen Umwelt und Gesundheit. Im Zuge der anstehenden Erweiterung wird der EWSA ohne Zweifel diese einschlägige Kompetenz auch in Bezug auf die neuen Mitgliedstaaten aufweisen.

10.2. Der EWSA beteiligt sich — im Rahmen seines Engagements für diese Themenkreise — aktiv an diesem Konsultationsprozess.

10.3. Der EWSA wird seine eigenen spezifischen Kommunikationskanäle nutzen, um Informationen über die Entwicklung dieser neuen Initiative zu verbreiten, sobald sie in Gang gekommen ist.

10.4. Der EWSA ist bereit, künftige Anstrengungen auf diesen Gebieten durch Konsultationen mit den betroffenen Kreisen oder aber auch in anderer Form aktiv zu unterstützen.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1655/2000 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE)“

(KOM(2003) 667 endg. — 2003/0260 (COD))

(2004/C 80/16)

Der Rat beschloss am 19. November 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 175 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte am 28. Oktober 2003 die Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Aufgrund der Dringlichkeit bestellte der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) Herrn Lutz Ribbe zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 82 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Im Mai 1992 wurde mit der Verordnung (EWG) Nr. 1973/92 das „Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE)“ ins Leben gerufen. Ziel der Verordnung ist es, mit LIFE einen Beitrag zur Anwendung und Entwicklung von Umweltpolitik und Umweltrecht der Gemeinschaft zu leisten.

1.2. LIFE I lief von 1992 bis 1995 und war mit einem Budget von 400 Mio. EUR ausgestattet (100 Mio. EUR pro Jahr). Aufgrund des Erfolgs wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 1404/96 eine 2. Phase (LIFE II) gestartet, die von 1996 bis 1999 lief und für die insgesamt 450 Mio. EUR zur Verfügung standen (112,5 Mio. EUR pro Jahr). Derzeit läuft LIFE III, dessen Laufzeit mit der Verordnung (EG) Nr. 1655/2000 von 2000 bis 2004 festgeschrieben wurde. Für den jetzigen Zeitraum stehen 640 Mio. EUR zur Verfügung (128 Mio. EUR pro Jahr).

1.3. Da die entsprechende Verordnung erst im Mai 2000 verabschiedet wurde, begann LIFE III mit einer mehr als halbjährigen Verspätung. Dieser bedauerliche Zeitverlust führte u. a. dazu, dass in der mittlerweile vorgenommenen Zwischenbewertung [1] nur bedingt abgeschlossene Maßnahmen aus LIFE III bewertet werden konnten.

1.4. Mit dem vorgelegten Verordnungsentwurf zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1655/2000 schlägt die Kommission nun vor,

— die Geltungsdauer von LIFE III bis zum 31.12.2006 zu verlängern und für die Jahre 2005 und 2006 insgesamt 317,2 Mio. EUR (158,6 Mio. EUR pro Jahr) bereitzustellen,

— die Verordnung gleichzeitig vollständig auf die neue Haushaltsordnung abzustimmen,

— die Leitlinien zur Beschreibung der Prioritätsbereiche von LIFE-Umwelt zu überarbeiten, um diese noch stärker an das 6. Umweltaktionsprogramm anzupassen,

— die Komplementarität zu den Forschungsprogrammen, den Strukturfonds und den Programmen zur ländlichen Entwicklung deutlicher herauszustellen,

— statt bislang 5 % zukünftig 6 % des Budgets für Begleitmaßnahmen zu verwenden.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EWSA hat bereits in seiner Stellungnahme zu LIFE III [2] die Bedeutung dieses Instruments für die Umweltpolitik der Gemeinschaft unterstrichen. Sowohl der kürzlich vorgelegte Zwischenbericht als auch der Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes [3] bekräftigen inhaltlich die Position des EWSA.

2.2. Der EWSA betont, dass ein Teil der vom Europäischen Rechnungshof kritisierten Defizite bei der Verwaltung der Gemeinschaftsmittel nicht LIFE an sich, sondern den allgemeinen Finanzierungsmechanismen der EU anzulasten ist. Solange die GD Umwelt keine Hinweise darauf hat, welche konkreten Projekte auf Ebene der Mitgliedstaaten beispielsweise im Rahmen der operationalen Programme der Strukturfonds mit EU-Mittel kofinanziert werden, so lange kann eine partielle Doppelfinanzierung nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

---

[1] KOM(2003) 668 endg. vom 5.11.2003. Der EWSA wurde von der Kommission nicht zu einer Stellungnahme zu diesem Bericht aufgefordert. Gleichwohl hat er die Zwischenbewertung intensiv studiert und die Ergebnisse in seine Überlegungen einbezogen.

[2] ABl. C 209 vom 22.7.1999, S. 14-19.

[3] Sonderbericht Nr. 11/2003 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE).

2.3. Die EU steht zukünftig im Bereich der Umweltpolitik vor großen Herausforderungen:

— die nachhaltige Entwicklung bekommt eine immer größere Bedeutung, auch in Verbindung mit dem Lissabon-Prozess,

— mit dem Beitritt zehn weiterer Mitgliedstaaten kommen viele neue Aufgaben auf die EU, die neuen und die alten Mitgliedstaaten zu,

— die Umsetzung internationaler Verpflichtungen (u. a. das Kyoto-Protokoll) machen innovative Entwicklungen nötig, wozu LIFE — oft in Verbindung mit Wirtschaftsunternehmen und den Gruppen der organisierten Zivilgesellschaft — bereits viel Positives beigetragen hat.

2.4. Um diesen Herausforderungen begegnen zu können, ist es wichtig, dass die EU die Möglichkeit behält, kontinuierlich mit einem eigenen, wenn auch relativ bescheidenen Umweltfinanzierungsinstrument die Fortentwicklung und die Umsetzung ihrer umweltpolitischen Bestrebungen voran zu bringen.

2.5. Deshalb muss alles getan werden, um zeitliche Verzögerungen bei der Fortsetzung von LIFE nach Auslaufen der Zeitperiode (Ende 2004) zu vermeiden. Die Verzögerungen des Jahres 2000 dürfen sich nach Auffassung des EWSA nicht wiederholen.

2.6. Die bevorstehenden Wahlen zum Europaparlament sowie der Wechsel in der Kommission Ende 2004 könnten allerdings nächstes Jahr zu Verzögerungen bei der Erarbeitung von LIFE IV führen. Gleichzeitig liegen noch zu wenige Erfahrungen mit LIFE III vor, die in eine zielgerichtete Überarbeitung des Programms eingebracht werden könnten. Da nach 2006 eine neue Finanzperiode der Gemeinschaft beginnt, hält der Ausschuss es für angebracht, den Vorschlag der Kommission, die Laufzeit von LIFE III bis zum 31.12.2006 zu verlängern, zu unterstützen. So kann Kontinuität gewährleistet und das Jahr 2005 dafür genutzt werden, ein überarbeitetes Konzept für LIFE IV zu entwickeln.

2.7. Dem EWSA fällt auf, dass die LIFE zugeordneten Aufgaben mittlerweile sehr vielfältig sind und weiter zunehmen. Dies ist ein wichtiger Hinweis darauf, dass innerhalb der Gemeinschaft noch an vielen Stellen umweltpolitische Defizite aufzulösen sind, wozu die EU via LIFE Beiträge liefern kann. Der EWSA hält allerdings bei der geringen Finanzausstattung von LIFE eine Konzentration der Aufgaben für unabdingbar.

2.8. Bei der späteren inhaltlichen Überarbeitung der Ausrichtung von LIFE sollte auch über die zukünftige Laufzeit der LIFE-Perioden nachgedacht werden; LIFE I und II liefen über vier, LIFE III — bei verzögertem Beginn — über fünf Jahre. Der EWSA hält eine Kopplung an die Zeiträume der Umweltaktionsprogramme, die den Ökologiebeitrag zur nachhaltigen Entwicklung unterstützen sollen, für überlegenswert.

2.9. Der Ausschuss ist gern bereit, seine Vorstellungen über die zukünftige Ausgestaltung von LIFE mit der Kommission auszutauschen. Der EWSA ist der Ansicht, dass ein intensiver Konsultationsprozess mit der Zivilgesellschaft zur Erarbeitung von LIFE IV äußerst hilfreich wäre, um dieses gute und nützliche Programm zukünftig noch effektiver zu gestalten.

3. **Besondere Bemerkungen**

3.1. Der EWSA begrüßt und unterstützt den Verordnungsentwurf. Eine abermalige zeitliche Verzögerung von LIFE bzw. gar eine Aufgabe dieses Instruments wäre ein fatales umweltpolitisches Signal.

3.2. Der EWSA begrüßt insbesondere die Erhöhung des Budgets für Begleitmaßnahmen von 5 auf 6 %. Wenn LIFE bislang Schwächen hatte, so sind diese sicherlich auch im Bereich der Kommunikation der Erfolge des Programms zu sehen. Hier könnte die vorgesehene Erhöhung positive Signale setzen.

3.3. Aus Sicht des EWSA fällt das Budget mit 317,2 Mio. EUR angesichts der Tatsache, dass mit der Erweiterung viele neue Aufgaben auf LIFE zukommen, eher bescheiden aus. Die für den Haushalt zuständigen Instanzen der Gemeinschaft sollten schon bald klare Hinweise darauf geben, welchen finanziellen Umfang LIFE IV haben könnte.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festsetzung der im Wirtschaftsjahr 2004/2005 geltenden Beihilfebeträge für den Saatgutsektor“

(KOM(2003) 552 endg. — 2003/0212 (CNS))

(2004/C 80/17)

Der Rat beschloss am 7. Oktober 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 36 und 37 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte am 23. September 2003 die Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz mit der Vorbereitung der Arbeiten.

Aufgrund der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) Herrn Gilbert Bros zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 63 Ja-Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Der Rat der Europäischen Gemeinschaften errichtete am 26. Oktober 1971 eine gemeinsame Marktorganisation für Saatgut (Verordnung (EWG) Nr. 2358/71) [1]. Diese GMO sieht insbesondere die Möglichkeit von Beihilfen für die Erzeugung bestimmten Saatguts in Abhängigkeit der Produktionsmerkmale vor.

1.2. Der Beihilfebetrag wird einerseits unter Berücksichtigung der Notwendigkeit festgesetzt, eine ausgewogene Versorgung der Gemeinschaft unter Berücksichtigung der Preise dieser Erzeugnisse auf den Märkten außerhalb der Gemeinschaft sicherzustellen, und andererseits, um den Erzeugern ein angemessenes Einkommen zu garantieren.

1.3. Im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und gemäß Artikel 37 und Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 vom 29. September 2003 [2] wird die Saatgutbeihilfe bei der Berechnung der Betriebsprämienregelung berücksichtigt. Dennoch wird den Mitgliedstaaten in Artikel 70 die Möglichkeit gegeben, eine oder mehrere der in Anhang XI dieser Verordnung aufgeführten Saatenarten aus der Betriebsprämienregelung auszuschließen. Diese neue Regelung soll spätestens ab dem Wirtschaftsjahr 2005/2006 angewandt werden.

2. Der Vorschlag der Kommission

2.1. Die Kommission schlägt vor, Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2358/71 für das Wirtschaftsjahr 2004/2005 zu verlängern und die Erzeugungsbeihilfe unter Berücksichtigung der Marktlage in der Europäischen Union auf der gleichen Höhe beizubehalten.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Saatgutsektor ist für die Landwirtschaft von grundlegender Bedeutung, da über ihn die Einheitlichkeit und Qualität von Pflanzenerzeugnissen sichergestellt wird. Daher weist der Ausschuss die Kommission auf die Risiken einer Einstellung der Beihilfen für die Saatguterzeugung angesichts der Gestehungskosten für die Saatgutvermehrung hin. Die Erzeugung bestimmter Pflanzen könnte tatsächlich hauptsächlich über die Einfuhr von Saatgut geschehen, dessen Erzeugungs- und Kontrollanforderungen nicht auf dem gleichen Niveau wie in der Europäischen Union garantiert werden können. Diese Befürchtung wird auch durch Erwägungsgrund 2 des vorliegenden Kommissionsvorschlags erhärtet.

3.2. Die Reform der GAP könnte im Saatgutsektor zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zwischen Landwirten und Mitgliedstaaten führen.

3.3. Die den Mitgliedstaaten gewährte Entscheidungsfreiheit in Bezug auf die Anwendung der Betriebsprämienregelung wird für die unter die gemeinsame Marktorganisation für Saatgut fallenden Saatarten zu unterschiedlichen Höhen der Beihilfebeträge zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten führen. Unter diesen Unterschieden könnten einige einzelstaatliche Saatgutkanäle für Saatarten leiden, die aufgrund ihres geringen Volumens leicht grenzüberschreitend austauschbar sind.

3.3.1. Gemüse- und Betarübensaatgut fällt nicht unter die derzeitige Beihilferegelung der Gemeinschaft. Da dieses Saatgut zu den wichtigen Saatgutarten zählt, bedauert der Ausschuss, dass die Kommission die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung, die durch die Anwendung der neuen Betriebsprämienregelung entstehen könnte, nicht berücksichtigt. Die Kommission hätte die Möglichkeit ausschließen müssen, diese Saatarten über Beihilfen zu erzeugen, indem sie sie in die Liste der Ausnahmen in Artikel 51 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 aufgenommen hätte. Zur Vermeidung dieser Verzerrungen schlägt der Ausschuss vor, dass die Mitgliedstaaten ihre Position im Rahmen der Durchführungsverordnungen harmonisieren.

---

[1] ABl. L 246 vom 5.11.1971, S. 1-5.
[2] ABl. L 270 vom 21.10.2003, S. 1-69.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. Aufgrund von Umweltschutz- (Zwischenfruchtanbau und Erosionsschutz) oder sanitären Maßnahmen (Nematodenfänger) ist die Nachfrage nach Saatgut für Brassica napus und Sinapis alba gestiegen und führte zu vermehrten Einfuhren, ohne dass Beihilfen gewährt wurden. Daher fordert der Ausschuss die Aufnahme dieser Saatarten in den Anhang zu dem Vorschlag für eine Verordnung.

5. **Schlussfolgerungen**

5.1. Der Ausschuss nimmt den Vorschlag der Kommission zur Verlängerung der Beihilferegelung für die Saatguterzeugung (Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2358/71) bis zum Wirtschaftsjahr 2004/2005 zur Kenntnis.

5.2. Der Ausschuss teilt dem Rat und den anderen Institutionen seine Bemerkungen bezüglich der Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen, die sich aus der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 für die unter die Verordnung (EWG) Nr. 2358/71 fallenden Saatarten und für Gemüse- und Betarübensaatgut ergeben sowie bezüglich der Aufnahme von zwei Saatarten (Brassica napus und Sinapis alba) in die Beihilferegelung für die Saatguterzeugung mit.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls“

(KOM(2003) 403 endg. — 2003/0173 (COD))

(2004/C 80/18)

Der Rat beschloss am 1. September 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 175 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz erarbeitete ihre Stellungnahme am 13. November 2003. Berichterstatterin war Frau Le Nouail Marlière.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 11. Dezember) einstimmig folgende Stellungnahme.

1. **Einleitung**

1.1. Das UN-Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen (UNFCCC), das im Juni 1992 von 154 Staaten beim Erdgipfel in Rio unterzeichnet wurde, trat am 21. März 1994 in Kraft und stellt eine konkrete Bemühung dar, die auf durch den Menschen verursachte (anthropogene) Klimaänderungen zurückgehende globale Erwärmung in den Griff zu bekommen. Das Endziel dieses Übereinkommens ist „die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird. Ein solches Niveau sollte innerhalb eines Zeitraums erreicht werden, der ausreicht, damit sich die Ökosysteme auf natürliche Weise den Klimaänderungen anpassen können, die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird und die wirtschaftliche Entwicklung auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann“ ([1]).

1.2. Das Kyoto-Protokoll des UNFCCC wurde im Dezember 1997 bei der dritten Tagung der Konferenz der Vertragsparteien in Kyoto/Japan verabschiedet, ist jedoch noch nicht in Kraft getreten. Bislang haben es bereits 119 Staaten, auf die 44,2 % des Kohlendioxidausstoßes (CO_2) entfallen, darunter die EU, ihre Mitgliedstaaten sowie die meisten ihrer Beitrittsstaaten ratifiziert.

1.3. Voraussetzung für das Inkrafttreten des Protokolls von Kyoto ist seine Ratifizierung durch mehr als 55 Unterzeichnerstaaten, auf die mehr als 55 % der CO_2-Emissionen der Industriestaaten (Stand von 1990) entfallen. Die USA zogen sich 2001 vom Protokoll zurück, obwohl ihre Emissionen ständig ansteigen und 25 % der gesamten weltweiten Emissionen ausmachen. Trotz aller Bemühungen, dieses Ziel noch vor dem Gipfel von Johannesburg im August 2002 zu verwirklichen, ist das Protokoll noch nicht in Kraft getreten.

1.4. Die EU hat sich verpflichtet, die Treibhausgasemissionen bis 2008-2012 um 8 % unter das Niveau von 1990 zu senken. Die Verabschiedung und Umsetzung der gegenwärtigen Maßnahmen vorausgesetzt, werden die Gesamttreibhausgasemissionen in der EU zwischen 1990 und 2010 erwartungsgemäß jedoch lediglich um 4,7 % fallen — das sind 3,3 % weniger als das Ziel von 8 %. Wenn die EU ihr Kyoto-Ziel erreichen soll, sind weitere substanzielle Maßnahmen und zusätzliche Politiken erforderlich. Die EU-Mitgliedstaaten trafen 1998 ein „Übereinkommen zur Lastenverteilung“, in dem sie vereinbarten, die gemeinsame Reduzierungsverpflichtung der EU intern zu verteilen. Die EU hat das Protokoll von Kyoto auf der Tagung des Rates am 4. März 2002 im Einklang mit der Entscheidung des Rates 2002/358/EG ([2]) ratifiziert. Die Mitgliedstaaten haben ihren nationalen Ratifikationsprozess am 31. Mai 2002 abgeschlossen.

1.5. Um die Erfüllung ihrer Emissionsverringerungsverpflichtungen zu fördern und zu erleichtern, wurden so genannte flexible Mechanismen eingerichtet, um die Erfüllung der Emissionsverringerungsverpflichtungen kostenwirksam zu ermöglichen. Diese flexiblen Mechanismen umfassen den Handel mit Emissionsberechtigungen, die Joint Implementation und den Clean Development Mechanism (Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern).

1.6. Während die Umsetzung der drei flexiblen Mechanismen auf internationaler Ebene erst möglich wird, wenn das Protokoll von Kyoto in Kraft tritt, entwickelt die EU ihr eigenes „System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen“ ([3]), das ab Januar 2005 Anwendung finden wird.

([1]) Artikel 2 UNFCCC.

([2]) Entscheidung des Rates vom 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen, ABl. L 130 vom 15.5.2002, S. 1-20 (einschl. Protokoll und Anhänge). Bericht des EP Klimaänderungen: A5-0025/2002 über den Vorschlag des Rates betreffend die Genehmigung des Protokolls von Kyoto im Namen der Gemeinschaft usw.

([3]) Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32-46.

1.7. Mit diesem Vorschlag wird die Richtlinie „in Bezug auf die projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls" ergänzt, d. h. um zwei weitere flexible Instrumente zusätzlich zu dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen, mit deren Hilfe die makroökonomischen Kosten und Auswirkungen der Erfüllung des Kyoto-Protokolls verringert werden sollen.

1.8. Das Kyoto-Protokoll erlaubt es den entwickelten Ländern, über die so genannten projektgestützten Kyoto-Mechanismen, namentlich Joint Implementation (JI — für Projekte, die in entwickelten Ländern stattfinden) und Clean Development Mechanism (CDM — für Projekte in Entwicklungsländern), einen Emissionsreduzierungsbonus zu erwerben, um ihre Emissionsverringerungsziele teilweise zu erfüllen. Ein Emissionsbonus wird nur dann gutgeschrieben, wenn die durch das jeweilige Projekt verwirklichten Emissionsverringerungen zusätzlich zu dem erfolgen, was ohne die Maßnahme erfolgt wäre (Umweltadditionalität). JI- und CDM-Projekte sollen hauptsächlich vom Privatsektor vorangetrieben werden. Der CDM soll sowohl zum Endziel des UNFCCC beitragen, als auch den Entwicklungsländern bei der Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung helfen. Er steht unter Aufsicht eines Lenkungsausschusses, der anlässlich der COP7 eingerichtet wurde.

1.9. Bereits jetzt, vor Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls (KP), können im Rahmen des CDM projektgestützte Maßnahmen gefördert werden und einen Emissionsbonus erzeugen. Der Wert dieser Gutschriften bemisst sich daraus, dass Regierungen sie kaufen können, um ihre Kyoto-Ziele zu erfüllen oder Unternehmen sie nutzen können, um ihre nationalen Verpflichtungen zur Emissionsverringerung kostengünstiger zu erfüllen. Das macht den CDM zu einem wirtschaftlichen Anreiz für die ökologischere Ausrichtung ausländischer Direktinvestitionen. In dieser Eigenschaft und unter Berücksichtigung der im KP niedergelegten Erfordernis der Umweltadditionalität, ist der CDM voraussichtlich ein leistungsfähiges Instrument für die Weitergabe sauberer und moderner Technologien an Entwicklungsländer, das zugleich effektive Entwicklungsgewinne abwirft.

1.10. Der Vorschlag der Kommission berücksichtigt die Verpflichtung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls, ihre Kyoto-Ziele in erheblichem Umfang durch Emissionsreduzierungen in der Europäischen Union zu erreichen, sodass die Nutzung der flexiblen Kyoto-Mechanismen die inländischen Anstrengungen ergänzt, wie sie in der Vereinbarung über die Verteilung der Emissionsreduzierungen, in der differenzierte Reduzierungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Beitrittsländer vorgesehen sind, festgelegt sind. Daher soll dem Vorschlag zufolge eine Überprüfung erfolgen, sobald die Gutschriften aus Projekten im Rahmen der Gemeinsamen Projektdurchführung und des Mechanismus für die umweltverträgliche Entwicklung 6 % der Gesamtmenge der für den Handelszeitraum 2008-2012 ausgestellten Berechtigungen entsprechen und Eingang in das Emissionshandelssystem finden. Bei der Überprüfung wird überlegt werden, ob die Berechtigungen, die während des verbleibenden Handelszeitraums umgewandelt werden können, begrenzt werden sollen.

2. **Allgemeine Bemerkungen**

2.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss bekräftigt erneut seine rückhaltlose Unterstützung der Ratifizierung und Durchführung des Kyoto-Protokolls. Er erinnert daran, dass er den Vorschlag für eine Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen begrüßt hat als „wertvollen Beitrag zur Erfüllung der im Kyoto-Protokoll festgelegten nationalen Verpflichtungen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bei geringstmöglichen Kosten und wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Auswirkungen (...), wobei das Kyoto-Protokoll auch die Möglichkeit des Emissionshandels zwischen Mitgliedstaaten vorsieht" ([1]). Der Ausschuss hält es ebenfalls für „wichtig, dass die Europäische Union ihr System zur Überwachung der Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft und die Umsetzung des Kyoto-Protokolls auf den neuesten Stand bringt, wenn sie sich im Rahmen der gesamteuropäischen Zusammenarbeit im Umweltbereich erfolgreich für den Beitritt zum Kyoto-Protokoll und seine Ratifizierung einsetzen will ([2])."

2.2. Der Ausschuss bringt seine Besorgnis über die generell schleppende Umsetzung des UN-Rahmenübereinkommens über Klimaänderungen und des Kyoto-Protokolls zum Ausdruck, insbesondere angesichts der Notwendigkeit eines energischen Vorstoßes, da es aufgrund der thermischen Trägheit der Erde Jahrzehnte dauern würde, die Klimaerwärmung signifikant zu bremsen.

2.3. Da das Kyoto-Protokoll noch nicht in Kraft getreten ist, wenden verschiedene Staaten verschiedene Mechanismen zu seiner Umsetzung an. Diese umfassen unterschiedliche Methoden der Überwachung, Berichterstattung, Kontrolle sowie des Handels. Trotz der Verzögerungen bei der Ratifizierung sind viele Staaten jedoch entsprechende Verpflichtungen eingegangen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union befolgen ein gemeinsames, dem Kyoto-Protokoll entsprechendes System.

2.4. Der Ausschuss unterstützt die Initiative der Kommission und fordert die wichtigsten weltweiten Akteure auf, das Kyoto-Protokoll zu ratifizieren.

2.5. Dem Ausschuss zufolge sollten Gutschriften in Berechtigungen für den Zeitraum 2005-2007 umgewandelt werden können. Dies wäre ein positives Signal und könnte die Entwicklung künftiger Projekte vorantreiben, die für Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft von bedeutendem Nutzen sein könnten.

([1]) Stellungnahme 680/2002 des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 29. Mai 2002 zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates" (KOM(2001) 581 endg. — 2001/0245 (COD)), ABl. C 221 vom 17.9.2002, S. 27-30.

([2]) Stellungnahme 931/2003 des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 16.7.2003 zu dem ‚Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System zur Überwachung der Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft und die Umsetzung des Kyoto-Protokolls' (KOM(2003) 51 endg. — 2003/0029 (COD)), ABl. 234 vom 30.9.2003, S. 51.

2.6. Der Ausschuss spricht sich dafür aus, dass die Kommission die Begriffe JI und CDM den betroffenen Akteuren (insbesondere gegenüber den Sektoren, die aufgefordert sind, die Mechanismen und die Projekte zu verwirklichen) besser als bislang erfolgt erklärt und diese eindeutig über Möglichkeiten und Grenzen informiert; die bisherigen Aktivitäten der Mitgliedstaaten werden vom Ausschuss als nicht ausreichend angesehen. Die Erwägungsgründe und Begriffsbestimmungen sowie die häufige Verwendung von Abkürzungen und Akronymen erschweren die Verständlichkeit (worum handelt es sich, wer ist in welchem Land betroffen?)

2.7. Die Kommission sollte die Bezeichnung „Gemeinsame Projektdurchführung", die je nach Text [1] auch „Joint Implementation" (JI) bzw. „gemeinsame Umsetzung" heißt, harmonisieren.

2.8. Der Ausschuss unterstützt das Prinzip, Emissionsgutschriften aus dem Mechanismus der „Joint Implementation" (JI, Gemeinsame Projektdurchführung) für Projekte zu verwenden, die in Industrie- und Schwellenländern durchgeführt werden, und den für Entwicklungsländer bestimmten Clean Development Mechanism (CDM, Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung) als Instrument einzusetzen, um technologische Entwicklungen zu beschleunigen, die eine Verringerung von Kohlenstoffemissionen herbeiführen und sowohl den Industrie- als auch den Entwicklungsländern zugute kommen werden.

2.9. Mit Blick auf die Kohärenz der Gemeinschaftspolitiken nimmt der Ausschuss den Kommissionsvorschlag für einen Aktionsplan zur Klimaänderung im Rahmen der Entwicklungsarbeit sowie den Beitrag, den das fünfte Forschungsrahmenprogramm dazu leistet, zur Kenntnis [2].

2.10. Der Ausschuss befürchtet jedoch, dass die Kyoto-Mechanismen nur kurzfristig zu einer Senkung des CO_2-Ausstoßes führen könnten, was mit einer nachhaltigen und langfristigen Entwicklung nicht in Einklang steht.

2.10.1. Bei diesem Themenkomplex kommt es ganz wesentlich darauf an, dass die Energieeffizienz mindestens ebenso stark mit in Betracht gezogen wird, wie der Mix der Energieträger sowie die Differenzierung der Bezugsquellen der Energieträger.

2.10.2. Der zunehmende Einsatz von Erdgas (CH_4) bei der Stromerzeugung stellt eine wirtschaftlich attraktive Methode zur Reduzierung der CO_2-Emissionen dar. Genau wie Erdöl stellt Erdgas einen potenziellen Rohstoff zur Kraftstofferzeugung für den Verkehrssektor dar. Die uns vorliegenden Informationen deuten allerdings darauf hin, dass die bekannten Vorkommen dieser Energieträger begrenzter sind als andere potenzielle verstrombare Quellen wie Kohle, Kernkraft oder erneuerbare Energien.

2.10.3. Wenn die Energieträger Erdöl und Erdgas erschöpft sind, müssen sie durch Wasserstoff ersetzt werden. Für die Produktion von Wasserstoff (z. B. durch Elektrolyse) ist allerdings doppelt so viel Primärenergie wie die Energieausbeute bei seiner Nutzung erforderlich. Die Konsequenz für die Energieversorgung und das Klima wird noch gravierender sein als das Problem, mit dem wir heute konfrontiert sind.

2.10.4. Außerdem muss beim Einsatz von Erdgas ernsthaft der Schwund bei der Gewinnung, beim Transport und bei der Nutzung mit einkalkuliert werden, handelt es sich beim Erdgas doch um ein Gas, dessen Klimaschädlichkeit 30 mal höher ist als die von CO_2.

3. **Besondere Bemerkungen**

Artikel 11a Ziffer 2

3.1. Der Ausschuss ist sich darüber im Klaren, dass die Gutschriften aus Projekten für die Gemeinsame Projektdurchführung (JI) und des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (CDM), die im System für den Handel in Emissionsberechtigungen umgewandelt werden, durch das Kyoto-Protokoll begrenzt sind, weil JI und CDM die nationalen Anstrengungen nicht ersetzen, sondern nur ergänzen können. Der Ausschuss fordert die Kommission jedoch auf, Folgendes zu berücksichtigen:

— die Komplexität und die schleppende Umsetzung des Kyoto-Protokolls (1997) und der diesbezüglichen Übereinkommen von Marrakesch (2001) (7. Vertragsstaatenkonferenz), die aus dem 1992 in Rio unterzeichneten UN-Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen hervorgehen;

— den gegenwärtigen Mangel an verfügbaren Projekten und deren langsame Bewilligung;

— die Notwendigkeit, aus diesen flexiblen Instrumenten einen Anreiz zur Beschleunigung der technologischen Entwicklung und des gerechten Technologietransfers zu machen;

— den geringen Anteil an Treibhausgasemissionen, auf die das Kyoto-Protokoll Anwendung finden würde (3 % der notwendigen Anstrengungen, um dem Prozess der Erderwärmung Einhalt zu gebieten);

— die Geltungsdauer der vorgeschlagenen Richtlinien, ganz abgesehen von der geplanten Eröffnung der Verhandlungen über spätere Verpflichtungsperioden des Kyoto-Protokolls ab 2005;

— die Kohärenz mit dem europäischen Programm für Klimaänderung und dem 6. Aktionsprogramm für die Umwelt, in denen die Akteure zur Verringerung umweltschädlicher Emissionen angehalten werden;

---

[1] KOM(2003) 85 endg.; KOM(2003) 403 endg.; MEMO/03/154.

[2] Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über „Klimaänderungen und Entwicklungszusammenarbeit", KOM(2003) 85 endg., Anhang 1: Aktionsplan und Anhang VI: Im Rahmen des fünften Forschungsrahmenprogramms finanzierte Projekte mit Klimaschutzbezug.

— die Durchschaubarkeit und die Signalwirkung auf mögliche Akteure (öffentliche oder private) und die Notwendigkeit einer klaren, positiven Botschaft unter dem Aspekt der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls durch Drittländer;

— die differenzierten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Protokoll von Kyoto;

— den Abschluss eines Übereinkommens zur „Lastenverteilung" zwischen den Mitgliedstaaten der EU einschließlich der beitretenden Staaten.

Artikel 11a Ziffer 3

3.2. Ohne das Kyoto-Protokoll in Frage stellen zu wollen, betont der Ausschuss, dass angesichts der Verzögerungen beim Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls und der Verhandlungen im Jahre 2005 über den Verpflichtungszeitraum nach 2012 LULUCF nicht systematisch aus dem Anwendungsbereich der projektbezogenen Mechanismen ausgeschlossen werden sollte. Die Gemeinschaft sollte bereit sein, die für die COP-9 (im Dezember 2003 in Mailand) erwartete Vereinbarung über die Handhabung der LULUCF-Gutschriften umzusetzen.

3.3. Bei dem zeitlichen Aspekt, wie er im Rahmen des Kyoto-Protokolls diskutiert wurde, geht es noch immer um die staatliche Souveränität, die Bodennutzung und das den lokalen Gegebenheiten angepasste nachhaltige Management, sodass noch kein weltweites Übereinkommen zum Schutz von Wäldern abgeschlossen wurde.

Artikel 11b Ziffer 5

3.4. Trotz der Bezugnahme auf die Übereinstimmung mit den Artikeln 6 und 12 des Kyoto-Protokolls, die dazu keine eindeutigen Angaben enthalten, stellt sich der Ausschuss die Frage, ob die Aussage nicht in „Weitergabe von umweltfreundlichen, an die Gegebenheiten der Entwicklungsländer und der Transformationsländer angepassten Technologien" umgeändert und das „umweltfreundliche Know-how" definiert werden sollte.

Artikel 21: Absatz 3 (Ziffer 7 Buchstabe b des Vorschlags) wird ersetzt

3.5. Zusätzlich zu der Aussage: „Die Kommission trifft Vorkehrungen für einen Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über Entwicklungen in Bezug auf die Zuteilung, die Umwandlung von ERU und CER zur Verwendung im Gemeinschaftssystem, die Führung der Register, die Überwachung, Berichterstattung, Prüfung und Einhaltung der Vorschriften" ist im Sinne des Übereinkommens von Aarhus (1998) über die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten die Unterrichtung der NRO, die „ein Interesse haben", der Sozialpartner und der breiten Öffentlichkeit sowie die regelmäßige Berichterstattung an das Europäische Parlament, den Ausschuss der Regionen und den EWSA vorzusehen.

Brüssel, den 11. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2075/92 über die gemeinsame Marktorganisation für Rohtabak“

(KOM(2003) 633 endg. — 2003/251 (CNS))

(2004/C 80/19)

Der Rat beschloss am 31. Oktober 2003 gemäß Artikel 37 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte am 28. Oktober 2003 die Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Aufgrund der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) Herrn Moraleda Quilez zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 69 gegen 2 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Zweck dieses Vorschlags für eine Verordnung des Rates ist die Festlegung des Prozentsatzes der Prämieneinbehaltung zur Finanzierung des Gemeinschaftlichen Tabakfonds für die Ernte 2004. Die Reform der gemeinsamen Marktorganisation für Rohtabak, die sich auch unmittelbar auf den Gemeinschaftlichen Tabakfonds auswirkt, ist derzeit in Arbeit. Da die Anwendung der neuen Regelung nicht vor 2005 erfolgen wird, soll der Prozentsatz für die Einbehaltung 2004 festgelegt und nach Ansicht der Kommission angesichts der Übergangszeit auf demselben Niveau beibehalten werden wie im Jahr 2003.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Gemeinschaftliche Tabakfonds wird durch die Einbehaltung eines Teils der den Erzeugern gewährten Subventionen finanziert, so dass eine Erhöhung dieses Prozentsatzes eine Verringerung der den Erzeugern tatsächlich ausgezahlten Prämien nach sich ziehen würde. Da sich der Tabaksektor noch in einer Übergangsphase befindet, erscheint der von der Kommission unterbreitete Vorschlag vertretbar, zumal die Einbehaltung von 3 % für die Ziele des Fonds ausreichen wird.

3. Schlussfolgerung

3.1. Der Ausschuss befürwortet den Vorschlag der Kommission, in Anbetracht der Lage im Tabaksektor die Prämieneinbehaltung für die Ernte 2004 auf dieselbe Höhe wie für die Ernte 2003 festzulegen.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“

(KOM(2003) 270 endg.)

(2004/C 80/20)

Die Kommission beschloss am 22. Mai 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen: „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 24. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Hernández Bataller, Mitberichterstatter Herr Hencks.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 11. Dezember) mit 72 gegen 7 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. **Einleitung**

1.1. Der Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse tritt in der Europäischen Union in ganz unterschiedlichen Formen auf; die Vorstellungen, die sich damit im germanischen, nordischen, romanischen und angelsächsischen Kulturzusammenhang verbinden, sind nicht deckungsgleich. In einigen Mitgliedstaaten ist sogar das Konzept des Gemeinwohlauftrags unbekannt. Dennoch gibt es ähnliche Grundgedanken und Sachverhalte, die Wertvorstellungen entsprechen, die allen europäischen Ländern gemeinsam sind. So spricht man in den Niederlanden von „beheer van diensten“, in Italien von der „gestione di pubblica utilità“, im Vereinigten Königreich von „public utility“, in Deutschland von der „Daseinsvorsorge“ und in Frankreich von „service public“ ([1]).

1.2. Begriff und Merkmale der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wurden von der Gemeinschaft bei verschiedenen Gelegenheiten definiert; eine konsolidierte Definition gibt es allerdings bisher nicht. Die Begriffsbestimmung, bei der folgende Unterscheidung getroffen wird, ist im Wesentlichen auch heute noch gültig:

— „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“: sowohl marktbezogene als auch nichtmarktbezogene Dienstleistungen, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher vom Staat mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden.

— „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“: marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten und der EU mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen — insbesondere des Universaldienstes in Bereichen wie elektronische Kommunikation, Energie und Post — verbunden werden ([2]).

1.2.1. Die Kommission hat in ihren Mitteilungen von 1996 ([3]) und von 2000 ([4]) über die Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa die Bedeutung dieser Leistungen hervorgehoben, die die Grundlage des europäischen Gesellschaftsmodells bilden. Dass an diesem Modell festgehalten wird, zeigt sich darin, dass die Europäische Union gerade in dem Bestreben, das Gemeinwohl zu sichern, die Bereiche Bildung, Gesundheit und Kultur aus den Verhandlungen in Cancún (10.-15.9.2003) ausgeklammert hat.

1.2.2. Die Kommission verfolgt mit diesen Mitteilungen hauptsächlich vier Ziele:

— zu gewährleisten, dass die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse reibungslos funktionieren;

— dafür zu sorgen, dass der Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ auf die richtigen Tatbestände angewandt wird;

— darauf zu achten, dass es auf den dem Wettbewerb unterliegenden Märkten außerhalb des öffentlichen Dienstes zu keinen negativen Überschneidungen kommt;

— sicherzustellen, dass jeder Bürger Zugang zu allen grundlegenden Diensten hat.

1.3. Das Gemeinschaftsrecht setzt die Einhaltung bestimmter Verfahren und Grundsätze, insbesondere der Transparenz, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit voraus und steht der Einführung und dem reibungslosen Funktionieren der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse nicht entgegen. Da es keine vom Rat verabschiedeten spezifischen Vorschriften gibt, verfügen die Mitgliedstaaten über weit reichende Kompetenzen, um die Liste ihrer Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sowie deren Funktionsmodalitäten festzulegen, einschließlich einer eventuell erforderlichen staatlichen Unterstützung.

([1]) ABl. C 368 vom 20.12.1999, Ziffer 1.1.
([2]) ABl. C 241 vom 7.10.2002, Ziffer 1.1.
([3]) ABl. C 281 vom 26.9.1996.
([4]) ABl. C 17 vom 19.1.2001.

Gleichwohl besteht in den Verträgen eine Schieflage zwischen den effektiv anzuwendenden Bestimmungen des Wettbewerbsrechts mit den für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gemäß Artikel 86 Absatz 2 ff. geltenden Sonderregelungen und ihrer positiven Anerkennung in Artikel 16, der jedoch keine Rechtsgrundlage darstellt.

Sowohl die Politik der staatlichen Beihilfen als auch die Politik des sozialen und territorialen Zusammenhalts können bestehende Schwächen ausgleichen, bei denen der Markt versagt, auch wenn der eigentliche Zweck der Beihilfepolitik die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ist und die Kohäsionspolitik die Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts durch Fördermaßnahmen zum Ziel hat.

Gemäß Artikel 36 der Charta der Grundrechte [1] anerkennt und achtet die Union den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern. Zudem sichert der Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in der Regel auch andere Grundrechte, z. B. die Freizügigkeit von Personen im Bereich der Verkehrsdienste oder das Recht auf Privatsphäre und Vertraulichkeit der Kommunikation im Bereich der Postdienste.

1.4. Auf Ersuchen des Europäischen Rates von Nizza vom Dezember 2000 legte die Kommission dem Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 einen Bericht über die Leistungen der Daseinsvorsorge [2] vor, in dem sie ihre Absicht erklärte, einen gemeinschaftlichen Unterstützungsrahmen für staatliche Beihilfen an Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, und die Bewertung der Ergebnisse der Leistungserbringung einzuführen, um die Rechtssicherheit beim finanziellen Ausgleich für Gemeinwohlverpflichtungen zu erhöhen.

1.4.1. Die Kommission sieht Ausgleichszahlungen, die ein Staat an mit der Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraute Unternehmen leistet, in der Regel nicht als Beihilfen an, solange sie sich auf den Ausgleich der effektiven Kosten beschränken, die die Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtungen verursacht.

1.4.2. Das Gericht erster Instanz kam in seinen Urteilen in der Rechtssache FFSA [3] vom 27. Februar 1997 und in der Rechtssache der portugiesischen Fernsehanstalt RTP [4] vom 10. Mai 2000 zu dem Schluss, dass die Ausgleichszahlungen für die effektiven Kosten zur Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags staatliche Beihilfen gemäß Artikel 87 Absatz 1 des Vertrags darstellen, obwohl ihre Höhe den zur Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags notwendigen Betrag nicht übersteigt.

1.4.3. Allerdings stellte der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache Ferring [5] vom 22. November 2001 fest, dass die von den Staaten gewährten Ausgleichszahlungen, die den für die Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags notwendigen Betrag nicht übersteigen, keinen Vorteil für die begünstigten Unternehmen darstellen und deshalb nicht als staatliche Beihilfe zu qualifizieren sind, wobei der Gerichtshof hervorhob, dass der Teil der Ausgleichszahlung, der über dem zur Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags notwendigen Betrag liegt, eine staatliche Beihilfe darstellen kann, die gemäß Artikel 86 des Vertrags nicht genehmigt werden darf.

1.4.4. Der Gerichtshof hat in Vollsitzung sein Urteil vom 24. Juli 2003 [6] verkündet, in dem er seine frühere Rechtsprechung [7] revidiert und feststellt, dass folgende Voraussetzungen vollständig erfüllt sein müssen, damit solche öffentlichen Zuschüsse (Ausgleichsleistungen) vom Anwendungsbereich des Artikels 87 Absatz 1 EGV ausgenommen werden können:

— Das begünstigte Unternehmen muss tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein.

— Die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, müssen zuvor objektiv und transparent aufgestellt worden sein.

— Der Ausgleich darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken.

— Wenn die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.

---

[1] Artikel 36 der Charta hat folgenden Wortlaut: „Die Union anerkennt und achtet den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geregelt ist, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern."

[2] KOM(2001) 598 endg.

[3] Rechtssache T-106/95; Urteil durch den Beschluss des Gerichtshofs vom 25. März 1998 bestätigt (Rechtssache C-174/97).

[4] Rechtssache T-46/97.

[5] Rechtssache C-53/00.

[6] Rechtssache C-280/00 Altmark Trans GmbH. Schlussanträge des Generalanwalts Léger vom 19. März 2002.

[7] Rechtssache C-53/00, Urteil vom 22. November 2001. Inhaltlich besonders kritisch zeigt sich Generalanwalt Léger in seinen Schlussanträgen zur Rechtssache C-280/00, insbesondere in den Ziffern 58-61, 76-82 und 87-89.

2. Das Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

2.1. Das Grünbuch ist in fünf Hauptabschnitte sowie eine Einführung und einen Schlussfolgerungsteil untergliedert. Abschnitt 1 schildert den Hintergrund, und in Abschnitt 2 wird der Umfang von Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse beschrieben. Im dritten Teil werden dem Leser Elemente eines möglichen gemeinsamen Konzepts der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auf der Grundlage der bereits vorhandenen sektorspezifischen Rechtsvorschriften vorgestellt. Der vierte Abschnitt ist der Art und Weise gewidmet, in der die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse organisiert, finanziert und bewertet werden. Im fünften Abschnitt geht es um die internationale Dimension der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Ergänzt wird das Grünbuch durch einen Anhang mit einer ausführlichen Beschreibung der Gemeinwohlverpflichtungen, die sich aus den bestehenden sektorspezifischen Rechtsvorschriften und den politischen Instrumenten ergeben, mit denen die Einhaltung dieser Verpflichtungen sichergestellt wird ([1]).

2.2. Die realen Bedingungen, unter denen die wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erbracht werden, sind komplexer Natur und in ständiger Entwicklung begriffen. Sie umfassen ein breites Spektrum von Aktivitäten unterschiedlicher Art, unterschiedlichem Wirkungsfeld und unterschiedlichem Charakter. Die Organisation dieser Dienste hängt von den kulturellen Traditionen, der Geschichte und den geografischen Verhältnissen des einzelnen Mitgliedstaates und den besonderen Merkmalen der betreffenden Dienstleistung, insbesondere ihrem technologischen Fortschritt, ab ([2]).

2.3. Die Europäische Union respektiert diese Vielfalt und die Rolle der nationalen, regionalen und örtlichen Behörden, die das Wohlergehen ihrer Bürger sicherstellen und demokratische Auswahlmöglichkeiten garantieren müssen, unter anderem in Bezug auf das Qualitätsniveau der Leistungen. Diese Vielfalt liefert die Erklärung für den unterschiedlichen Grad, zu dem die Gemeinschaft Maßnahmen ergreift und unterschiedliche Instrumente eingesetzt werden. Im Rahmen ihrer ausschließlichen Zuständigkeiten hat die Union ebenfalls bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Darüber hinaus werfen die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse überall in der Europäischen Union Fragen und Probleme auf, die sich ungeachtet der unterschiedlichen Leistungen und zuständigen Behörden grundsätzlich ähneln. ([3])

2.4. Mit diesem Grünbuch soll eine Debatte über folgende Fragen angestoßen werden:

— Umfang möglicher Maßnahmen der Gemeinschaft zur Umsetzung des Vertrags bei voller Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und eventuelle Übertragung zusätzlicher rechtlicher Kompetenzen an die Gemeinschaft.

— Grundsätze, die in eine mögliche Rahmenrichtlinie oder ein anderes allgemeines Instrument zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse Eingang finden könnten, und zusätzlicher Nutzen (Mehrwert) eines solchen Instruments.

— Definition sinnvoller Entscheidungsstrukturen für Organisation, Regulierung, Finanzierung und Bewertung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu erhöhen und einen effektiven, fairen Zugang zu hochwertigen, bedarfsgerechten Dienstleistungen für jedermann zu gewährleisten.

— Maßnahmen zur Erhöhung der Rechtssicherheit sowie zur Sicherstellung eines schlüssigen, harmonischen Ausgleichs zwischen dem Ziel, weiterhin hochwertige Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erbringen, und der strikten Anwendung der Wettbewerbs- und Binnenmarktvorschriften ([4]).

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. In seinen Stellungnahmen CES 949/1999 und CES 860/2002 ist der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss bereits auf die meisten im Grünbuch der Kommission gestellten Fragen eingegangen. In der letztgenannten Stellungnahme ([5]) erachtet er als notwendig:

„(...) dass die Kommission einen Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie vorlegt, die die politischen Grundsätze im Zusammenhang mit den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse stärken und den Mitgliedstaaten die erforderliche Flexibilität auf diesem Gebiet verleihen soll. In diesem Rechtsinstrument sollte die Bedeutung herausgestellt werden, die die Europäische Union den Leistungen der Daseinsvorsorge und dem (den europäischen Bürgern eigenen) Recht auf Zugang zu diesen Leistungen beimisst. Um größtmögliche Rechtssicherheit zu erzielen, sollten darin auch einige mit dem Gemeinschaftsrecht verbundene Begriffe unter umfassender Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips geklärt werden".

Der Ausschuss hält den Erlass dieser Rahmenrichtlinie ([6]) für notwendig, um insbesondere die in den Verträgen und den sektorspezifischen Richtlinien verwendeten Begriffe und die Bedingungen für das Tätigwerden der einzelnen Wirtschaftsbeteiligten, vor allem der für die Erbringung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auf regionaler und lokaler Ebene Verantwortlichen, klarzustellen.

([1]) Ziffer 13 des Grünbuchs.
([2]) Ziffer 10 des Grünbuchs.
([3]) Ziffer 11 des Grünbuchs.
([4]) Ziffer 12 des Grünbuchs.
([5]) ABl. C 241 vom 7.10.2002, Ziffer 4.4.
([6]) Rahmengesetz in der Terminologie des Entwurfs einer Verfassung für Europa.

3.1.1. In Bezug auf den Geltungsbereich einer Gemeinschaftsmaßnahme — neben einem Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie, die durch weitere sektorspezifische Richtlinien ergänzt wird — hat der Ausschuss festgestellt, dass „in Artikel 3 des EG-Vertrags auf die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge als eine der Maßnahmen, die die Gemeinschaft zur Erfüllung ihrer Ziele ergreifen muss, hingewiesen werden sollte" ([1]). Der Ausschuss begrüßt, dass der Konvent zur Zukunft Europas den derzeitigen Artikel 16 in seinem Verfassungsentwurf ergänzt und gestärkt hat, um eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Entwicklung von Rechtsvorschriften zu schaffen.

3.1.2. Bereits bei früherer Gelegenheit ([2]) hatte der Ausschuss zur Gewährleistung der notwendigen Klarheit und Transparenz angeregt, dass die Kommission — z. B. in einer Mitteilung — Kriterien aufstellen sollte, die es Dienstleistern ohne Erwerbszweck ermöglichen, weiter in diesem Bereich tätig zu sein. Diese Kriterien dienen dem gemeinsamen Ziel, eine effiziente Dienstleistungserbringung sicherzustellen.

3.1.3. Für den EWSA ist wichtig, dass der Grundsatz der partizipativen Demokratie von den staatlichen Behörden befolgt wird, um eine Kultur des Dialogs und der Mitwirkung zu fördern ([3]), insbesondere mit Organisationen, die ohne Erwerbszweck soziale Dienste erbringen. Ihnen muss die Erbringung dieser Dienste auch weiterhin möglich sein, denn sie kümmern sich um benachteiligte Bevölkerungsgruppen, widmen sich dem Aufbau und der Pflege des sozialen Geflechts und stiften Solidarität unter den Bürgern. Der Ausschuss betont daher erneut die Notwendigkeit, soziale Dienste unter der Vielzahl von Akteuren mit gemeinwirtschaftlichem Auftrag gesondert zu behandeln ([4]).

3.1.4. In engem Zusammenhang stehen die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bzw. die Aspekte der Zweckmäßigkeit und der Größenordnung, die entsprechend zu berücksichtigen sind. Nach Ansicht des Ausschusses ([5]) sollte „(...) der künftige Gemeinschaftsrahmen einen Mechanismus beinhalten, der es erlaubt, das Subsidiaritätsprinzip auch gemäß funktionalen und nicht bloß territorialen Kriterien anzuwenden".

Der Ausschuss unterstreicht daher, dass die Definition, Organisation, Finanzierung und Kontrolle der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse von den zuständigen nationalen, regionalen und lokalen Behörden gemäß dem Subsidiaritätsprinzip zu regeln sind.

3.1.5. Der EWSA macht darauf aufmerksam, dass das Hauptziel der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse darin besteht, den Zugang aller Bürger, Verbraucher und Unternehmen zu öffentlichen Dienstleistungen zu gewährleisten: Soweit diese Dienstleistungen von öffentlichen oder privaten Unternehmen des gewerblichen Sektors angeboten werden, darf die Wirtschaftlichkeits- und Wettbewerbsfähigkeitsorientierung keinesfalls dazu führen, dass das betreffende Dienstleistungsangebot bestimmten Bürgern nicht mehr zur Verfügung steht. Diese Dienstleistungen müssen immer und gleichermaßen für alle zugänglich sein, selbst wenn zumal aus geografischen oder technischen Gründen die Bereithaltung dieser Dienstleistungen sich für den Anbieter nicht rechnet. In solchen Fällen sollte der Rückgriff auf die für die Wahrnehmung des Dienstleistungsauftrags erforderlichen verwaltungsmäßigen, steuerlichen, rechtlichen und technischen Ausnahmeregelungen bis hin zu staatlichen Beihilfen in Abweichung vom gemeinschaftlichen System zulässig sein und gefördert werden.

3.2. Zu den Grundsätzen, die in eine mögliche Rahmenrichtlinie oder ein anderes auf Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bezügliches globales Instrument aufgenommen werden könnten, hat sich der Ausschuss wie folgt geäußert ([6]):

„Die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse müssen, da die Bürger einen Anspruch auf ihre Erbringung haben, folgenden Leitprinzipien genügen:

Gleichbehandlung: Alle Bürger haben den gleichen Anspruch auf Zugang zu den gemeinwohlorientierten Leistungen. Der Begriff der Gleichbehandlung beinhaltet ein Verbot jedweder unbegründeter Diskriminierung aus persönlichen oder sozialen Gründen bei der Erbringung der Leistungen, ist aber nicht gleichbedeutend mit einer Verpflichtung zur Einheitlichkeit.

Universalität: Im Rahmen der erbrachten Dienstleistungen müssen die Grundversorgungsleistungen universell erbracht werden.

Zuverlässigkeit: Die gemeinwohlorientierten Leistungen müssen kontinuierlich, regelmäßig und ununterbrochen erbracht werden. Unregelmäßige Erbringung oder Aussetzung der Erbringung sind nur zulässig unter besonderen Voraussetzungen, die durch die für den jeweiligen Bereich geltenden Bestimmungen geregelt werden.

Beteiligung: Die Nutzer müssen an der Entwicklung der gemeinwohlorientierten Leistungen aktiv beteiligt werden. Ziel dieser Beteiligung ist es, den Anspruch der Bürger auf eine korrekte Erbringung der Leistungen zu schützen und die Zusammenarbeit unter den Leistungserbringern zu fördern.

Transparenz: Die Leistungserbringer gewährleisten, dass die Leistungsempfänger umfassend über die Leistungserbringung, insbesondere die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und die Tarife, informiert werden.

([1]) ABl. C 241 vom 7.10.2002, Ziffer 4.1.2.

([2]) Stellungnahme des EWSA zum Thema „Private Sozialdienste ohne Erwerbszweck im Kontext der Daseinsvorsorge in Europa", ABl. C 311 vom 7.11.2001.

([3]) Mitteilung der Kommission „Europäisches Regieren: Bessere Rechtsetzung", KOM(2002) 275 endg., S. 3.

([4]) Siehe die in Fußnote 19 genannte Stellungnahme, Ziffer 4.1.d.

([5]) ABl. C 241 vom 7.10.2002, Ziffer 4.3.

([6]) ABl. C 368 vom 20.12.1999, Ziffer 5.3 8 (vollständig).

Dazu müssen die Leistungserbringer die Leistungsempfänger über die finanziellen und technischen Bedingungen der Leistungserbringung sowie über jedwede Veränderung, die die Leistungserbringung beeinflusst, informieren und die Regelung der Leistungserbringung veröffentlichen.

Vereinfachung der Verfahren: Die Leistungserbringer vereinfachen so weit wie möglich die von den Nutzern zu beschreitenden Verfahrenswege und liefern geeignete Erklärungen.

Ferner sind so weit wie möglich einheitliche Formulare zu benutzen und die Verfahren zur Abonnierung und zur Bezahlung der Dienste zu vereinfachen und mitzuteilen.

Auf jeden Fall führen die Leistungserbringer interne Verfahren zur Lösung von Reklamationen seitens der Nutzer ein. Diese Verfahren müssen zugänglich sowie leicht verständlich und anwendbar sein, sodass gewährleistet ist, dass die Leistungserbringer Beschwerden der Nutzer oder Verbrauchervereinigungen berücksichtigen und die Wahrnehmung des Reklamationsrechtes bei einer Ausgleichsinstanz sowie allgemein der Zugang zur Justiz erleichtert werden.

Wirtschaftlichkeit und Effizienz: Die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse müssen auf effiziente und wirtschaftliche Weise erbracht werden. Die Leistungserbringer ergreifen die hierzu notwendigen Maßnahmen.

Qualität der Dienste: Die Leistungserbringer legen fest, welche Faktoren für die Qualität der Dienste ausschlaggebend sind, und veröffentlichen davon ausgehend die qualitativen und quantitativen Normen, zu deren Einhaltung sie sich verpflichten.

Diese Normen sind bedingungslos aufrechtzuerhalten. Eine Abweichung davon ist nur dann zulässig, wenn sich daraus Vorteile für die Nutzer ergeben und sie im Rahmen regelmäßig einzuberufender Sitzungen mit den Nutzern abgesprochen werden.

Angemessenheit der Leistungen: Die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind an die Bedürfnisse der Allgemeinheit und an den technischen und wirtschaftlichen Fortschritt anzupassen.

Ergebnisbewertung: Die Bedingungen für die Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen werden regelmäßig seitens des Leistungserbringers bewertet. Dazu sind u. a. Informationen über die Zufriedenheit der Leistungsempfänger einzuholen.

Zusammenarbeit zwischen den Leistungserbringern: Auch wenn die Leistung unter Wettbewerbsbedingungen erbracht wird, bemühen sich die Leistungserbringer um eine Zusammenarbeit im Hinblick auf die Einhaltung dieser Grundsätze.

Erschwinglicher Preis: Der Zugang zu diesen Dienstleistungen muss für die Bürger zu erschwinglichen Preisen möglich sein. Maßgeblich sollte hier das Konzept der ‚vertretbaren Kosten' sein.

Umweltschutz: Bei der Festlegung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und ihrer Erbringung müssen die Anforderungen des Umweltschutzes als eines wesentlichen Bestandteils des sozialen und territorialen Zusammenhalts berücksichtigt werden."

Der Ausschuss betont erneut die Notwendigkeit der Berücksichtigung dieser Grundsätze, zu denen noch der Grundsatz der Umkehrbarkeit der Dienstleistungen im allgemeinen Interesse hinzukommen müsste. Unter „Umkehrbarkeit" versteht der Ausschuss hier in Erwägung des Subsidiaritätsprinzips sowie von Artikel 295 des Vertrags, dass erstens den Dienstleistungsnutzern die Garantie gegeben wird, dass jede de jure oder de facto bestehende Situation regelmäßig von den Behörden der Mitgliedstaaten auf den Prüfstand gestellt wird, und dass zweitens die Mitgliedstaaten und ihre regionalen und lokalen Gebietskörperschaften nach freiem Ermessen darüber befinden können müssen, auf welche Art und Weise sie die Erbringung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse regeln wollen. Dies schließt insbesondere die Möglichkeit einer Rücküberführung des Eigentums vom Privatsektor auf den öffentlichen Sektor nach einer objektiven Bestandsaufnahme im Interesse der Nutzer und der betroffenen Beschäftigten ein.

3.3. Zur Organisation [1], Regulierung [2], Finanzierung [3] und Bewertung dieser Dienstleistungen hat sich der Ausschuss mit folgenden Leitsätzen geäußert:

— Über die Form der Organisation entscheidet jede Behörde nach dem Prinzip der „freien Wahl des Verwaltungstyps" (d. h. der direkten Erbringung durch die Behörde selbst oder der indirekten Erbringung); in letzterem Fall bestimmt sie die Erbringer für die jeweiligen Leistungen des allgemeinen Interesses, für die sie zuständig ist.

— Die Regulierung kann in Form der Verwaltung durch eine einzelne Behörde oder eine Gruppe von Behörden erfolgen, die Aufgaben der Bewertung, Überprüfung und Intervention wahrnimmt.

— In Bezug auf die Finanzierung müssen die Beziehungen zwischen den Dienstleistungsunternehmen und den Behörden in einem Vertrag festgehalten werden, der u. a. Grundsätze der Preisgestaltung und wesentliche Finanzierungsbestimmungen enthält.

Der Ausschuss hält es darüber hinaus für angebracht, den Grundsatz der freien Verwaltung der Gebietskörperschaften festzuschreiben. Auch sollten seiner Ansicht nach die Kriterien für die Bewertung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erweitert werden und insbesondere der Dienstleistungsqualität Rechnung tragen. Bei der Finanzierung muss ein Kostenausgleich für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen definiert werden.

---

[1] ABl. C 241 vom 7.10.2002, Ziffer 4.12.
[2] ABl. C 241 vom 7.10.2002, Ziffer 4.11.
[3] ABl. C 241 vom 7.10.2002, Ziffer 4.13.

3.4. Der Ausschuss hat auf folgende Maßnahmen hingewiesen, die zur Verbesserung der Rechtssicherheit beitragen können:

— Die Definition der Leistungen der Daseinsvorsorge muss auf der geeignetsten Ebene und in Absprache mit den unterschiedlichen europäischen, nationalen und regionalen Ebenen vorgenommen werden. Darüber hinaus obliegt es den Behörden, neue gesellschaftliche Bedürfnisse und technische Fortschritte — vor allem jene der Informationsgesellschaft — bei der Festlegung der Ziele und der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und der Inhalte des Universaldienstes zu berücksichtigen ([1]).

— Wenn die Behörden beschließen, einen Dritten mit der Verwaltung eines Dienstes zu beauftragen, und dies mit der Gewährung von Sonderrechten oder ausschließlichen Rechten verbunden ist, muss die Auswahl gemäß den Vorschriften für öffentliche Ausschreibungen erfolgen ([2]).

— Zur Förderung der demokratischen Teilhabe und der Bürgerbeteiligung sollten die Nutzer der Dienstleistungen konsultiert werden ([3]).

— Wichtig sind die Information, Anhörung und Beteiligung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter ([4]).

— Aufgrund der Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Aktivitäten müssen Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit den nationalen Bildungssystemen und der Versicherungspflicht in einem Grundsystem der Sozialversicherung stehen, ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Wettbewerbs- und Binnenmarktvorschriften — jedoch nicht von den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts — ausgenommen sein. Dasselbe gilt für Dienstleistungen, die von sozialen, karitativen oder kulturellen Einrichtungen ohne Gewinnzweck erbracht werden ([5]).

3.5. Der Ausschuss hält ebenfalls das Kriterium für maßgeblich, dass die Union ein hohes Verbraucherschutzniveau bei der Erbringung dieser Dienstleistungen in all ihren Phasen fördern muss, und zwar:

— in der vorvertraglichen Phase durch zugängliche, adäquate und sachbezogene Informationen und eine wirkliche Öffentlichkeit;

— in der Vertragsphase durch eindeutige Verträge ohne missbräuchliche Bestimmungen, mit einem erschwinglichen Preis und zuvor festgelegten Qualitätsanforderungen;

— in der nachvertraglichen Phase durch die Festlegung gut handhabbarer, einfacher und wirkungsvoller Verfahren zur außergerichtlichen Geltendmachung von Beschwerden mit, soweit möglich, einheitlichen Formularen und automatischen Entschädigungen im Fall suboptimal erbrachter Dienstleistungen, ausgenommen in Fällen von höherer Gewalt.

([1]) ABl. C 241 vom 7.10.2002, Ziffer 4.8.2.
([2]) ABl. C 241 vom 7.10.2002, Ziffer 4.12.1.
([3]) ABl. C 241 vom 7.10.2002, Ziffer 4.14.
([4]) ABl. C 241 vom 7.10.2002, Ziffer 4.15.
([5]) ABl. C 241 vom 7.10.2002, Ziffer 4.17.

4. **Antworten auf das Grünbuch der Kommission**

Das am 21. Mai 2003 von der Kommission vorgelegte Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse soll eine umfassende Konsultation über die vier in Ziffer 2.4 dieser Stellungnahme genannten Themen einleiten. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hält diese Debatte für besonders wichtig zu einer Zeit, in der die Europäische Union um inhaltliche und institutionelle Reformen bemüht ist und zehn neue Mitgliedstaaten aufnehmen wird.

Nach Ansicht des Ausschusses kann auf der Grundlage der von der Kommission im Grünbuch aufgeworfenen Fragen der von Präsident Prodi im Oktober 2002 angekündigte soziale und zivile Dialog geführt werden, um eine Strategie für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu entwickeln. Dies erfordert die Einbindung aller beteiligten Gruppen; auch der EWSA ist zur Mitarbeit bereit.

Die Themenliste des Grünbuchs ist allerdings nicht als erschöpfend anzusehen, sondern erfordert Ergänzungen, u. a. durch einen Abschnitt über die Rechte, die die Bürger im Hinblick auf Dienstleistungen von allgemeinem Interesse haben.

Außerdem wird die Frage der Sozialdienste im Grünbuch nur gestreift. Auch wenn diese Dienste in der Charta der Grundrechte an gesonderter Stelle erwähnt werden, gehören sie doch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und sind ein grundlegender Bestandteil des europäischen Sozialmodells. Dabei besteht gegenwärtig die Tendenz, sie mehr und mehr dem Wettbewerbsrecht zu unterwerfen.

Das Grünbuch enthält 30 Fragen in zehn Kapiteln, zu denen die Kommission Antworten und Anregungen erbittet.

Neben seinen in früheren Stellungnahmen geäußerten Bemerkungen zu einigen Fragen, auf die er oben bereits verwiesen hat, möchte der Ausschuss insbesondere folgende Punkte hervorheben:

4.1. *Welche Art von Subsidiarität?*

4.1.1. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die von grundlegender Bedeutung für die Verbesserung der Lebensqualität aller Bürger sind, erfordern ihrem Wesen nach eine pragmatische Umsetzung der Grundsätze Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und Bürgernähe.

4.1.2. Dabei muss die Wahrung der vielfältigen Formen ihrer Organisation und Regulierung, die durch die geschichtliche Entwicklung, die Traditionen und Institutionen eines Landes und die Eigenheiten der jeweiligen Dienste bedingt ist, harmonisch mit dem Prozess der europäischen Integration in Einklang gebracht werden. Dies erfordert einen differenzierten Ansatz je nach dem betreffenden Dienstleistungstyp, um größtmögliche Effizienz zu erreichen, d. h. transeuropäische, grenzübergreifende, einzelstaatliche, regionale, kommunale, lokale Lösungen.

4.1.3. Nach diesen Maßgaben müssen die Zuständigkeiten der Europäischen Union, der Mitgliedstaaten und der infranationalen Einrichtungen und die Möglichkeiten ihrer Zusammenarbeit geklärt werden. Jede öffentliche Ebene muss frei über die Art der Organisation und der Verwaltung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, für die sie zuständig ist, befinden können. Ziel muss die Sicherstellung des Qualitätsniveaus sein, das für die Befriedigung der wesentlichen, unerlässlichen Bedürfnisse der Nutzer und Bürger nötig ist.

4.1.4. Die Verantwortlichkeit der EU im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse darf nicht primär auf die Verwirklichung des Binnenmarktes und eine fallweise Umsetzung des Wettbewerbsrechts gerichtet sein. Durch die Förderung der Qualität und Effizienz dieser Dienstleistungen und die Eröffnung von Rechtshilfemöglichkeiten für die Bürger muss die EU die Grundrechte garantieren und zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union, zur sozialen Eingliederung und zu einer ausgewogenen, nachhaltigen Entwicklung beitragen.

4.1.5. Die Union sollte sich darüber hinaus vornehmen, auf europäischer Ebene Dienstleistungen von allgemeinem, gemeinschaftlichem Interesse nach dem Vorbild von Galileo, einheitlicher Luftraum u. a. zu entwickeln.

4.1.6. In dieser Hinsicht verweist der Ausschuss auf seine Empfehlung, die Förderung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in Artikel 3 der künftigen Verfassung als Ziel der Gemeinschaft festzuschreiben. Der EWSA sieht es als einen Fortschritt an, dass im Verfassungsentwurf des Konvents zur Zukunft Europas der derzeitige Artikel 16 betreffend die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ergänzt und gestärkt und zu einer Rechtsgrundlage gemacht wird („Diese Grundsätze und Bedingungen werden durch Europäische Gesetze festgelegt" — Artikel III-6), die zu den „allgemein anwendbaren Bestimmungen" zählt.

4.2. *Sektorspezifische Vorschriften und allgemeiner Rechtsrahmen*

4.2.1. Der EWSA dringt auf eine Richtlinie oder ein Rahmengesetz, in dem zur Gewährleistung einer höheren Rechtssicherheit und der wirtschaftlichen Planungssicherheit für alle betroffenen Akteure bei gleichzeitiger Wahrung des nötigen Handlungsspielraums für die Mitgliedstaaten folgendes festgelegt wird:

— die Grundsätze für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse,

— die dem Gemeinschaftsrecht zu entnehmenden Leitsätze,

— die Art der Finanzierung von Gemeinwohl- oder Universaldienstverpflichtungen,

— die möglichen Organisations- und Regulierungsformen,

— die Leistungsbewertungsverfahren,

— die Rechte der Nutzer.

4.2.2. Bei den sozialen Diensten spricht sich der Ausschuss für einen dynamischen Ansatz und eine gründliche Auslotung aus. Alle Beteiligten müssen im Rahmen eines zivilen Dialogs in den Prozess einbezogen werden.

4.2.3. Darüber hinaus muss nach Meinung des EWSA auch der Standpunkt der Unternehmen als Nutzer von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse berücksichtigt werden. Ganz gleich, wo sie geografisch angesiedelt sind, und insbesondere in ländlichen und schwer erreichbaren Regionen wie etwa Inselregionen und Berggebieten, müssen Unternehmen zu denselben angebots- und kostenmäßigen Bedingungen Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen haben wie die Unternehmen in den Gebieten, in denen ein leichterer Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen besteht, wie etwa Städten. Die Mitgliedstaaten sollten ermächtigt und ermutigt werden, besondere Ausnahmeregelungen — auch im steuerlichen Bereich — zu treffen, um rechtliche und wirtschaftliche Bedingungen im Sinne einer positiven Diskriminierung zu schaffen und so diese Dienste in schwer erreichbaren Gebieten halten zu können, sowie Sondermaßnahmen zugunsten der Unternehmen in diesen Gebieten zu ergreifen. Diese Bestimmung sollte in der Rahmenrichtlinie verankert werden.

4.2.4. Für den Ausschuss schließen allgemeiner Rechtsrahmen und sektorspezifische Vorschriften einander nicht aus; man sollte vielmehr versuchen, die Vorzüge beider Regelungsformen miteinander zu kombinieren.

4.3. *Wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Leistungen*

4.3.1. Die Grenze zwischen wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Natur ist unscharf und von Grauzonen durchsetzt und daher kein verlässliches Kriterium, was heute zu einer wachsenden Rechtsunsicherheit führt. Eine Klarstellung ist nötig.

4.3.2. Jede im allgemeinen Interesse liegende Leistung, auch wenn sie ohne Erwerbszweck oder ehrenamtlich erbracht wird, stellt einen bestimmten wirtschaftlichen Wert dar, ohne dass sie deswegen unter das Wettbewerbsrecht fällt. Außerdem kann ein und dieselbe Dienstleistung gleichzeitig handelsfähig und nicht handelsfähig sein. Ebenso kann eine Dienstleistung von handelsfähiger Art sein, ohne dass der Markt deswegen imstande wäre, die Diensterbringung im inhaltlichen Sinne der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und nach den für sie geltenden Grundsätzen zu gewährleisten.

4.3.3. Es geht also nicht um die Unterscheidung zwischen Dienstleistungen „wirtschaftlicher" und „nichtwirtschaftlicher" Art, sondern vielmehr um eine pragmatische Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. Die EU muss die Art der Dienstleistungen (hoheitlich oder im nationalen Interesse liegend, regional oder kommunal, im Bereich der allgemeinen Schulpflicht, der gesetzlichen Gesundheits- und Sozialsysteme, kulturelle Aktivitäten, karitative Tätigkeiten, Dienste sozialer Art oder auf Solidarität oder Spenden basierende Dienste etc.) berücksichtigen, die von der Anwendung des gemeinsamen Wettbewerbsrechts auszunehmen sind.

4.3.4. Für andere Dienste sind im Rahmengesetz und den sektorspezifischen Vorschriften die Regulierungsgrundsätze und -modalitäten klar zu definieren, die ergänzend neben das gemeinsame Wettbewerbsrecht treten; diese legislative Definition muss es erlauben, im Zuge der Weiterentwicklung notwendig werdende Anpassungen vorzunehmen.

4.4. *Ein gemeinsames Paket von Verpflichtungen*

4.4.1. In zu vielen Fällen werden die im Grünbuch erörterten Gemeinwohlverpflichtungen nach wie vor den Mitgliedstaaten und ihren Regelungsmöglichkeiten überlassen, während die Zuständigkeiten der EU nur wenig entwickelt sind (außer im Bereich des auf Gemeinschaftsebene definierten Universaldienstes).

4.4.2. Zur Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts muss die EU folglich über eigene Kompetenzen verfügen; gleiches muss in den Bereichen transeuropäische Netze, Umweltschutz, Gesundheit und Sicherheit gelten.

4.4.3. Nach Ansicht des EWSA muss die Union stärker dem Umstand Rechnung tragen, dass sich die Definition des Universaldienstes wandelt. Zum einen ist seine Definition nämlich in den Sektoren, für die er festgelegt wurde, trotz zahlreicher, rascher Veränderungen in Technik und Wirtschaft inhaltlich unverändert geblieben.

4.4.4. Zum anderen sollte die EU eingehend prüfen, in welchen weiteren Sektoren sie für jeden Bürger eine Garantie des Zugangs zu grundlegenden Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Wasser und Abwasserentsorgung, grundlegende Bankdienstleistungen, Wohnraumversorgung u. a.) konzipieren kann.

4.5. *Sektorale Verpflichtungen*

4.5.1. Fragen der Sicherheit, der Versorgungssicherheit oder des Umweltschutzes haben natürlich eine sektorale Dimension, oft aber auch eine sektorübergreifende; diese allgemeinen Aspekte könnten folglich als Teil des gemeinsamen Pakets von Verpflichtungen geregelt werden.

4.5.2. Auch Fragen des Netzzugangs, der Interoperabilität und der Zusammenschaltung sind ebenso wie die spezifische Problematik von Grenzgebieten nicht auf den einen oder anderen Sektor begrenzt, sondern erfordern ein weiter reichendes Tätigwerden der Gemeinschaft.

4.6. *Definition der Verpflichtungen und Organisationsformen*

4.6.1. Eine aktive Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bedeutet, dass jede Verantwortungsebene innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs offen die Ziele für die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und ggf. die Gemeinwohl- oder Universaldienstverpflichtungen festgelegt. Sie entscheidet, ob sie die Diensterbringung selbst wahrnimmt („In-house-Erbringung“) oder sie auf einen externen Betreiber überträgt, wofür feste Ausschreibungsverfahren vorzusehen sind. In beiden Fällen sind Regulierungszuständigkeiten und -aufgaben von der Betreiberfunktion zu trennen.

4.7. *Finanzierung*

4.7.1. Die betreffende Verantwortungsebene legt transparent und nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die Finanzierung der Gemeinwohl- oder Universaldienstverpflichtungen fest. Europäische Rechtsvorschriften müssen dafür Sorge tragen, dass die Finanzierung dieser Verpflichtungen langfristig gesichert ist.

4.7.2. Nach Ansicht des EWSA sollten die in Frage kommenden Formen der Finanzierung dieser Verpflichtungen nicht eingeschränkt und darf auch nicht einer öffentlichen Finanzierung direkt aus dem Haushalt der Vorzug gegeben werden, denn dies widerspräche dem Grundsatz der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Jede Finanzierungsform hat ihre Vorzüge, die sie für einen bestimmten Sektor oder ein bestimmtes Ziel besser geeignet machen; folglich muss die Ebene, die für die Kontrolle der Einhaltung der mit den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse verbundenen Verpflichtungen verantwortlich ist, auch das Recht haben, die Verwaltungs- und Finanzierungsform zu bestimmen und ihre jeweiligen Vorzüge miteinander zu kombinieren.

4.7.3. Angesichts des begrenzten Finanzierungsvermögens eines Teils der neuen Mitgliedstaaten sollte die Union ihnen die notwendigen Mittel an die Hand geben, damit sie die Entwicklung wirksamer Dienstleistungen von allgemeinem Interesse fördern können.

4.8. *Evaluierung*

4.8.1. Die Definition von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und die damit verbundenen Zielsetzungen, Organisations- und Regulierungsformen und Finanzierungsarten unterliegen zeitlichen und räumlichen Veränderungen. Gleichzeitig muss die Gemeinschaft in ihrer Gesetzgebung bemüht sein, die Anwendung des Wettbewerbsrechts und diese Ziele in ein entwicklungsfähiges Gleichgewicht zueinander zu bringen.

4.8.2. Neben dem Austausch bewährter Praktiken und dem Benchmarking muss aus diesen beiden Gründen die Leistungsbewertung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ein Grundanliegen der EU sein, damit sie stetig auf die Verbesserung ihrer Qualität und Wirksamkeit hinwirken kann. Bei der Aufstellung von Bewertungskriterien muss neben wirtschaftlichen Gesichtspunkten der Definition der Bedürfnisse der Nutzer und Bürger (woraus folgt, dass sie über Möglichkeiten zur Äußerung dieser Bedürfnisse verfügen müssen), der Qualität des Dienstes und den Modalitäten seiner Erbringung Rechnung getragen werden.

4.8.3. Angesichts der unterschiedlichen Zielsetzungen der einzelnen Akteure, die an der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse mitwirken, sollten alle in die Ausarbeitung von Evaluierungsmodalitäten und die Ergebnisbewertung einbezogen werden. Kein Akteur hat einen Alleinanspruch auf die Bewertung.

4.8.4. Die Nutzer, an die sich die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gemäß ihren jeweiligen Bedürfnissen und Anliegen richten, müssen über ihre Vertreter in die Evaluierung einbezogen werden.

4.8.5. In dieser Hinsicht könnte der EWSA, in dem die wichtigsten Akteure vertreten sind, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu tun haben, einen wertvollen Beitrag zur Evaluierung leisten.

4.9. *Handelspolitik*

4.9.1. Die für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse notwendigen Ausnahmeregelungen müssen von der Europäischen Union in den Verhandlungen über das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) nachdrücklich eingefordert und verteidigt werden.

4.9.2. Generell muss die Union in diesen Verhandlungen eine Infragestellung der Art der Organisation und Regulierung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, die sie definiert hat, zurückweisen und die Beachtung der Werte, auf die sie sich gründet, insbesondere in ihren Beziehungen zu den Entwicklungsländern sicherstellen.

4.10. *Entwicklungszusammenarbeit*

4.10.1. In vielen Bereichen sind zur Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse Infrastrukturarbeiten nötig, die sehr hohe Investitionen erfordern, die sich kurzfristig kaum wieder hereinwirtschaften lassen. Dies stellt insbesondere für Entwicklungsländer, die verschuldet sind und einen hohen Entwicklungsbedarf (z. B. im Sektor Wasser) haben, eine erhebliche Belastung dar. Die EU sollte daher besondere Anstrengungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit unternehmen, um solche Infrastrukturarbeiten zu unterstützen.

Brüssel, den 11. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

ANHANG

zu der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Folgende Änderungsanträge, die mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen als Ja-Stimmen erhalten haben, wurden im Lauf der Beratungen abgelehnt (Artikel 54 Absatz 3 GO):

Ziffer 3.1

Streichen und durch folgenden Text ersetzen:

„3.1. In seinen Stellungnahmen CES 949/1999 und CES 860/2002 ist der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss bereits auf die meisten im Grünbuch der Kommission gestellten Fragen eingegangen. In der letztgenannten Stellungnahme spricht er sich für eine Rahmenrichtlinie aus, die die politischen Grundsätze im Zusammenhang mit den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse stärken und den Mitgliedstaaten die erforderliche Flexibilität auf diesem Gebiet verleihen soll."

Ziffer 3.1.1

Streichen und durch folgenden Text ersetzen:

„3.1.1. Nach der Prüfung des Grünbuchs und einschlägiger Gerichtsurteile (Ziffern 1.4.2-1.4.4) ist der Ausschuss nunmehr zu einem anderen Schluss gekommen. In erster Linie müssen die Selbstverwaltungsrechte und -pflichten der Mitgliedstaaten und der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sichergestellt werden, damit diese für die Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sorgen können. Wie an anderer Stelle in der Stellungnahme genauer ausgeführt, sind die Dienstleistungen unterschiedlich und ständigen Entwicklungen unterworfen, weshalb es unmöglich ist, genaue Definitionen festzulegen. Zudem sind durch die Gerichtsurteile die Probleme hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den Bestimmungen über staatliche Beihilfen geklärt worden. Unter diesen Umständen würde eine Rahmenrichtlinie oder ein anderes allgemeines EU-Instrument auf den verschiedenen Rechtsetzungsebenen nur zu Verwirrung, Unklarheiten und Auslegungsschwierigkeiten führen."

Einfügung einer neuen Ziffer 3.1.2

„3.1.2. Neue Rechtsvorschriften auf Unionsebene sollten nur für besondere Bereiche entwickelt werden, um Märkte zu öffnen und zu harmonisieren, wenn dies für die europäischen Verbraucher und übrigen Wirtschaftsteilnehmer als vorteilhaft angesehen wird, wie beispielsweise in den Bereichen Telekommunikation oder Energie. In diesen Fällen sind stringente Bestimmungen zur Bereitstellung universaler öffentlicher Dienstleistungen in entsprechenden sektorspezifischen Richtlinien enthalten bzw. müssen darin aufgenommen werden."

Begründung

Ergibt sich aus dem Text.

Ziffer 3.2 (nach aktualisierter Nummerierung)

Den ersten Satz wie folgt ändern:

„3.2. Zu den Grundsätzen, die von den entsprechenden Behörden und Wirtschaftsteilnehmern gewahrt werden sollten ~~in eine mögliche Rahmenrichtlinie oder ein anderes auf Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bezügliches globales Instrument aufgenommen werden könnten~~, hat sich der Ausschuss wie folgt geäußert..."

Begründung

Entsprechend den Änderungsanträgen zu Ziffer 3.1.

Ziffer 4.1.6

Wie folgt ändern:

„4.1.6. In dieser Hinsicht verweist der Ausschuss auf seine Empfehlung, die Förderung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in Artikel 3 der künftigen Verfassung als Ziel der Gemeinschaft festzuschreiben. Dennoch sind gewisse Fortschritte im Verfassungsentwurf zu begrüßen. ~~Der EWSA sieht es als einen Fortschritt an, dass im Verfassungsentwurf des Konvents zur Zukunft Europas der derzeitige Artikel 16 betreffend die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ergänzt und gestärkt und zu einer Rechtsgrundlage gemacht wird (‚Diese Grundsätze und Bedingungen werden durch Europäische Gesetze festgelegt' — Artikel III.6), die zu den ‚allgemein anwendbaren Bestimmungen' zählt.~~"

Begründung

Entsprechend den Änderungsanträgen zu Ziffer 3.1. (Allgemeine) europäische Rechtsvorschriften sind nicht wünschenswert.

Ziffer 4.2

Die gesamte Ziffer streichen.

Begründung

Entsprechend den Änderungsanträgen zu Ziffer 3.1. Die wichtige Frage sozialer Dienste wird an einer anderen Stelle im Stellungnahmeentwurf aufgegriffen, und die Aussage von Ziffer 4.2.2 könnte dort eingebunden werden.

Ziffer 4.3.4

Wie folgt ändern:

„4.3.4. Für andere Dienste sind ~~im Rahmengesetz und~~ in den sektorspezifischen Vorschriften die Regulierungsgrundsätze und -modalitäten klar zu definieren, die ergänzend neben das gemeinsame Wettbewerbsrecht treten; diese legislative Definition muss es erlauben, im Zuge der Weiterentwicklung notwendig werdende Anpassungen vorzunehmen."

Begründung

Entsprechend den Änderungsanträgen zu Ziffer 3.1.

Ergebnis der Abstimmung

Ja-Stimmen: 28, Nein-Stimmen: 52, Stimmenthaltungen: 5.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission ‚Europäisches Aktionsprogramm für die Straßenverkehrssicherheit — Halbierung der Zahl der Unfallopfer im Straßenverkehr in der Europäischen Union bis 2010: eine gemeinsame Aufgabe'"

(KOM(2003) 311 endg.)

(2004/C 80/21)

Die Europäische Kommission beschloss am 2. Juni 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 24. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Simons.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 112 Ja-Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Kommission möchte mit dieser Mitteilung das im Weißbuch zur europäischen Verkehrspolitik verankerte Ziel, die Zahl der Verkehrstoten bis 2010 um die Hälfte zu verringern, ausgestalten.

1.2. Das von ihr vorgeschlagene Aktionsprogramm bezweckt,

— die Verkehrsteilnehmer zu einem besseren Verhalten anzuhalten,

— die Fahrzeuge sicherer zu machen und

— die Straßeninfrastruktur zu verbessern.

1.3. Die Kommission führt in ihrem Programm konkrete Maßnahmen an, die von der Erstellung technischer Leitlinien bis zur Sammlung und Auswertung von Unfalldaten reichen. Als Beispiele führt der Ausschuss hier lediglich die Maßnahmen an, zu denen er mittlerweile um Stellungnahme ersucht wurde bzw. in Kürze gehört werden wird:

— Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Gurtanlegepflicht in Kraftfahrzeugen mit einem Gewicht von weniger als 3,5 Tonnen ([1])

— Ausbildung von Berufskraftfahrern im Güter- oder Personenkraftverkehr ([2])

— Mindestanforderungen für die Sicherheit von Tunneln im transeuropäischen Straßennetz ([3])

— Informations- und Kommunikationstechnologien für sichere und intelligente Fahrzeuge ([4]) (TEN/164) (in Arbeit)

— Straßenkontrollen ([5]) (TEN/166) (in Arbeit)

— Führerscheine ([6]) (TEN/167) (in Arbeit)

— Kfz-Sitzverankerungen ([7]) (INT/198) (in Arbeit)

— Kfz-Sicherheitsgurtverankerungen ([8]) (INT/199) (in Arbeit)

— Rückhaltesysteme in Kfz ([9]) (INT/200) (in Arbeit)

1.4. Schließlich fordert die Kommission all jene auf, die über Weisungs- oder Entscheidungsbefugnisse bzw. über wirtschaftliche oder gesellschaftliche Durchsetzungsmöglichkeiten oder ein Vertretungsmandat verfügen, ihren Beitritt zu einer europäischen Charta für die Straßenverkehrssicherheit zu erklären, wobei sich jeder Unterzeichner außer zur Einhaltung allgemeiner Grundsätze dazu verpflichtet, bestimmte Maßnahmen durchzuführen. Die so eingegangenen Verpflichtungen werden veröffentlicht und ihre Einhaltung überprüft.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass er zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur eine komprimierte Stellungnahme abgeben kann, die einen Rahmen für konkrete Maßnahmen vorgibt. Sobald die Kommission nähere Vorschläge zur Erreichung des Ziels vorlegt, wird der Ausschuss selbstverständlich hierzu Stellung nehmen.

([1]) KOM(2000) 815 endg. — 2000/0315 (COD) — ABl. C 260 vom 17.9.2001, S. 30.
([2]) KOM(2001) 56 endg. — 2001/0033 (COD) — ABl. C 260 vom 17.9.2001, S. 90.
([3]) KOM(2002) 769 endg. — 2002/0309 (COD) — ABl. C 220 vom 16.9.2003, S. 26.
([4]) KOM(2003) 542 endg.
([5]) KOM(2003) 628 endg.
([6]) KOM(2003) 621 endg.
([7]) KOM(2003) 361 endg. — 2003/0128 (COD).
([8]) KOM(2003) 362 endg. — 2003/0136 (COD).
([9]) KOM(2003) 363 endg. — 2003/0130 (COD).

2.2. Der Ausschuss betrachtet das Aktionsprogramm der Kommission als ein starkes politisches Signal an die Mitgliedstaaten, Anstrengungen zur Erreichung des Ziels dieses Programms zu unternehmen, obgleich es möglicherweise Unzulänglichkeiten enthält. Wie die Entschließung des Rates vom 5. Juni 2003 zeigt, wurde das Signal auch verstanden. Nunmehr kommt es auf die tatsächliche Umsetzung an.

2.3. Der Ausschuss erkennt die Bedeutung, die die Kommission der Verringerung der Zahl der Unfallopfer im Straßenverkehr beimisst, voll und ganz an, möchte jedoch auch einige Bemerkungen anbringen, um die Anwendbarkeit des Aktionsprogramms zu verbessern.

2.4. Beispielsweise vermisst der Ausschuss einen Hinweis auf seine Empfehlungen seiner Stellungnahmen aus den Jahren 1997 ([1]) und 2000 ([2]) sowie insbesondere eine Bewertung des zweiten EU-Programms zur Förderung der Straßenverkehrssicherheit. Der Ausschuss hält es für sinnvoll, Lehren aus der Vergangenheit zu ziehen.

2.5. Der Ausschuss hält das Ziel der Kommission, die Zahl der Unfalltoten im Straßenverkehr bis 2010 gegenüber 2000 um die Hälfte zu verringern, für recht ehrgeizig. Nach Auffassung des Ausschusses könnte dieses Ziel an sich erreichbar sein, wenn ein konkretes Ziel genannt würde, d. h. „20 000 Unfallopfer weniger bis zum Jahr 2010", anstelle des vagen, kontextlosen Ausdrucks „Halbierung der Zahl".

2.6. Den Ansatz der Kommission, dem Subsidiaritätsprinzip über ein zielgerichtetes Aktionsprogramm konsequent Rechnung zu tragen, so dass alle Beteiligten auf den unterschiedlichen Ebenen über einen eindeutigen Handlungsrahmen verfügen, hält der Ausschuss an sich für einen richtigen Weg, denn hiermit wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit genommen, unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip bestimmte Maßnahmen nicht oder in nicht hinreichendem Maße umzusetzen.

2.7. Das unter Ziffer 2.4 genannte Ziel wurde allerdings im Jahr 2001 formuliert, also bevor die Europäische Union Entscheidungen über die Erweiterung der Union getroffen hatte. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die Kommission deshalb im Jahr 2006 eine Zwischenbilanz mit einigen zusätzlichen Vorschlägen aufstellen, weil in den neuen Mitgliedstaaten jährlich 12 000 Menschen bei Verkehrsunfällen zu Tode kommen und diese Zahl durch verstärkte gemeinsame Anstrengungen drastisch verringert werden kann.

2.8. Zur Erreichung des angestrebten Ziels ist der Kommission zufolge eine breite Palette von Maßnahmen vonnöten. Dazu zählen Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, die Verkehrsteilnehmer selbst zu einem besseren Verhalten anzuhalten, die Fahrzeuge sicherer zu machen und die Straßeninfrastruktur durch die Entschärfung von Unfallschwerpunkten zu verbessern. Da offensichtlich die weitaus meisten Unfälle durch menschliches Versagen verursacht werden, vertritt der Ausschuss die Auffassung, dass die bessere Einhaltung der geltenden Vorschriften, die den Verkehrsteilnehmer unmittelbar betreffen, besondere Beachtung verdient.

2.9. Nach Ansicht des Ausschusses würden mit der von der Kommission vorgeschlagenen Unterzeichnung der Europäischen Charta zur Einführung spezifischer Maßnahmen bessere Ergebnisse erzielt, wenn die EU die Einführung dieser spezifischen Maßnahmen in der einen oder anderen Form unterstützte.

3. **Besondere Bemerkungen**

3.1. Der Ausschuss teilt die Auffassung der Kommission, dass eine zu große Zurückhaltung der Mitgliedstaaten festzustellen ist, wenn es um Gemeinschaftsmaßnahmen auf dem Gebiet der Verkehrssicherheit geht. Dies ist sicher zu bedauern angesichts des Ernsts der Problematik und der geteilten Verantwortung für unterschiedliche Aspekte der Straßenverkehrssicherheit auf den verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen. Die Kommission erhärtet diese Feststellung mit einem Verweis auf die Harmonisierung des höchstzulässigen Blutalkoholspiegels, die schon seit 12 Jahren im Gespräch ist und immer noch nicht beschlossen wurde, obwohl, wie aus einer Übersicht der Kommission hervorgeht, der Alkoholkonsum für 25 % der Verkehrsunfälle mit Todesfolge verantwortlich ist. Hinzu kommt vermehrt das Problem des Fahrens unter Drogeneinfluss.

3.2. In seiner Empfehlung aus dem Jahr 2001 ([2]) hat sich der Ausschuss bereits für die Harmonisierung von Alkohol- und Drogenkontrollen in der EU zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit ausgesprochen. Der Ausschuss möchte nochmals eindringlich an die Kommission appellieren, dies mit neuem Schwung anzugehen und insbesondere den Rat aufzufordern, endlich eine angemessene Beschlussfassung auf den Weg zu bringen.

3.3. Ähnlich wie der Ausschuss in Ziffer 3.9 vier Ursachen für 37,5 % der Unfälle mit Todesfolge anführt, bei denen zielgerichtete Maßnahmen sehr nutzbringend sein könnten, sollte auch die Kommission Prioritäten aufstellen. Daneben hält der Ausschuss die Kosteneffizienz für einen wesentlichen Grundsatz; für alle durchzuführenden Maßnahmen, die von der Kommission in ihre Mitteilung aufgenommen wurden, sollten Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt werden.

3.4. Der Ausschuss hält eine genauere Analyse der Unfälle für eine unabdingbare Voraussetzung zielgerichteter Maßnahmen. Dazu könnte eine Art Ursachenkarte erstellt werden, die die entsprechenden Erkenntnisse ermöglicht. Außerdem möchte der Ausschuss darauf hinweisen, dass sich die Wirkung einiger Maßnahmen oder die Kontrolle von Maßnahmen verbessert, wenn in der gesamten EU harmonisierte Vereinbarungen in den Mitgliedstaaten umgesetzt und kontrolliert werden, beispielsweise die Harmonisierung der Höchstgeschwindigkeiten, des höchstzulässigen Blutalkoholspiegels, der Sanktionsmechanismen usw.

([1]) ABl. C 73 vom 9.3.1998, S. 66.
([2]) ABl. C 14 vom 16.1.2001, S. 30.
([3]) ABl. C 14 vom 16.1.2001, S. 30.

3.5. Der Ausschuss unterstützt die von der Kommission für das Aktionsprogramm vorgeschlagenen Maßnahmen, die von harmonisierten Kontrollsystemen, permanenten Aufklärungs- und Sensibilisierungskampagnen bis hin zur Einführung eines Führerscheins mit Punktesystem reichen. Der Ausschuss möchte vor allem auf die Bedeutung einer guten Fahrgrundausbildung und von Auffrischkursen im Rahmen einer „ständigen Weiterbildung" für junge und ältere Fahrer hinweisen. Daneben verweist der Ausschuss auf einen seiner Ansicht nach bislang nicht ausreichend beachteten Aspekt, nämlich die aggressiven Straßenverkehrsteilnehmer. Diese Gruppe muss im Rahmen eines Straßenverkehrssicherheitsprogramms besonders ins Visier genommen werden. Selbstverständlich müssen auch die Vorteile des technischen Fortschritts bei der Fahrzeugkonstruktion und der Verbraucherinformation mithilfe des europäischen Programms zur Bewertung neuer Fahrzeugmodelle (EuroNCAP) so weit als möglich genutzt werden.

3.6. Was die Fahrzeugtechnik betrifft, so sollten Anreize dafür geschaffen werden, alle Fahrzeuge mit bestimmten Warngeräten auszustatten. Bei Pkw wären u. a. visuelle oder akustische Signale denkbar, die auf das Anlegen des Sicherheitsgurts auch auf den Rücksitzen, auf Geschwindigkeitsüberschreitung oder auf zu geringen Fülldruck der Reifen hinweisen, bei Lkw u. a. Reflektorstreifen am Heck und an der Seite.

3.7. Abgesehen von den vorgenannten fahrzeugtechnischen und Verhaltensaspekten sollte nach Ansicht des Ausschusses Verkehrssicherheitsaspekten wie der Vermeidung und der Ermittlung von Unfallschwerpunkten sowie der Harmonisierung der Straßenbeschilderung in den Mitgliedstaaten bereits bei der Anlage und Verbesserung der Straßeninfrastruktur stärker Rechnung getragen werden. Die Erstellung von Karten zu den Unfällen mit Todesfolge, in denen speziell die Unfallschwerpunkte ausgewiesen sind, in Verbindung mit einer Analyse der Unfallursachen je Unfallschwerpunkt ermöglicht einen entsprechenden Überblick. Diese Karte lässt sich im Anschluss mit der Charta vergleichen, so dass dort, wo nötig, Maßnahmen getroffen werden können. Zusätzlich sollten Informationen zu erfolgreichen Informationskampagnen wie die belgische Aktion BOB — „Der Fahrer bleibt nüchtern" verbreitet werden. Außerdem möchte der Ausschuss auf die gute Arbeit von „EuroRAP" ([1]) zur Verringerung der Zahl der Unfallopfer aufmerksam machen. EuroRAP erstellt eine Karte mit Straßen verschiedener Länder, aus der das Unfallrisiko verschiedener Strecken hervorgeht. Die Grundlage für diese Karte bildet die Unfallhäufigkeit auf diesen Strecken.

3.8. Die Kommission widmet Maßnahmen, die für den gewerblichen Güter- und Personenverkehr getroffen wurden oder in Vorbereitung sind, breiten Raum. Das sind in der Regel Maßnahmen, die der Sicherheit der Verkehrsteilnehmer zugute kommen, weil die Berufskraftfahrer per definitionem Straßen häufiger befahren und mithin eher Gefahr laufen, an Unfällen beteiligt zu sein. Die Unfallursachen sind — leider — nach wie vor nicht hinreichend untersucht worden. Der Ausschuss begrüßt es daher, dass die Analyse von Verkehrsunfällen zu den wichtigsten Aufgaben der einzurichtenden europäischen Beobachtungsstelle für die Straßenverkehrssicherheit zählen soll.

([1]) European Road Assessment Programme.

3.9. Der Ausschuss möchte darauf hinweisen, dass von den 40 000 tödlichen Unfällen 15 000 durch Alkoholkonsum, überhöhte Geschwindigkeit, Nichtanlegen des Sicherheitsgurts oder eine Kombination der genannten Faktoren verursacht werden. Hinsichtlich der Effizienz dürften nach Meinung des Ausschusses zielgerichtete Maßnahmen auf diesen Gebieten in Kombination mit zusätzlichen Informationen über die Unfallschwerpunkte am nutzbringendsten sein.

3.10. Ferner weist der Ausschuss darauf hin, dass das Ziel der Kommission, die Zahl der Unfalltoten im Straßenverkehr bis 2010 um 50 % zu verringern, ein Ziel darstellt, bei dem der „Zugewinn" vornehmlich in den Ländern erzielt werden muss, in denen die Bedeutung von Straßenverkehrssicherheitsmaßnahmen derzeit nicht gebührend anerkannt wird. In Ländern, die bereits viel erreicht haben, wird es sehr schwer sein, noch weitere Verbesserungen zu erzielen — was jedoch nicht bedeutet, dass in diesen Ländern kein Handlungsbedarf bestehen würde.

3.11. Die Kommission schlägt die Einrichtung einer europäischen Beobachtungsstelle für die Straßenverkehrssicherheit als interne Stelle der Kommission vor. Der Ausschuss befürwortet die Einrichtung einer solchen Beobachtungsstelle, macht jedoch ausdrücklich zur Bedingung, dass die Stelle unabhängig arbeitet und über ausreichende Finanzmittel verfügt.

3.12. Der Ausschuss weist auf die Gefahren für die Straßenverkehrssicherheit hin, die mit der Handynutzung im Auto verbunden sind, auf jeden Fall beim Telefonieren ohne Freisprechanlage. Hier sind geeignete Kontrollen dringend erforderlich.

3.13. In dem Titel der Kommissionsmitteilung fehlt in der niederländischen Fassung hinter dem Wort „(Verkehrs-) Unfallopfer" die Angabe „im Straßenverkehr", obgleich sich dies beispielsweise in der französischen Fassung findet. Da auch in der niederländischen Sprache die Ausdrücke Luft-, See- und Binnenwasserverkehr existieren, muss die Kommission den Titel der Mitteilung wie oben dargelegt ändern.

4. **Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

4.1. Der Ausschuss begrüßt das europäische Aktionsprogramm der Kommission für die Straßenverkehrssicherheit sehr. Gleichwohl möchte er einige Bemerkungen anbringen und Empfehlungen aussprechen, um die Anwendbarkeit des Aktionsprogramms zu verbessern.

4.2. Der Ausschuss bedauert, dass die Kommission keine Bewertung des zweiten EU-Programms zur Förderung der Straßenverkehrssicherheit vorgenommen hat, damit bei der Erarbeitung dieses dritten Programms Lehren aus den gesammelten Erfahrungen gezogen werden können. Außerdem vermisst der Ausschuss einige konkrete Ziele und Prioritäten.

4.3. Im Hinblick auf den Beitritt von zehn Ländern zur EU im Jahr 2004 ist der Ausschuss der Auffassung, dass im Jahr 2006 eine Zwischenbilanz mit einigen zusätzlichen Vorschlägen aufgestellt werden sollte.

4.4. Die von der Kommission vorgeschlagene Europäische Charta für die Straßenverkehrssicherheit hat nach Ansicht des Ausschusses dann mehr Aussicht auf Erfolg, wenn die darin formulierten Maßnahmen von einer Unterstützung der Gemeinschaft in der einen oder anderen Form flankiert werden.

4.5. Der Ausschuss macht darauf aufmerksam, dass der „Zugewinn" insbesondere in den Ländern erzielt werden muss, in denen die bislang durchgeführten Maßnahmen noch keine hinreichende Wirkung gezeitigt haben. In Ländern, in denen in den vergangenen Jahren substanzielle Fortschritte erzielt wurden, dürfte der „Zugewinn" relativ gering sein, was aber nicht heißen soll, dass in diesen Ländern kein Handlungsbedarf bestehen würde.

4.6. Im Hinblick auf die konkrete Umsetzung schlägt der Ausschuss vor, Karten zu den Unfällen mit Todesfolge zu erstellen, in denen speziell die Unfallschwerpunkte ausgewiesen sind, sowie die Zahl der Unfälle insgesamt zu analysieren, damit zielgerichtete Maßnahmen getroffen werden können.

4.7. Der Vorschlag der Kommission zur Einrichtung einer europäischen Beobachtungsstelle für die Straßenverkehrssicherheit kann auf die Unterstützung des Ausschusses zählen, sofern ihre Unabhängigkeit sowie eine ausreichende Finanzausstattung gewährleistet sind. Der Ausschuss geht hierbei davon aus, dass die Beobachtungsstelle auf das Fachwissen bestehender Einrichtungen, wie z. B. EuroRAP, zurückgreifen wird.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/24/EWG des Rates über Geschwindigkeitsbegrenzungseinrichtungen oder vergleichbare Geschwindigkeitsbegrenzungssysteme für bestimmte Kraftfahrzeugklassen“

(KOM(2003) 350 endg. — 2003/0122 (COD))

(2004/C 80/22)

Der Rat beschloss am 25. Juni 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 24. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Ranocchiari.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 112 gegen 1 Stimme bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Seit den 90er-Jahren befasst sich im weiten Regelungsrahmen der Kraftfahrzeugbauartzulassung ein besonderer Bereich mit Geschwindigkeitsbegrenzungseinrichtungen für bestimmte Kraftfahrzeuge der Klassen N (Lastkraftwagen) und M (Fahrzeuge zur Personenbeförderung).

1.2. Die Richtlinie 92/24/EWG enthält derzeit technische Anforderungen für die Typgenehmigung von Geschwindigkeitsbegrenzern und gilt für Kraftfahrzeuge der Klassen N_2 (mittelschwere Lkw) und M_3 (Omnibusse) mit einer zulässigen Gesamtmasse von mehr als 10 Tonnen sowie für Kraftfahrzeuge der Klasse N_3 (schwere Lkw mit einer zulässigen Gesamtmasse von mehr als 12 Tonnen).

1.3. Die Richtlinie 92/24/EWG steht in Zusammenhang mit der Richtlinie 92/6/EWG, die den Einbau und die Benutzung von Geschwindigkeitsbegrenzern für dieselben Kraftfahrzeugklassen vorschreibt.

1.4. Unlängst wurde mit der Richtlinie 2002/85/EG der Anwendungsbereich der Richtlinie 92/6/EWG ausgeweitet und der Einbau und die Benutzung von Geschwindigkeitsbegrenzern für alle Fahrzeuge zur Personenbeförderung mit mehr als acht Fahrgastsitzen (Klassen M_2 und M_3) sowie für alle Fahrzeuge zur Güterbeförderung mit einer zulässigen Gesamtmasse von über 3,5 Tonnen (Klassen N_2 and N_3) vorgeschrieben.

1.5. Dies ist auch der Grund für den vorliegenden Vorschlag, der notwendig wurde, um den Anwendungsbereich der oben genannten Richtlinie 92/24/EWG aktualisieren und die Typengenehmigung für Geschwindigkeitsbegrenzer zum Einbau in bislang von dieser Verpflichtung ausgenommenen Kraftfahrzeugen ermöglichen zu können.

1.6. Mit diesem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates wird der gesetzliche Rahmen bezüglich Genehmigung, Einbau und Benutzung von Geschwindigkeitsbegrenzern für alle Kraftfahrzeuge der Klassen N_2, N_3, M_2 und M_3 vervollständigt.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Die Verwendung von Geschwindigkeitsbegrenzern bei schweren Kraftfahrzeugklassen seit den 90er-Jahren hat positive Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit gezeigt. Des Weiteren haben verschiedene Mitgliedstaaten, die von der Europäischen Kommission gebeten wurden, über ihre Erfahrungen in der Sache zu berichten, auch auf positive Auswirkungen auf das Verkehrswesen in puncto Verringerung der Treibstoffkosten und des Reifenverschleißes hingewiesen. Nicht zuletzt wurde auch über eine Verringerung der Schadstoffemissionen der Kraftfahrzeuge infolge verminderter Geschwindigkeit und gesenkten Verbrauchs hingewiesen [1]. Hingegen wurden folgende negative Auswirkungen genannt: geringere Verkehrssicherheit bei Überholmanövern, da solche Vorgänge länger dauern, und längere Lieferzeiten, da die Fahrten mehr Zeit in Anspruch nehmen.

2.2. Die Richtlinie 2002/85/EG entspricht somit der Notwendigkeit, die Leistungen der Fahrzeuge bezüglich Umweltverträglichkeit und Verkehrssicherheit zu erhöhen. Der Einbau der Einrichtung wird somit für alle Kraftfahrzeuge für den Gütertransport und die Personenbeförderung der Klassen N_2, N_3, M_2 und M_3 vorgeschrieben.

[1] Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Richtlinie 92/6/EWG des Rates vom 10. Februar 1992 über Einbau und Benutzung von Geschwindigkeitsbegrenzern für bestimmte Kraftfahrzeugklassen in der Gemeinschaft, KOM(2001) 318 endg., Band I, vom 14.6.2001.

2.3. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt insbesondere, dass in der Richtlinie seine Empfehlung aufgegriffen wurde, in Abhängigkeit von der zulässigen Gesamtmasse weitere Fahrzeugklassen vorzusehen und begründete Ausnahmen für den zeitlich gestaffelten Einbau zu gewähren ([1]).

2.4. In der oben genannten Stellungnahme hatte der Ausschuss ebenfalls vorausgesehen, dass — da es sich hier um eine technische Vorschrift handelt — eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 92/24/EWG ([2]) bezüglich der Typgenehmigung notwendig wird. Es wurde also darauf hingewiesen, dass die ursprünglich in oben genannter Richtlinie vorgesehenen Vorschriften über die Typgenehmigungen für Fahrzeuge mit größerer Masse und entsprechende Einrichtungen auf die in Richtlinie 2002/85/EG genannten Kraftfahrzeuge geringerer Masse ausgedehnt werden müssen.

2.5. Der Ausschuss begrüßt außerdem das unverzügliche Handeln der Kommission und unterstützt das Bestreben, alle sicherheitsrelevanten Entscheidungen schnellstmöglich zu treffen, ohne indes die Industrie zu benachteiligen.

2.6. Der Ausschuss weist auch darauf hin, dass der technologische Fortschritt des Sektors erhöhte Sicherheit sowie Unverletzlichkeit der gegenwärtigen Geschwindigkeitsbegrenzungssysteme gewährleistet.

3. **Besondere Bemerkungen und Schlussfolgerungen**

3.1. In Bezug auf den spezifischen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie, mit dem der Ausschuss befasst worden ist, stellt sich insbesondere die Frage, ob es in einer Situation wie dieser nicht möglich — und in diesem Falle vorzuziehen gewesen wäre —, das Verfahren der Anpassung an den technischen Fortschritt zu wählen. „Zwangsläufige" Vorschriften wie diese sollten im Zuge besagter technischer Anpassungen an bereits in einer Richtlinie definierte Umstände erfolgen.

3.2. Auf jeden Fall müssen zwei Aspekte gesondert betrachtet werden:

a) Die technischen Angaben wirken sich bei Vorschriften zu Typgenehmigungen auf die Produktion der betreffenden Fahrzeuge und folglich auf die Umsetzungsfähigkeit seitens der Hersteller aus. Wenn auch die wirtschaftlichen Auswirkungen unerheblich sind ([3]), so war es doch wichtig, (in der Richtlinie 2002/85/EG) zu vermeiden, dass eine zu kurzfristige Zeitplanung einige Hersteller in Schwierigkeiten gebracht hätte. So wurde ein positives Ergebnis erzielt, und für die Zeitplanung in puncto Typgenehmigungen empfiehlt sich ein entsprechendes Vorgehen.

b) Die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Verpflichtungen müssen so beschaffen sein, dass Mitgliedstaaten — gemäß Artikel 4 der Richtlinie 2002/85/EG — für bestimmte Unterklassen von Fahrzeugen Ausnahmen von der obligatorischen Verwendung der Einrichtung gewähren können.

3.3. Bezüglich Buchstabe a) dürften keine Probleme entstehen, da die im Richtlinienvorschlag aufgestellte Zeitplanung bereits mit der in der Richtlinie 2002/85/EG festgelegten Zeitplanung verbunden und auf sie abgestimmt ist. Die vorgesehenen Fristen für die Anpassung an die technischen Bestimmungen entsprechen dem Zeitplan, der in der Richtlinie zur Ausdehnung der obligatorischen Verwendung der Einrichtung festgelegt worden ist.

3.4. Dies gilt auch für mögliche Ausnahmen gemäß Buchstabe b):

— Fahrzeuge der Klasse M_2 und M_3 mit einer zulässigen Gesamtmasse von mehr als fünf Tonnen und weniger als 10 Tonnen sowie für die Klasse N_2: für ab dem 1.1.2005 zugelassene Fahrzeuge gilt der Richtlinienvorschlag ab dem 1.1.2005;

— für Fahrzeuge, die den Bestimmungen der Richtlinie 88/77/EWG ([4]) entsprechen und die zwischen dem 1.10.2001 und dem 1.1.2005 zugelassen worden sind, gilt der Richtlinienvorschlag ab dem 1.1.2006, wenn die Fahrzeuge sowohl im nationalen als auch im internationalen Verkehr eingesetzt werden, und ab dem 1.1.2007, wenn die Fahrzeuge ausschließlich im nationalen Verkehr eingesetzt werden;

— Ausnahmeregelung: Es steht den Mitgliedstaaten frei, für Fahrzeuge der Klassen N_2 und M_2 mit einer zulässigen Gesamtmasse von mehr als 3,5 Tonnen und höchstens 7,5 Tonnen, die in den jeweiligen Mitgliedstaaten zugelassen sind und nur im nationalen Betrieb eingesetzt werden, einen Aufschub bis zum 1.1.2008 zu gewähren.

3.5. Die vorgesehenen Zeitpläne für die Umsetzung der mit den Typgenehmigungen verbundenen Auflagen entsprechen den dargestellten Fristen und sind dergestalt, dass Mitgliedstaaten, die die Ausnahmeregelung in Anspruch nehmen möchten, dies auch problemlos tun können.

3.6. Die Zeitpläne wurden nicht mit konkreten Daten versehen, sondern auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des vorliegenden Richtlinienentwurfs bezogen, wie dies im Falle von Vorschriften zu Typgenehmigungen üblich ist. Die Prozedur der Annahme dürfte — vorausgesetzt, sie verläuft rasch — keine Probleme aufwerfen.

([1]) Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/6/EWG des Rates über Einbau und Benutzung von Geschwindigkeitsbegrenzern für bestimmte Kraftfahrzeugklassen in der Gemeinschaft", ABl. C 48 vom 21.2.2002.

([2]) Vom 31. März 1992, ABl. L 129 vom 14.5.1992.

([3]) Siehe oben genannte Stellungnahme des Ausschusses.

([4]) Richtlinie 88/77/EWG des Rates vom 3. Dezember 1987 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Emission gasförmiger Schadstoffe aus Dieselmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen, ABl. L 36 vom 9.2.1988.

3.7. Diesbezüglich sollte darauf hingewiesen werden, dass im betreffenden Richtlinienvorschlag in der Fußnote zu Artikel 2 Absatz 2 auf das Dokument KOM(2001) 318 endg. verwiesen wird, auf das der Richtlinienvorschlag zurückgeht, der den obligatorischen Einbau von Geschwindigkeitsbegrenzern auf Fahrzeuge der Klassen N_2 und M_2 ausdehnt. Aus diesem Vorschlag ging dann die bereits mehrmals genannte Richtlinie 2002/85/EG hervor, die dem vorliegenden Vorschlag zu Grunde liegt. Deshalb ist es notwendig, die Fußnote zu verbessern und auf die Richtlinie und die entsprechenden Angaben Bezug zu nehmen.

3.8. Der Ausschuss wünscht eine rasche Annahme der Bestimmungen. Gesundheitsschutz und Straßenverkehrssicherheit müssen angesichts der wirtschaftlichen und vor allem angesichts der sozialen Kosten von Verkehrsunfällen als gemeinsame Sache und als unabdingbare allgemeine Werte angesehen werden.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Interoperabilität europaweiter elektronischer Behördendienste (eGovernment-Dienste) für öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (IDABC)“

(KOM(2003) 406 endg. — 2003/0147 (COD))

(2004/C 80/23)

Der Rat beschloss am 17. Juli 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 156 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 24. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Pezzini.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 116 gegen 1 Stimme bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. **Einleitung**

1.1. Grenzübergreifende Netze, die die Informationstechnologien (IT) nutzen, sind zum wichtigsten Instrument geworden, das öffentliche Verwaltungen zusammenführt und ihre gemeinsamen Bemühungen um ein modernes, erweitertes und sicheres Europa unterstützt. Andererseits bestätigen die von der Kommission durchgeführten Untersuchungen, dass die in diesem Bereich getätigten Investitionen (bei hohen Amortisierungsraten) positive wirtschaftliche Dynamiken auslösen. Eine Gemeinschaftsinitiative in diesem Bereich, das Programm „Interchange of Data between Administrations“ (IDA) wurde von der Kommission in den Jahren 1993-1995 unter der Bezeichnung IDA I für den Zeitraum 1995-1999 lanciert. Für die zweite Phase des Programms von 1999-2004 (IDA II) wurden Gemeinschaftsmittel in Höhe von 127,8 Mio. EUR aufgewandt. Davon wurden ca. 60 % für sektorspezifische Projekte von gemeinsamem Interesse, der Rest für horizontale Maßnahmen zur Gewährleistung der Interoperabilität und des uneingeschränkten Zugangs zu den transeuropäischen Netzen eingesetzt.

1.2. Die Interoperabilität der Informationssysteme, die gemeinsame Nutzung und Weiterverwendung von Informationen sowie die Zusammenführung von Verwaltungsverfahren sind wesentliche Voraussetzungen für hochwertige, nahtlose und interaktive, auf den Nutzer ausgerichtete eGovernment-Dienste. Das Programm IDA II hat sich als ein wirkungsvolles Hilfsmittel erwiesen und leistete durch die Erleichterung der grenzüberschreitenden Mobilität der europäischen Bürger und Unternehmen einen wichtigen Beitrag zur Verwaltung des Binnenmarkts.

1.3. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat bereits mehrmals zum IDA-Programm Stellung genommen, und zwar im April 1998 [1] und in jüngerer Zeit im Januar 2002 [2]. Dabei wies er u. a. darauf hin,

— dass das IDA-Programm nicht nur zum Nutzen der Verwaltungen und der Institutionen, sondern auch zum Vorteil der Bürger, der Unternehmen und ganz allgemein der organisierten Zivilgesellschaft ausgebaut werden muss. Damit soll — in Übereinstimmung mit den Schlussfolgerungen der Tagungen des Europäischen Rat von Lissabon und von Stockholm — ein größerer wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt der Union gewährleistet und ein Beitrag zur Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit der EU geleistet werden;

— wie wichtig eine effiziente EU-Zertifizierungsbehörde zur Gewährleistung eines angemessenen Sicherheitsstandards für Netzzugang und Datenaustausch ist;

— dass die größtmögliche Öffentlichkeitswirkung, Zugänglichkeit und Interoperabilität der durch das IDA-Programm geförderten Netze in Bezug auf die Endnutzer gewährleistet sein muss;

— dass auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelte Initiativen zur Gewährleistung der laufenden Nutzer-Weiterbildung gefördert und diese Netzinfrastrukturen auch für Maßnahmen des lebensbegleitenden Lernens genutzt werden müssten;

— dass es aufgrund der Sensibilität der verarbeiteten Daten unerlässlich ist, mittels Einsatz geeigneter Datenschutzinstrumente und eventuell erforderlicher sicherer Übertragungsprotokolle sowohl auf gemeinschaftlicher als auf auch einzelstaatlicher Ebene entsprechende Sicherheitsstandards für die Netze zu gewährleisten.

1.4. Die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und den öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten sowie auch zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen konnte in der zweiten Phase des am 31. Dezember 2004 auslaufenden Programms IDA II laufend verbessert werden.

1.4.1. Ein Beispiel hierfür ist das Netzinfrastruktur-System CIRCA zur Entwicklung von Anwenderdiensten, das in einer Internetumgebung betrieben wird, auf Softwarekomponenten mit offenen Quellcodes (LINUX) basiert und Online-Dienste erbringen kann. Dieses Netz wird von über 700 Interessengruppen und von fast allen Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission genutzt. Es funktioniert nach dem „write once, use many"-Prinzip und gewährleistet einer Vielzahl von Nutzern den Zugang.

1.4.2. Eine wichtige Rolle spielt ferner das transeuropäische Netz TESTA, das die EU-Behörden mit denen der Mitgliedstaaten verbindet und eine Schnittstelle darstellt für die europäischen Institutionen (Kommission, Europäisches Parlament, Rat, Gerichtshof, Rechnungshof, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Ausschuss der Regionen) und für die Europäischen Agenturen. Eine umfangreiche Verbreitung in den Beitrittsländern ist geplant. TESTA wird auch im Finanzsektor, im Justizbereich, im Bereich des Inneren, im Fischereiwesen und in der Landwirtschaft, im Verkehrswesen sowie in der Regionalpolitik eingesetzt. Das Netz ermöglicht auch eine Verwaltung der Import- und Exportgenehmigungen sowie die Erfassung und Bereitstellung statistischer Angaben (Datashop).

1.4.3. Mit der Infrastruktur für öffentliche Schlüssel (Public key infrastructure) im Rahmen von IDA wurde den Servern und Nutzern eine Zertifizierungsstelle zur Verfügung gestellt, die sichere und interoperable elektronische Zertifikate ausstellt.

1.4.4. Das Programm IDA II unterstützte die bereits im Aktionsplan „eEurope" des Jahres 2002 vorgesehene und im Aktionsplan 2005 bestätigte Strategie zur Entwicklung eines europäischen Systems zur elektronischen Auftragsvergabe. Es sieht die Schaffung gemeinsamer Datenformate vor und soll auf der Grundlage von Pilotprojekten, die durch bereits funktionierende Systeme wie SIMAP und „TED-tenders electronic daily" zu ergänzen sind, realisiert werden.

1.4.5. In folgenden Bereichen wurden — insgesamt 45 — Projekte von gemeinsamem Interesse realisiert: Verwaltung des Gemeinsamen Agrarmarkts; Betrugsbekämpfung; europaweite Datenbanken in verschiedenen Bereichen; Telematikdienste zur zolltechnischen Verwaltung der Zollsätze, Abgaben und Quoten; Überwachung der Zölle und des Güterverkehrs; europaweites Arbeitsvermittlungsnetzwerk EURES; europaweites Netz der für die einmalige Zulassung im Arzneimittelsektor zuständigen Behörden (EUDRANET); Netzwerk zur Übertragung von Ruhegehaltsansprüchen, Mutterschaftsgeld und Arbeitslosenunterstützung (TESS); transeuropäisches Netz im Bereich Gesundheit und Prävention ansteckender Krankheiten (EUPHIN); Telematiknetz zur Unterstützung des Meldesystems für Tierkrankheiten (ADNS); Netzwerke für die Chemikaliensicherheit bzw. die Sicherheit elektrischer Apparate; SOLVIT-Netz zur Unterstützung bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts; PLOETUS-Netz bezüglich der Möglichkeiten des eLearnings; Telematiknetz im Bereich des Tourismus, der Umwelt und des Verbraucherschutzes (TOURNET), das Verwaltungen der EU, der Mitgliedstaaten, der Regionen und Kommunen miteinander verknüpft; Netze im Bereich der Migrationspolitik, der justiziellen Zusammenarbeit EUROJUST und der Sicherheit.

2. **Der Kommissionsvorschlag**

2.1. Die Kommission schlägt nun vor, ein neues Programm mit verändertem Namen und Inhalt folgen zu lassen, das gleichwohl eine grundlegende Kontinuität in Bezug auf die beiden vorausgegangenen Programme gewährleistet. Das Schwergewicht des neuen IDABC-Programms (Interoperable Delivery of pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Businesses and Citizens) mit fünfjähriger Laufzeit von 2005-2009 liegt auf der Bereitstellung europaweiter elektronischer Behördendienste (eGovernment-Dienste) nicht nur für die öffentlichen Verwaltungen der unterschiedlichen Ebenen, sondern auch für die Endnutzer im Binnenmarkt, d. h. für Unternehmen und Bürger. Die Durchführung dieses Programms könnte ein Beitrag dazu sein, die uneingeschränkte Inanspruchnahme der mit den vier Grundfreiheiten [3] garantierten, in den Verträgen verankerten Rechte in ganz Europa nach der Erweiterung zu gewährleisten.

[1] ABl. C 214 vom 10.7.1998, S. 33.
[2] ABl. C 80 vom 3.4.2002, S. 21.
[3] Freier Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr.

2.2. Das neue Programm soll zwei Teilbereiche umfassen, nämlich Projekte von gemeinsamem Interesse zur Unterstützung der Sektorpolitiken sowie horizontale Maßnahmen zur Unterstützung der Interoperabilität. Dabei handelt es sich überwiegend um Infrastrukturdienste. Die im Rahmen des neuen Programms vorgeschlagenen Maßnahmen wurden im Vergleich zu den vorhergehenden Programmen deutlich vereinfacht, was auch auf einen einzigen Beschlusses für beide Programmbereiche zurückzuführen ist. Der Ausschuss hatte bereits die komplexen Verfahren des alten Programms, als zwei Beschlüsse erforderlich waren, beklagt und einen „einheitlichen Rahmen" ([1]) gefordert.

2.3. Mit den neuen Programmeigenschaften wird der Notwendigkeit entsprochen, die Initiative an übergeordneten prioritären Zielen der Union im Bereich der eGovernment-Dienste auszurichten. Diese Initiative wird vom Ausschuss als ein Mittel angesehen, die Rechte und Pflichten sowie die Möglichkeiten der Bürger und Unternehmen in einem auf 25 Mitgliedstaaten erweiterten Binnenmarkt, der künftig auf 28 Staaten ausgedehnt werden soll (und dem überdies die Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums hinzuzufügen sind) voll und ganz zur Geltung zu bringen. Angesichts dieser Überlegung sind folgende Punkte zu realisieren:

— ein strategischer Aktionsrahmen auf gesamteuropäischer Ebene, der zu einer gemeinsamen telematischen Schnittstelle hinführt;

— ein einfacherer Zugang für Unternehmen und Bürger, um deren umfassende Beteiligung am europäischen Aufbauwerk und an der politisch-institutionellen Zukunft der EU zu gewährleisten;

— die vollständige Interoperabilität zwischen Sektoren unterschiedlicher Ebenen (gesamteuropäisch, einzelstaatlich, regional und lokal) und zwischen verschiedenen Akteuren (öffentliche Verwaltungen, Unternehmen, Bürger);

— Erleichterung der Kommunikation zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen und deren Dienststellen auf unterschiedlichen Ebenen (einschließlich der Europäischen Agenturen) im Sinne eines optimierten Entscheidungsprozesses sowie zur Vereinfachung;

— eine erhöhte Transparenz, Sicherheit, Reaktionsfähigkeit und Dienstleistungsmentalität;

— die Realisierung vereinheitlichter Verfahren, die schlanker, rationeller und stärker dezentralisiert sind, sowie der Austausch von bewährten Praktiken;

— eine enge Anbindung an andere Gemeinschaftsinitiativen und -programme wie eTEN, eCONTENT, MODINIS ([2]) sowie die Maßnahmen im FTED-Bereich des sechsten Rahmenprogramms.

2.4. Der Kommissionsvorschlag sieht vor, das neue IDABC-Programm mit Gemeinschaftsmitteln in Höhe von 59,1 Mio. EUR für den Zeitraum 2005-2006 und von 89,6 Mio. EUR für die neue finanzielle Vorausschau 2007-2009 auszustatten. Das neue Programm soll während des ganzen fünfjährigen Zeitraums insgesamt 148,7 Mio. EUR erhalten (für den vorhergehenden Programmzeitraum von 1999-2004 waren dies 145,6 Mio. EUR). Angesichts der neuen Aufgabenbereiche und Zielsetzungen erscheint dem Ausschuss diese Mittelausstattung nicht angemessen.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Der Ausschuss anerkennt die im Vorschlag geltend gemachte grundlegende Notwendigkeit einer Aufwertung des IDA-Programms und dessen vollständige Integration in die Lissabon-Strategie. Diese soll wie erinnerlich gewährleisten, dass sich die Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt entwickelt, und sie steht in Zusammenhang mit dem auf der Tagung des Europäischen Rates von Sevilla angenommenen Aktionsplan „eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle". Letzterer soll mittels transeuropäischer Verwaltungsdienstleistungen, die über interoperable Netze erbracht werden, die Verwaltung des Binnenmarkts erleichtern und die grenzüberschreitende Mobilität von Bürgern, Unternehmen, Gütern, Kapital und Dienstleistungen fördern.

3.2. Der Ausschuss unterstützt den Vorschlag für einen Beschluss, da er die Leitlinien widerspiegelt, die mit der Ministererklärung vom 8. Juli 2003 in Cernobbio im Rahmen einer europäischen Konferenz zum Thema eGovernement ([3]) angenommen wurden und die einen offenen Dialog zwischen öffentlicher Verwaltung, Unternehmen und Bürgern ermöglichen sollen. Wichtigste Ziele sind die Verbesserung der Interoperabilität, die Einführung flexibler, sicherer, kostengünstigerer und schnellerer Methoden des Informationsaustauschs, die vorrangige Erbringung von Diensten für die Unternehmen und Bürger auf der Basis einer Bedarfsanalyse, eine systematische Überprüfung des von den Endnutzern erhaltenen Gegenwerts sowie des Grads der Zufriedenheit mit den erbrachten transeuropäischen Diensten.

3.3. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass im Zuge der Neuausrichtung und -strukturierung des Programms die elektronischen Behördendienste als ein innovatives Mittel zur Neugestaltung der Funktionsweise öffentlicher Dienstleistungen, die für die Bürger und Unternehmen erbracht werden, anzusehen sind. Ziel ist es, einfache, verständliche und nutzerfreundliche gesamteuropäische Dienste zur Verfügung zu stellen. Dennoch sollte im Sinne eines größeren Vertrauens der Verbraucher und Unternehmen in die elektronischen Behördendienste erhöhte Rechtssicherheit gewährleistet und es sollten bewährte rechtliche Instrumente zur Verfügung gestellt werden.

([1]) ABl. C 80 vom 3.4.2002, S. 21 (Ziffer 2.3).

([2]) eTEN: Transeuropäische elektronische Kommunikationsnetze; eCONTENT: Elektronische Datenbanken; MODINIS: Netz- und Informationssicherheit.

([3]) http://www.e-govconference2003.org/.

3.4. Dem Ausschuss zufolge muss der Rolle der elektronischen Behördendienste bei der Förderung der vollständigen Integration der neuen Mitgliedstaaten in den EU-Binnenmarkt nach der Erweiterung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dies sollte im Hinblick auf eine tatsächliche Gewährung des Rechts auf Freizügigkeit sowie der Niederlassungsfreiheit für Bürger und Unternehmen geschehen, wobei nicht nur eine transparente Verwaltung anzustreben ist, sondern auch Sprachbarrieren und Unsicherheiten in juristischer und verwaltungs- sowie verfahrenstechnischer Hinsicht beseitigt werden müssen.

3.5. Der Ausschuss hält es deshalb für ganz besonders wichtig, dass die Kommission Plattformen schafft für die systematische Anhörung der Unternehmen (insbesondere der KMU), der organisierten Zivilgesellschaft sowie der den Nutzern am nächsten stehenden Verwaltungsebenen. Dies soll sowohl durch besondere beratende Ausschüsse als auch durch die regelmäßige Veranstaltung gesamteuropäischer Konferenzen zu den elektronischen Diensten erfolgen, damit die ständige Überprüfung und Neuausrichtung des Arbeitsprogramms von IDAbc im Sinne eines angemessenen Kosten-/Nutzen-Verhältnisses sowie der Kundenzufriedenheit gewährleistet ist.

3.6. Ein schwerer Mangel des neuen Programms liegt nach Auffassung des Ausschusses in der Tatsache, dass keinerlei Sensibilisierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen (als ständige Einrichtung via Internet) vorgesehen sind, weder für die Anbieter der Dienste im Sinne der Förderung einer neuen gesamteuropäischen Verwaltungskultur, die den Realitäten des erweiterten Binnenmarktes Rechnung trägt, noch für die Zwischen- und End-Nutzer, die ein Recht auf umfassende Informationen über die auf dem gesamten Unionsgebiet im Rahmen des Programms angebotenen Dienste haben.

3.7. Ferner wird der Kommission die Erfassung und Verbreitung bewährter Praktiken im Rahmen der in den verschiedenen Mitgliedstaaten verwendeten eGovernment-Systeme empfohlen. Überdies könnte sie die politischen Entscheidungsträger der verschiedenen Ebenen entsprechend inspirieren und beraten. Ein interaktiver eGovernment-Dienst würde eine Beteiligung der Bürger nicht nur an den Ergebnissen, sondern auch am verwaltungs- und verfahrenstechnischen Zustandekommen eines Verwaltungsakts und die Unterrichtung in Echtzeit über dessen Stand ermöglichen.

3.8. Der EWSA fordert die Kommission auf, sich für den Einsatz des Linux-Systems quelloffener Software europäischer Provenienz in allen Verwaltungseinrichtungen der EU einzusetzen, die auch eine mehrsprachige gesamteuropäische Suchmaschine unterstützt und dadurch den Bedürfnissen der Bürger und Unternehmen entspricht. Ferner muss gewährleistet sein, dass alle Bürger auch von unterschiedlichen Zugangsplattformen aus einen einfachen Zugang haben.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. Rechtsgundlage: Der Ausschuss weist darauf hin, dass es zweckmäßig ist, die Rechtsgrundlage nicht wie zuvor auf Artikel 156 EGV zu beschränken, sondern aufgrund der innovativen Ausrichtung von IDAbc auf Artikel 154 und 157 auszudehnen.

4.2. Haushaltsmittel: Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die vorgesehenen Mittel das Programm einengen. Seines Erachtens können sie der Tragweite der neuen Aufgaben angesichts der Erweiterung, der Beziehungen zu den Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums und der gegenwärtigen internationalen Zusammenarbeit mit den Mittelmeeranrainer- und den Balkanstaaten (siehe EURES-Netz, Migrationsströme, Visa und Asyl, Security-Netz usw.) nicht voll und ganz gerecht werden.

4.3. Prioritäten: Der Ausschuss begrüßt die aufgeführten Prioritäten, die die bemerkenswerten Wirkungsmöglichkeiten der neuen Initiative mit Blick auf Bürger und Unternehmen verdeutlichen. Er weist gleichwohl darauf hin, dass diese Ausrichtung durch Maßnahmen zur Beteiligung von Bürger- und Unternehmensvertretern ergänzt werden muss. Die Aufstellung des Arbeitsprogramms, dessen kundenorientierte Ausrichtung sowie die Zwischen- und Abschlussbewertung müssen gemäß gemeinsam vereinbarten Prozessen und Kriterien erfolgen.

4.4. Verwaltungsausschuss: Nach Auffassung des Ausschusses sollte in Artikel 11 der Kommission die Möglichkeit eingeräumt werden, neben der Unterstützung durch den Telematikausschuss „Telematics between Administrations Committee“ (TAC) auch auf die Beiträge beratender Ausschüsse der Endnutzer und der lokalen und regionalen Verwaltungen zurückzugreifen. Natürlich muss das technische Sachwissen der öffentlichen und privaten Vertreter auf einem Stand sein, der eine bahnbrechende und zukunftsorientierte Beratung ermöglicht. Die Stellungnahmen der beratenden Ausschüsse müssen gemäß dem in Artikel 11 Absatz 2 festgelegten Verfahren berücksichtigt werden.

4.5. Durchführung: Das Arbeitsprogramm eines jeden Projekts von gemeinsamem Interesse oder einer jeden horizontalen Maßnahme sollte gegebenenfalls auch einen neuen Buchstaben d) bezüglich der ständigen Weiterbildung der Diensteanbieter sowie der Zwischen- und Endnutzer als integralen Bestandteil des Projekts/der Maßnahme vorsehen. Ferner sollten nach Ansicht des Ausschusses bei jeder Initiative die WAI-Regeln zur Internetzugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen und für Senioren vollständig berücksichtigt werden.

4.6. Anhang I B. — Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen: zu den Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen im Rahmen der Projekte von gemeinsamem Interesse sind Maßnahmen zur technischen Normung und Zertifizierung sowie zum Patentschutz im Rahmen des geistigen und gewerblichen Eigentums hinzuzufügen.

4.7. Anhang A III — unter den Maßnahmen sind der Bereich der sozialen Sicherung einschließlich der Alterssicherung sowie die MwSt-Erstattungssysteme zu nennen.

5. **Schlussfolgerungen**

5.1. Der Ausschuss ist fest davon überzeugt, dass interoperable transeuropäische Dienste aus folgenden Gründen vonnöten sind: Steigerung der Effizienz und Produktivität der öffentlichen Verwaltung; Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Funktionstüchtigkeit des europäischen Binnenmarkts; Förderung der Transparenz und der Beteiligung am demokratischen Entscheidungsprozess sowie soziale Eingliederung im vordringlichen Interesse der Endnutzer.

5.2. Eine aus nicht interoperablen eGovernment-Diensten resultierende Marktfragmentierung hätte nach Auffassung des Ausschusses möglicherweise negative politische, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen beim Aufbau einer auf 25-28 Mitgliedstaaten erweiterten Europäischen Union sowie auf ihr Funktionieren und ihre Wettbewerbsfähigkeit im Kontext des Weltmarkts.

5.3. Der Ausschuss unterstützt deshalb voll und ganz den Start des neuen Programms IDABC, insoweit es kohärent, ist, sich organisch in den Aktionsplan eEurope 2005 sowie in die Gemeinschaftsmaßnahmen eTEN, eCONTENT, eLEARNING und eSAFE einfügt und umfassende Synergien mit dem sechsten FTED-Rahmenprogramm, dem Sicherheits-Forschungsprogramm, den Maßnahmen zur Förderung der Nutzung offener Standards, von Systemen mit offenem Quellcode und Benchmarking-Programmen in den öffentlichen Verwaltungen auf den verschiedenen Ebenen entwickelt.

5.4. Nach Ansicht des Ausschusses muss das neue IDABC-Programm ein innovatives Mittel zur verwaltungstechnischen Neuausrichtung und Optimierung sein. Dies soll erreicht werden mittels interoperabler gemeinsamer Plattformen, transparenter und allgemein akzeptierter öffentlicher Dienste, die mit verlässlichen und nachvollziehbaren Fristen sowie mit einfachen, kurzen und kostengünstigen Verfahren arbeiten und auf die Verbesserung der Lebensqualität der Bürger und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen abzielen.

5.5. Diesbezüglich fordert der Ausschuss das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission dazu auf,

— das IDABC-Programm mit angemessenen Finanzmitteln auszustatten, die den in das Programm aufgenommenen neuen Aufgaben von gesamteuropäischer Tragweite und der hierfür erforderlichen internationalen Zusammenarbeit der Behörden gerecht werden,

— Plattformen zur systematischen Anhörung der Unternehmen, insbesondere der KMU, der organisierten Zivilgesellschaft sowie der Verwaltungen auf lokaler und regionaler Ebene zu errichten und dafür vorschriftskonforme beratende Ausschüsse (des Typus A) zu schaffen;

— regelmäßig gesamteuropäische Konferenzen über elektronische Dienste zu veranstalten, damit — auch auf der Grundlage von Maßnahmen zum Benchmarking der verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen — die ständige Überprüfung und Neuausrichtung des Arbeitsprogramms von IDAbc im Sinne eines angemessenen Kosten-/Nutzen-Verhältnisses und der Kundenzufriedenheit gewährleistet ist;

— umfassende Maßnahmen zur Sensibilisierung und zur Ausprägung einer neuen gesamteuropäischen Verwaltungskultur zu lancieren, die sowohl auf die Diensteanbieter als auch auf die Nutzer — insbesondere die öffentlichen und privaten Akteure in den Beitrittsländern — abzielen;

— automatisch in jedem neuen Projekt von gemeinsamem Interesse und jeder horizontalen Maßnahme ständige Weiterbildungsmaßnahmen — auch via Internet — vorzusehen, die auf die Diensteanbieter und auf die Zwischen- und Endnutzer abzielen, sowie eine Klausel bezüglich der vollständigen Anwendung der WAI-Regeln [1] zur Gewährleistung des uneingeschränkten Zugangs für alle und zur Vermeidung einer „digitalen Kluft".

5.6. Der Ausschuss verpflichtet sich bereits jetzt, die Verbreitung der besten Verwaltungspraktiken im Bereich elektronischer Behördendienste zu fördern und zu überprüfen — mittels Veranstaltung von Anhörungen für die Wirtschaft, den sozialen Sektor, die Unternehmen, die Arbeitswelt und die verschiedenen von ihm vertretenen Bestandteile der organisierten Zivilgesellschaft.

[1] WAI: (Web Accessibility Initiative) — erleichterte Internetzugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen und für Senioren.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umregistrierung von Fracht- und Fahrgastschiffen innerhalb der Gemeinschaft“

(KOM(2003) 478 endg. — 2003/0180 (COD))

(2004/C 80/24)

Der Rat beschloss am 1. September 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 71 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 24. November 2003 an. Berichterstatterin war Frau Dr. Bredima Savopoulou.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 78 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Mehr als zehn Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung (EWG) Nr. 613/91 (1. Januar 1992), ist es angemessen, sich um eine Verbesserung der Gemeinschaftsvorschriften für die Umregistrierung von Frachtschiffen zu bemühen, um somit die technischen Hemmnisse für die Umregistrierung weiter abzubauen. Ziel der Verordnung (EWG) Nr. 613/91 ist es, den mit der Umregistrierung innerhalb der Gemeinschaft verbundenen Kosten- und Verwaltungsaufwand zu reduzieren, um so die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaftsflotte zu verbessern und gleichzeitig die Sicherheit im Seeverkehr entsprechend den internationalen Übereinkommen zu gewährleisten. Der Grundgedanke ist, dass die in den IMO-Übereinkommen enthaltenen Sicherheitsnormen auf europäischer Ebene anerkannt werden sollten. Nach Maßgabe der Verordnung können die Mitgliedstaaten nicht aus technischen Gründen, die sich aus den drei IMO-Übereinkommen (SOLAS-Übereinkommen von 1974, LL66 und MARPOL 73/78) ergeben, Frachtschiffe von der Registrierung ausschließen, die in einem anderen Mitgliedstaat registriert sind, die Anforderungen dieser Übereinkommen erfüllen, gültige Zeugnisse mitführen und über zugelassene Ausrüstungsgegenstände verfügen.

1.2. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Verordnung wurde es nicht für angebracht erachtet, den Anwendungsbereich der Verordnung auf Fahrgastschiffe auszuweiten, was mit ihren charakteristischen Merkmalen, ihrem speziellen Einsatz und der unterschiedlichen Auslegung der Bestimmungen der IMO-Übereinkommen zusammenhing. Gleichwohl kündigte die Kommission in der Begründung des Vorschlags für die Richtlinie 98/18/EG über Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung an, um ihren Geltungsbereich auf Fahrgastschiffe auszuweiten.

1.3. Für die Überarbeitung der geltenden Bestimmungen sprechen drei Gründe:

— Seit der Verabschiedung der Verordnung (EWG) Nr. 613/91 wurden die einschlägigen Rechtsvorschriften sowohl auf internationaler als auch auf Gemeinschaftsebene grundlegend weiterentwickelt. Zudem wurden einschlägige internationale Übereinkommen (IMO) geändert, die dazugehörigen Entschließungen angenommen und ein großer Teil des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr erst nach dem Inkrafttreten der Verordnung verabschiedet.

— Bei der Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 613/91 wurde die Erfahrung gemacht, dass unterschiedliche Auslegungen bestehen; zudem fordern europäische Schiffseigner die Ausdehnung des Geltungsbereichs der Verordnung auf Fahrgastschiffe.

— Im Zusammenhang mit der bevorstehenden EU-Erweiterung wird die Anzahl der Anträge auf Umregistrierung von Schiffen wahrscheinlich zunehmen, wodurch sich die bereits bestehenden Schwierigkeiten noch verschärfen dürften.

2. Der Vorschlag der Kommission

2.1. Angesichts der oben genannten Parameter schlägt die Kommission Folgendes vor:

— Ausweitung des Geltungsbereichs der Verordnung auf Fahrgastschiffe vor dem Hintergrund einer verbesserten internationalen Regelung und einheitlicheren Auslegung der IMO-Regeln seit 1991 sowie Verabschiedung der Richtlinie 98/18/EG über Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe und der Richtlinie 2003/25/EG über besondere Stabilitätsanforderungen für Ro-Ro-Fahrgastschiffe. Die Kommission schlägt vor, dass die Ausweitung alle Fahrgastschiffe betreffen sollte, die am oder nach dem 1.7.1998 gebaut wurden (in Einklang mit der Richtlinie 98/18/EG). Ferner sollte sie für alle Schiffe gelten, die vor diesem Stichtag gebaut wurden, wenn für sie bescheinigt wurde, dass sie den Anforderungen des SOLAS-Übereinkommens von 1974 für Schiffe entsprechen, die am oder nach dem 1.7.1998 gebaut wurden;

— Bessere Verbindung mit anderen Rechtsinstrumenten der Gemeinschaft im Bereich der Sicherheit, so dass eine Verknüpfung mit EU-Regelwerken hergestellt wird, die seit 1991 verabschiedet wurden, insbesondere mit der Richtlinie 95/21/EG über Hafenstaatkontrolle, der Richtlinie 96/98/EG über Schiffsausrüstung und der Richtlinie 94/57/EG über Klassifikationsgesellschaften;

— Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Seebehörden. Hierbei wird die gegenwärtige Regelung ersetzt werden müssen, wonach nur Schiffe, die seit mindestens sechs Monaten unter einer Flagge der EU in Betrieb sind, im Rahmen der Verordnung in das Register eines anderen Mitgliedstaats umgetragen werden können. Stattdessen wird es eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Seebehörden geben. Insbesondere muss die Behörde des abgebenden Registers der Behörde des aufnehmenden Registers mitteilen, welche Verbesserungen sie gegebenenfalls für die Registrierung des Schiffs und die Erneuerung seiner Zeugnisse verlangt hat, und sie über ausstehende Besichtigungen gemäß den Regelungen für die Einstufung in eine andere Klasse der Mitglieder der International Association of Classification Societies (IACS — Dachverband der Internationalen Klassifizierungs-Gesellschaften) unterrichten.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. In dem Vorschlag über eine neue Verordnung wird im Großen und Ganzen eine sehr ausgewogene, gut begründete und konsequente Argumentationslinie gewählt, wobei von der bestehenden Verordnung (EWG) Nr. 613/91 ausgegangen wird. Mit der neuen Verordnung wird größtenteils das gleiche Ziel wie mit der Verordnung (EWG) Nr. 613/91 verfolgt, sprich der freie Verkehr von Waren (Schiffen) und die Beseitigung technischer Handelshemmnisse im Binnenmarkt unter Aufrechterhaltung der Seeverkehrssicherheit gemäß den internationalen Übereinkommen.

3.2. Der EWSA unterstützt uneingeschränkt die Ausweitung auf Fahrgastschiffe gemäß dem Anwendungsbereich der Verordnung und vor dem Hintergrund der vereinheitlichten Regeln und insbesondere der Richtlinie 98/18/EG [1] und 2003/25/EG [2] und — was noch wichtiger ist — der Richtlinie 1999/35/EG [3]. Er stellt fest, dass betriebliche und soziale Bedingungen nicht in den Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie fallen, in der es ausschließlich um technische Anforderungen geht. Es besteht jedoch nach wie vor die Möglichkeit, dass die Einhaltung von zusätzlichen einzelstaatlichen technischen Vorschriften betreffend die in den Übereinkommen festgelegten Bau- und Ausrüstungsmerkmalen verlangt wird, wodurch die freie Umregistrierung von Schiffen innerhalb der EU behindert oder verzögert werden könnte.

3.3. Der EWSA begrüßt die weitere Klarstellung hinsichtlich der Erzielung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes und der notwendigen Aufrechterhaltung eines hohen Sicherheitsstandards im Seeverkehr im Sinne der erklärten EU-Politik der Verbesserung der Seeverkehrssicherheit und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Flotte.

3.4. Der EWSA ist ebenfalls der Ansicht, dass ein Schiff mit Einlaufverbot gemäß der Richtlinie 95/21/EG über die Hafenstaatkontrolle generell nicht in das Register eines anderen Mitgliedstaats umgetragen werden sollte.

3.5. Der Informationsaustausch zwischen dem abgebenden und aufnehmenden Register — angeregt durch die so genannte Regelung für die Einstufung in eine andere Klasse (TOCA) der IACS — wird uneingeschränkt begrüßt. Der EWSA würde sicherlich auch im Kontext der EU-Erweiterung weitere Verbesserungen bei der Zusammenarbeit zwischen den Seebehörden der EU fördern und unterstützen. Er vertritt die Auffassung, dass solch eine verstärkte Zusammenarbeit größeres Verständnis für einen hohen Sicherheitsstandard im Seeverkehr wecken und zu seiner Aufrechterhaltung in der gesamten EU beitragen wird. Somit würde die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung im Binnenmarkt gebannt.

3.6. Bezugnehmend auf den jüngsten Bericht der Kommission über die Fortschritte der Beitrittsländer bei der Anpassung an den gemeinschaftlichen Besitzstand äußert der EWSA die Besorgnis, dass einige der beitretenden Flaggenstaaten den gemeinschaftlichen Besitzstand noch nicht in einem Umfang übernommen haben, der die vorbehaltlose Anwendung der vorgeschlagenen Verordnung ab 1. Mai 2004 gestatten würde. Deswegen sollte die Umregistrierung von Schiffen der beitretenden Flaggenstaaten in Register der derzeitigen Mitgliedstaaten mit gebührender Umsicht gehandhabt werden. In diesem Zusammenhang befürwortet der EWSA den im Vorschlag vorgesehenen jährlichen Bericht (Artikel 8) über die Durchführung und das Funktionieren der vorgeschlagenen Verordnung.

4. **Besondere Bemerkungen**

Artikel 3

4.1. Der EWSA stellt fest, dass laut dem Vorschlag Schiffe, denen das Einlaufen in europäische Häfen untersagt wurde, nicht in ein anderer Register in der Gemeinschaft übertragen werden können sollen, solange dieses Verbot besteht (Erwägungsgrund 7). Aus Gründen der Klarheit sollte der Wortlaut von Artikel 3 Absatz 2 denn auch lauten: „Diese Verordnung findet keine Anwendung auf Schiffe, denen gemäß Artikel 7 Buchstabe b der Richtlinie 95/21/EG das Einlaufen in die Häfen der Mitgliedstaaten untersagt wurde, solange dieses Verbot besteht“.

---

[1] ABl. L 144 vom 15.5.1998 (Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe).

[2] ABl. L 123 vom 17.5.2003 (besondere Stabilitätsanforderungen für Ro-Ro-Fahrgastschiffe).

[3] ABl. L 138 vom 1.6.1999 (verbindliche Überprüfungen im Hinblick auf den sicheren Betrieb von Ro-Ro-Fahrgastschiffen und Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen im Linienverkehr).

Artikel 4

4.2. Das Erfordernis einer Typzulassung der Ausrüstungsgegenstände durch den Flaggenstaat stellte eines der größten Hemmnisse für die ungehinderte Umregistrierung von Schiffen dar. Aus diesem Grund wird die Aufnahme der Richtlinie 96/98/EG in Absatz 1 begrüßt.

4.3. Im Interesse der ungehinderten Erreichung des Ziels der Verordnung sollten die Mitgliedstaaten Schiffe von der Registrierung nicht aus technischen Gründen ausschließen dürfen, die sich nicht nur aus den Übereinkommen ergeben, sondern auch aus den zusätzlichen einzelstaatlichen technischen Vorschriften. Daher wird vorgeschlagen, in Ansatz 1 nach dem Wort „Übereinkommen" die Worte „oder zusätzlicher einzelstaatlicher technischer Vorschriften" einzufügen.

4.4. Laut Absatz 2 „... übermitteln die Seebehörden des abgebenden Registers den Seebehörden des aufnehmenden Registers alle zweckdienlichen Angaben über das Schiff, insbesondere seinen Zustand und seine Ausrüstung. Zu diesen Angaben gehören die vollständigen Unterlagen des Schiffs und gegebenenfalls eine Liste der vom abgebenden Register für die Neuregistrierung des Schiffs oder die Verlängerung der Zeugnisse geforderten Verbesserungen sowie der ausstehenden Besichtigungen ...". Aus Gründen der Transparenz wird vorgeschlagen, dass der betroffene Schiffseigner zum gleichen Zeitpunkt die gleichen Informationen erhält. Ferner müsste im Interesse der Klarheit und Einheitlichkeit die Formulierung „vollständige Unterlagen" (in Bezug auf Inhalt und Zeitspanne) vielleicht genauer definiert werden.

4.5. Laut Absatz 3 darf der aufnehmende Flaggenstaat eine Art „Überprüfung" (Absatz 3) durchführen. Nach Meinung des EWSA ist den Einzelerwägungen der Kommissionsvorlage zu entnehmen, dass derartige Überprüfungen sich in Grenzen halten sollten. Angesichts dessen schlägt der EWSA vor, dass solch eine Überprüfung auf den Informationen in den „vollständigen Unterlagen" beruhen sollte, die vom abgebenden Register übermittelt werden. Des Weiteren macht der EWSA auf die Formulierung „Konformitätserklärungen gemäß Artikel 3" aufmerksam. In Artikel 3 ist nämlich ein solcher Verweis nicht zu finden. Daher wird vorgeschlagen, die Formulierung entweder ganz zu streichen oder aber auf die Absätze (a)(ii) oder (b)(ii) des Artikels 3 zu verweisen. Der vorgeschlagene Text würde dann folgendermaßen lauten:

„Die Seebehörden des aufnehmenden Registers können das Schiff unter Berücksichtigung von Absatz 2 einer Überprüfung unterziehen, damit festgestellt wird, ob sein Zustand und seine Ausrüstung tatsächlich den Zeugnissen entspricht und ob es gegebenenfalls die Anforderungen der Absätze (a)(ii) oder (b)(ii) des Artikels 3 erfüllt."

4.6. Unter Berücksichtigung des erklärten Ziels der vorgeschlagenen Verordnung vertritt der EWSA die Auffassung, dass bei der etwaigen Überprüfung Verhältnismäßigkeit gewahrt werden muss und ggf. auch Auffälligkeiten beim bisherigen Betrieb des betreffenden Schiffs berücksichtigt werden sollten. Ferner sollte die Überprüfung nicht innerhalb einer vertretbaren Frist, sondern unverzüglich stattfinden. Daher sollte der entsprechende Text folgendermaßen lauten:

„Die Überprüfung ist unverzüglich durchzuführen."

Artikel 5

4.7. Im Sinne des Ziels der Verordnung dienen die Bestimmungen von Artikel 5 als Ergänzung zu den Verfahren des Artikels 4. Der Ausdruck „unter den gleichen Bedingungen" muss jedoch geklärt werden und zwar möglichst durch die folgende Neuformulierung:

„unter den gleichen technischen Bedingungen auf der Grundlage der Umsetzung der Bestimmungen der entsprechenden Übereinkommen."

Artikel 6

4.8. Der EWSA unterstützt insgesamt das in Artikel 6 vorgeschlagene Verfahren, das weitgehend dem Verfahren gemäß Verordnung (EWG) Nr. 613/91 entspricht. Was jedoch Absatz 1 angeht, würde der in Bezug auf die derzeitigen Mitgliedstaaten bereits erreichte hohe Harmonisierungsgrad eine Verweigerung der Ausstellung neuer Zeugnisse gemäß Artikel 5 seitens des aufnehmenden Staates nicht rechtfertigen. Bezüglich der Beitrittsstaaten sollten die aufnehmenden Staaten, solange der gleiche Harmonisierungsgrad nachweislich nicht erreicht ist, eine strikte Anwendung von Artikel 4 Absatz 3 (Überprüfung zur Feststellung des den Anforderungen genügenden Zustands des Schiffes und seiner Ausrüstung) vorsehen.

4.9. Es muss geklärt werden, was mit dem Schiff während des „Monats" geschieht, innerhalb dessen die beiden Behörden, die unterschiedliche Auslegungen vertreten, ihre Meinungsverschiedenheiten beilegen müssen. Mit dem Vorschlag kann ja wohl nicht die Absicht verfolgt werden, dass das Schiff während dieses Monats (oder bis der im Rahmen der Verordnung eingesetzte COSS-Ausschuss zu einer endgültigen Entscheidung gelangt ist) festliegt. Ein Schiff, welches die Flagge eines Mitgliedstaats führt und über vollständige Zeugnisse verfügt, handelt in gutem Glauben und sollte auf die Gültigkeit solcher Zeugnisse vertrauen können. Bis die Behörden ihre Streitigkeiten beigelegt haben oder der COSS-Ausschuss eine gegenteilige Entscheidung trifft, sollte das Schiff während dieses „Monats" unter Mitführung von durch den aufnehmenden Mitgliedstaat ausgestellten vorläufigen oder kurzfristigen Zeugnissen weiterverkehren dürfen.

4.10. Es ist denkbar, dass der aufnehmende Mitgliedstaat nicht rechtzeitig handelt oder auf der Auflage zusätzlicher einzelstaatlicher technischer Vorschriften beharrt. Für diese Fälle sollte die vorgeschlagene Verordnung klar und deutlich dem Eigner das Recht einräumen, bei der Kommission Beschwerde einzulegen und die Befassung des Ausschusses des Artikels 7 für eine zügige Beilegung der Meinungsverschiedenheit zu beantragen. Daher sollte das Wort „neuer" in der ersten Zeile von Absatz 1 durch das Wort „nichtprovisorischer" ersetzt werden, und die Worte „bei Beschwerden von Schiffseignern" sollten nach dem Wort „Ausschuss" in der ersten Zeile von Absatz 3 eingesetzt werden.

5. **Schlussfolgerungen**

5.1. Der EWSA hält die vorgeschlagene Verordnung für ausgewogen und gut begründet. Die Verordnung trägt dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Binnenmarktes und der Notwendigkeit der Aufrechterhaltung eines hohen Sicherheitsstandards im Seeverkehr im Sinne der mit der EU-Politik angestrebten Verbesserung der Seeverkehrssicherheit und der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Flotte gleichermaßen Rechnung.

5.2. Der EWSA unterstützt voll und ganz die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf Fahrgastschiffe.

5.3. Der EWSA teilt die Ansicht, dass ein Schiff mit Einlaufverbot gemäß der Richtlinie 95/21/EG (über die Hafenstaatkontrolle) grundsätzlich nicht in das Register eines anderen Mitgliedstaats umgetragen werden sollte. Schiffe sollten nicht in ein anderes Register in der Gemeinschaft übertragen werden können, solange dieses Verbot besteht.

5.4. Im Interesse der Verwirklichung des Ziels der Verordnung sollten die Mitgliedstaaten Schiffe von der Registrierung nicht allein aus technischen Gründen ausschließen dürfen, die sich nicht nur aus den Übereinkommen ergeben, sondern auch aus zusätzlichen einzelstaatlichen technischen Vorschriften.

5.5. Der EWSA äußert die Besorgnis, dass einige der beitretenden Flaggenstaaten den gemeinschaftlichen Besitzstand noch nicht in einem Umfang übernommen haben, der die vorbehaltlose Anwendung der vorgeschlagenen Verordnung ab 1. Mai 2004 gestatten würde. Deswegen sollte die Umregistrierung von Schiffen der beitretenden Flaggenstaaten in Register der derzeitigen Mitgliedstaaten mit gebührender Umsicht gehandhabt werden. Er schlägt eine strenge Handhabung der Überprüfung von Schiffen der beitretenden Flaggenstaaten zur Feststellung ihres anforderungsgerechten Zustands vor einer Umregistrierung vor, bis die beitretenden Flaggenstaaten nachweislich den selben Harmonisierungsgrad erreicht haben.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung“

(KOM(2003) 336 endg.)

(2004/C 80/25)

Die Kommission beschloss am 3. Juni 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 25. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Pariza Castaños.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 117 Ja-Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ist der Auffassung, dass die Kommissionsmitteilung angesichts der derzeitig mangelnden Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten in Fragen der Einwanderung dringend erforderlich ist. Die Mitteilung beruht auf einem umfassenden Ansatz, bei dem alle Aspekte der Einwanderung und Eingliederung Berücksichtigung finden. Ein solches Dokument hat der Ausschuss bereits in mehreren Stellungnahmen und auf der Konferenz vom September 2002 gefordert. Es ist sehr positiv zu werten, dass in der Mitteilung die Integration als zentraler Aspekt der europäischen Einwanderungspolitik definiert wird: Integration ist Voraussetzung sowohl für die Effizienz der Wirtschaft als auch für den sozialen Zusammenhalt.

1.2. Der Ausschuss nimmt mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass auf der Tagung des Rates Beschäftigung und Sozialpolitik am 20. Oktober alle Delegationen die Mitteilung der Kommission als gute Grundlage für die künftigen Arbeiten begrüßt haben. Der Rat hat den Ausschuss der ständigen Vertreter damit beauftragt, eine Reihe von Schlussfolgerungen zu erarbeiten und sie in der Sitzung des Rates im Dezember vorzulegen. Der EWSA leistet seinen Beitrag zu den Arbeiten des Rates durch diese Stellungnahme.

1.3. Integration ist ein zweiseitiger Prozess, der auf den Rechten und Pflichten der Einwanderer einerseits und der aufnehmenden Gesellschaft andererseits beruht — genauer gesagt: auf der schrittweisen Gleichstellung der Immigranten mit den übrigen Bürgern (unter Beachtung der Grundsätze der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung), sowohl was ihre Rechte und Pflichten als auch ihren Zugang zu Waren, Dienstleistungen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung betrifft. Gemäß den Prinzipien der Subsidiarität und der Zusammenarbeit müssen alle (europäischen, nationalen, regionalen und lokalen) Behörden Integrationsmaßnahmen entwickeln.

1.4. Eine adäquat gesteuerte Einwanderung hilft der EU bei der Verwirklichung der in Lissabon vereinbarten Ziele des Wirtschaftswachstums, der Schaffung von Arbeitsplätzen und des Wettbewerbs. Der Ausschuss hält den Ansatz der Kommission, die Einwanderungspolitik mit dem Prozess von Lissabon, der europäischen Beschäftigungsstrategie und den Plänen für die soziale Eingliederung zu verbinden, für angemessen.

1.5. Beschäftigung ist ein entscheidender Faktor für die Integration von Einwanderern. Immigranten müssen sowohl in die Ziele von Lissabon als auch in die europäische Beschäftigungsstrategie zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen einbezogen werden. Ferner sollten die Sozialpartner und die Behörden zusammenarbeiten, um zu verhindern, dass Einwanderer hinsichtlich der Einkommens- und Arbeitsbedingungen benachteiligt werden.

1.6. Die Sozialpartner und alle sozialen Organisationen müssen bereit sein, neue Anstrengungen zu unternehmen und mit den (europäischen, nationalen, regionalen und lokalen) Behörden zusammenzuarbeiten, um die Integration und die Gleichbehandlung zu fördern.

1.7. Der Europäische Rat von Thessaloniki hat gemäß den Beschlüssen von Tampere einen ausgewogenen Ansatz gewählt: Es sind neue Gemeinschaftspolitiken und eine verstärkte Koordinierung der nationalen Politiken zur Verbesserung der Integration von Einwanderern erforderlich. Gleichwohl hat der Europäische Rat von Brüssel keine konkreten Initiativen beschlossen.

1.8. Der Rat sollte die Arbeiten beschleunigen, um das anstehende Bündel von Rechtsakten im Bereich der Einwanderung zu genehmigen. Nach Auffassung des Ausschusses sollten die Rechtsakte unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Parlaments und des EWSA erarbeitet werden. Dazu ist mehr Flexibilität seitens der Mitgliedstaaten erforderlich, die gegenwärtig nur Mindestnormen erlauben: Diese sind aber unzureichend und unangemessen für eine gemeinschaftliche Einwanderungspolitik. Die vor kurzem verabschiedete Richtlinie über die Familienzusammenführung (2003/86/EG) ist unter dem Gesichtspunkt der Integration unzureichend. Der Rat hat die einschlägige Stellungnahme des Ausschusses nicht berücksichtigt [1].

[1] Siehe die Stellungnahme des EWSA zu diesem Thema im ABl. C 241 vom 7.10.2002.

1.9. Die Mitgliedstaaten müssen die vollständige Umsetzung der beiden Antidiskriminierungsrichtlinien (Richtlinie 2000/43/EG und 2000/78/EG) in nationales Recht beschleunigen. Der Rat und die Kommission sollten die Mitgliedstaaten zu entsprechenden Änderungen ihrer nationalen Rechtsvorschriften anhalten und bei Nichttätigwerden den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften anrufen.

1.10. Der Ausschuss schlägt vor, dass die Kommission im Rahmen der Koordinierung der einzelstaatlichen Politiken ein mit ausreichenden Finanzmitteln ausgestattetes europäisches Integrationsprogramm verwaltet. Er hält es für wichtig, dass der Rat die Kommission mit den zur Förderung der Integration notwendigen politischen, rechtlichen und finanziellen Mitteln ausstattet. Auch sollten positive und wirkungsvolle Programme zur Aufnahme von Einwanderern in Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft aufgelegt werden.

1.11. Es ist begrüßenswert, dass der Rat von Thessaloniki auf Vorschlag der Kommission vereinbart hat, die Koordinierung der einzelstaatlichen Einwanderungspolitiken zu verbessern. Nach Ansicht des Ausschusses sollten diese Anstrengungen aber nur ein erster Schritt hin zur Umsetzung einer Methode der offenen Koordinierung sein, so wie sie von der Kommission angeregt und vom Ausschuss unterstützt wurde ([1]).

1.12. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die Koordinierung in folgenden vier Bereichen ansetzen:

— Eingliederung von Einwanderern in den Arbeitsmarkt (im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie), u. a. durch Bildungsmaßnahmen;

— Programme für Neuzuwanderer;

— Sprachkurse;

— Teilhabe von Einwanderern am bürgerlichen, kulturellen und politischen Leben.

1.13. Auf der Grundlage der nationalen Berichte wird die Kommission einen Jahresbericht über Einwanderung und Integration erarbeiten. Der Ausschuss erklärt seine Bereitschaft, Stellungnahmen zu diesen Berichten vorzulegen, um zur Verbesserung der Koordinierung auf europäischer Ebene und zur Verbreitung bewährter Verfahren beizutragen. Er wird weiterhin die Organisationen der Zivilgesellschaft an der Erarbeitung dieser Stellungnahmen beteiligen.

2. Einleitung

2.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss veranstaltete in Zusammenarbeit mit der Kommission (Justiz und Inneres) im September 2002 eine Konferenz, an der die Sozialpartner und die wichtigsten Nichtregierungsorganisationen der 15 Mitgliedstaaten und der zehn Beitrittsländer mit dem Ziel teilnahmen, die Integration in den Mittelpunkt der europäischen Einwanderungspolitik zu stellen. Arbeitsgrundlage der Konferenz war die Stellungnahme zum Thema „Einwanderung, Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft“ ([2]).

2.2. In den Schlussfolgerungen der Konferenz wird u. a. ein europäisches Programm für die Integration von Einwanderern und Flüchtlingen vorgeschlagen (die Schlussfolgerungen sind dieser Stellungnahme in Anhang I beigefügt). In seiner Abschlussrede unterstützte Kommissionsmitglied Vitorino den Vorschlag des Ausschusses, die Integration als zentrales Ziel der gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik der Europäischen Union für die kommenden Jahre festzulegen. Auch kündigte er die Erarbeitung eines Pakets vorbereitender Maßnahmen zur Förderung der Integration im Zeitraum 2003-2005 an.

2.3. In ihrer Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung greift die Kommission zahlreiche Vorschläge und Anmerkungen auf, die in den Stellungnahmen des Ausschusses sowie den Arbeiten der vorgenannten Konferenz zu finden sind. Hier zeigt sich einmal mehr, wie gut die Kommission und der Ausschuss auf diesem Gebiet zusammenarbeiten.

2.4. Der Ausschuss begrüßt die Kommissionsmitteilung, die eine gute Grundlage für die Förderung von Maßnahmen zur sozialen Eingliederung von Einwanderern in die Europäische Union darstellt. Die Mitteilung bietet ein geeignetes Konzept für die künftige europäische Integrationspolitik. Es handelt sich um ein Dokument, das von größter Bedeutung ist und vom Ausschuss insgesamt äußert positiv gewertet wird.

2.5. Die Verknüpfung der Einwanderungspolitik mit der Strategie von Lissabon und den europäischen Politiken für Beschäftigung und sozialen Zusammenhalt zwecks Förderung der Integration von Einwanderern kann dem Rat ein stärkeres Engagement im Gesetzgebungsprozess und eine positivere Haltung bei der künftigen Steuerung der in den nächsten Jahren weiter anwachsenden Migrationsströme ermöglichen.

3. Einwanderung, Beschäftigung und sozialer Zusammenhalt im Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung und den Zielen von Lissabon

3.1. Seit jeher zeichnen sich menschliche Gesellschaften durch Wanderungsbewegungen aus. Zum Verständnis des sozialen und zivilisatorischen Fortschritts ist die Untersuchung der Migrationsströme unabdingbar. Gegenwärtig ist die Einwanderung einer Vielzahl von Personen ein äußerst positiver Faktor für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung sowohl der Herkunftsländer als auch der Aufnahmeländer.

([1]) Siehe die Stellungnahme des EWSA zur Methode der offenen Koordinierung im ABl. C 221 vom 17.9.2002.

([2]) ABl. C 125 vom 27.5.2002.

3.2. Es gilt zu bedenken, dass die Einwanderung nicht nur die Folge wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Bedingungen in Europa ist, sondern auch die Folge der demografischen Situation, der wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede und der politischen Instabilität in den Drittstaaten, aus denen die Einwanderer und Flüchtlinge stammen. Deshalb muss die Zusammenarbeit mit den Drittstaaten bei der Steuerung der Migrationsströme im Rahmen der EU-Außenpolitik verbessert werden ([1]).

3.3. Die Bevölkerungen in Europa unterliegen einem Alterungsprozess ([2]), der aller Voraussicht nach kurzfristig nicht umkehrbar sein wird. Aktuelle Daten zeigen, dass insbesondere die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in der EU abnimmt. Zwar gibt es in einigen Ländern bei der Erwerbstätigkeitsquote sicherlich noch ein gewisses Wachstumspotenzial, doch steht auch fest, dass sich die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter in allen Mitgliedstaaten und in den demnächst der EU beitretenden Ländern in den nächsten Jahren drastisch verringern wird ([3]). Diese Eurostat-Prognosen beruhen dabei auf der Annahme eines niedrigen Immigrationsniveaus (ca. 630 000 Personen, die pro Jahr in die EU einwandern).

3.4. Der Rückgang der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter wird zweifellos die Erwerbstätigkeitsquote senken und das Wirtschaftswachstum bremsen, es sei denn, die Produktivität steigt deutlich stärker als gegenwärtig (der derzeitige Anstieg beträgt nur 1,2 %) ([4]). Es muss also der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die demografische Entwicklung der EU im Hinblick auf die Ziele von Lissabon neue Fragen und erhebliche Probleme aufwirft. Die Bevölkerungsentwicklung kann negative Folgen für das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit in Europa haben ([5]). Vergleicht man die europäischen Daten mit den Daten über den Anstieg der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den USA, der aus einer deutlich stärkeren Einwanderung ([6]) resultiert, so erkennt man, dass sich Europa auch in dieser Hinsicht in einer nachteiligen Lage befindet ([7]). Der Ausschuss fordert die Kommission auf, neue Berichte über die Prognosen bezüglich der Einwanderung und ihrer makroökonomischen Auswirkungen zu erarbeiten.

3.5. Die Überalterung der Bevölkerung kann sich auch negativ auf die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme auswirken ([8]). Der Ausschuss teilt die Auffassung der Kommission, dass eine adäquat gesteuerte Einwanderung dem Beschäftigungsrückgang entgegenwirken und zur Verbesserung der Stabilität der Rentensysteme beitragen kann — all dies im Rahmen einer angemessenen Beschäftigungspolitik und der in Lissabon festgelegten Ziele und Reformen.

3.6. In einigen Mitgliedstaaten besteht in bestimmten Beschäftigungsbereichen und Berufen (sowohl hoch qualifizierten als auch gering qualifizierten Tätigkeiten) ein eklatanter Arbeitskräftemangel (trotz unverändert hoher Arbeitslosigkeit in anderen Sektoren). In diesen Fällen wird bereits gegenwärtig auf die Arbeitsmigration zurückgegriffen, um dem Arbeitskräftemangel abzuhelfen.

3.7. Wenn sich diese Tendenzen in den nächsten Jahren noch verschärfen, werden die Regierungen und die Unternehmen gezwungen sein, neue Einwanderer mit den erforderlichen beruflichen Qualifikationen anzuwerben und unter Vertrag zu nehmen, um für ein Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt zu sorgen. Auf diese Weise kann Europa alle Beschäftigungsmöglichkeiten nutzen und so das Wirtschaftswachstum im Rahmen der Ziele von Lissabon verbessern.

3.8. Auf dem Gipfel des Europäischen Rates von Lissabon und weiteren Frühjahrsgipfeln wurden neue Verpflichtungen eingegangen, die auf die Schaffung von Arbeitsplätzen abzielen, indem die Beschäftigungsquote von Männern, Frauen und älteren Menschen ([9]) erhöht wird und die diesbezüglich notwendigen Reformen der Arbeitsmärkte und sozialen Sicherungssysteme durchgeführt werden. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die Strategie von Lissabon verstärkt werden ([10]). Beispielsweise könnten Frauen in einigen Mitgliedstaaten einen größeren Beitrag zum Wirtschaftswachstum leisten, indem mehr von ihnen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Ferner könnte die Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern an die beruflichen Erfordernisse durch öffentliche und private Investitionen in die Weiterbildung ([11]) verbessert werden. Die Öffnung der Arbeitsmärkte für neue Einwanderer sollte von den Regierungen nicht dazu benutzt werden, die auf der Strategie von Lissabon basierenden Reformen zu umgehen.

([1]) Siehe die Stellungnahme des EWSA zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich“ im ABl. C 32 vom 5.2.2004.

([2]) Siehe den Informationsbericht des EWSA zum Thema „Demografische Lage und Perspektiven der Europäischen Union“.

([3]) Eurostat zufolge verringert sich die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in der EU mit 25 Mitgliedstaaten von 303 Millionen auf 297 Millionen im Jahr 2020 und auf 280 Millionen im Jahr 2030.

([4]) Siehe die unter Ziffer 2.3 der Kommissionsmitteilung aufgeführten Daten.

([5]) Jahreswirtschaftsbericht 2002 der Europäischen Kommission.

([6]) Zwischen 1990 und 2000 wuchs die Bevölkerung in den USA um 33 Mio. Personen an. Zu diesem Anstieg trugen zu 40 % Einwanderer bei.

([7]) Bericht der Kommission über Daten von UNO, Ameco und Eurostat.

([8]) Siehe die Stellungnahmen des EWSA zur Mitteilung der Kommission „Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch eine integrierte Vorgehensweise“ im ABl. C 48 vom 21.2.2002 und zum Thema „Denkbare Optionen der Rentenreform“ im ABl. C 221 vom 17.9.2002.

([9]) Siehe die Initiativstellungnahme des EWSA zum Thema „Ältere Arbeitnehmer“ im ABl. C 14 vom 16.1.2001.

([10]) Siehe die Sondierungsstellungnahme des EWSA zur „Lissabon-Strategie“ und die Stellungnahme des EWSA zur Mitteilung der Kommission „Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie“ (KOM(2003) 261 endg.).

([11]) Siehe die Stellungnahme des EWSA zum „Memorandum über lebenslanges Lernen“ im ABl. C 311 vom 7.11.2001.

3.9. In mehreren Stellungnahmen hat der Ausschuss bereits festgestellt, dass bei den gemeinsamen Einwanderungsvorschriften Fortschritte erzielt werden müssen. Deshalb fordert er den Rat an dieser Stelle auf, die Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften — vor allem der Richtlinie über die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen von Arbeitsmigranten — auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags und unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Ausschusses voranzutreiben ([1]).

3.10. Die Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedstaaten wird zu keiner nachhaltigen Änderung der Alterspyramide in Europa in den kommenden Jahren führen.

3.11. Die Position der Kommission deckt sich mit der des Ausschusses: Ohne offeneren Zugang für legale Einwanderer wird die illegale Einwanderung in die EU den Prognosen der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktentwicklung zufolge das derzeitige Niveau übersteigen und zu wirtschaftlichen, sozialen und vor allem arbeitsmarktpolitischen Problemen führen.

3.12. Eine adäquate Steuerung der Einwanderung von Arbeitskräften verbessert die Anpassungsfähigkeit des Angebots auf den Arbeitsmärkten in Bezug auf die beruflichen Qualifikationen und persönlichen Fähigkeiten der Arbeitsmigranten. Die Sozialpartner müssen von den Behörden konsultiert werden, damit die Steuerung der Arbeitsmigration gemäß den Arbeits- und Sozialvorschriften im Rahmen der Koordinierung der Beschäftigungs- und Einwanderungspolitik der EU erfolgt.

3.13. Einwanderung stellt eine der Lösungen für das Problem der Überalterung auf dem Arbeitsmarkt dar; es sind aber auch Maßnahmen in anderen Bereichen erforderlich, um die Geburtenrate zu fördern: Beihilfen für Familien, leichtere Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben, Kinderbetreuungsdienste usw. Die demografischen Auswirkungen dieser Maßnahmen dürften sich jedoch erst längerfristig zeigen. Folglich ist in den kommenden Jahrzehnten ein erheblicher Einwanderungsanstieg vonnöten, um den derzeitigen und künftigen Anforderungen des Arbeitsmarktes der Mitgliedstaaten gerecht zu werden. Eine erfolgreiche Integrationspolitik ist insgesamt eine Grundvoraussetzung für die Effizienz der europäischen Wirtschaft — aber auch ein wichtiger Faktor für den sozialen Zusammenhalt.

3.14. Einige Politiker halten die Arbeitsmigration für ein zeitlich begrenztes Phänomen. Zwar gibt es die befristete oder saisonale Arbeitsmigration tatsächlich; die Erfahrung mit vergangenen Einwanderungsprozessen und der demografischen Entwicklung zeigt jedoch, dass sich ein Großteil der Arbeitsmigranten langfristig oder sogar dauerhaft in der EU aufhält. Deshalb ist es notwendig, dass die Integration im Mittelpunkt der europäischen Einwanderungspolitik steht. Vom Erfolg der Integration hängen gleichermaßen die Effizienz der Wirtschaft und der soziale Zusammenhalt in Europa ab.

4. Der Europäische Rat von Thessaloniki und der Europäische Rat von Brüssel

4.1. Die Kommissionsmitteilung wurde auf der Tagung des Europäischen Rates am 19./20. Juni 2003 in Thessaloniki vorgelegt. In seinen Schlussfolgerungen forderte der Ratsvorsitz die „Entwicklung einer Politik auf Ebene der Europäischen Union für die Integration von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Europäischen Union aufhalten". Seit Tampere erhielt die Integration damit in den Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes erstmalig eine im Vergleich zu anderen Aspekten der Einwanderungspolitik (Grenzkontrollen und Außenpolitik) angemessene Bedeutung. Zwar galt die Integration bereits auf der Ratstagung im Oktober 1999 in Tampere als einer der Pfeiler der Migrationspolitik, doch wurde sie inhaltlich nicht weiter entwickelt, da der Rat in anderen Bereichen größeren Handlungsbedarf erkannte, z. B. im Bereich der Grenzüberwachung und der Bekämpfung der illegalen Einwanderung.

4.2. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Ausschuss die Bedeutung, die die Kommission und der Rat der sozialen Eingliederung im Rahmen der gemeinsamen Migrationspolitik beimessen. Gleichwohl stellt er fest, dass sich die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki in wesentlichen Punkten nicht mit dem Kommissionsvorschlag decken.

4.3. Der Rat nennt eine Reihe wichtiger Aspekte, wie etwa die Erarbeitung von Indikatoren für die Integrationspolitik, die Einigung auf gemeinsame Grundprinzipien oder die notwendige Förderung der Koordinierung und des Informationsaustausches. Die Kommission wird aufgefordert, einen Jahresbericht zum Thema „Einwanderung und Eingliederung" vorzulegen. Ferner wird die mögliche Beteiligung sozialer Organisationen an der Entwicklung der Integrationsmaßnahmen begrüßt.

4.4. Allerdings bleiben andere in qualitativer Hinsicht wichtige Aspekte unerwähnt, z. B. die von der Kommission vorgeschlagene Zivilbürgerschaft. Auch definiert der Rat keine Politiken auf Gemeinschaftsebene, da Integrationsmaßnahmen seiner Auffassung nach in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Auch wenn der Rat dem — seinerzeit vom Ausschuss befürworteten — Kommissionsvorschlag zur Einführung eines offenen Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik nicht gefolgt ist ([2]), vertritt er die Auffassung, dass die Politiken der Mitgliedstaaten „innerhalb eines kohärenten Unionsrahmens entwickelt werden" sollten. Nach Ansicht des Ausschusses sollte der Rat auf dieser Grundlage einen wirklichen offenen Koordinierungsmechanismus im Bereich der Einwanderungs- und Integrationspolitik einführen.

4.5. Der Rat sollte die Kommission mit politischen, rechtlichen und finanziellen Instrumenten zur Förderung der Integration ausstatten. In vorhergehenden Stellungnahmen und auf der Konferenz im September 2002 hat der Ausschuss bereit die Notwendigkeit eines europäischen Programms für die soziale Eingliederung von Einwanderern und Flüchtlingen betont.

([1]) Siehe insbesondere die Stellungnahme des EWSA im ABl. C 80 vom 3.4.2002.

([2]) Siehe die Stellungnahme des EWSA im ABl. C 221 vom 17.9.2002.

4.6. Der Rat stellt fest, dass der Erfolg der Integrationspolitik von der wirksamen Beteiligung aller Akteure abhängt. Daher fordert er in Übereinstimmung mit den Vorschlägen des Ausschusses alle zuständigen Stellen der Europäischen Union, die nationalen und lokalen Behörden, die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die Nichtregierungsorganisationen, die Migrantenverbände sowie die Kultur-, Sozial- und Sportvereine auf, sich an den gemeinsamen Anstrengungen auf nationaler wie europäischer Ebene zu beteiligen. Verstärkte der Europäische Rat sein — politisches, rechtliches und finanzielles — Engagement, so würde die Zusammenarbeit der übrigen Akteure effizienter.

4.7. Auf dem Europäischen Rat von Brüssel wurden neue Vereinbarungen über Grenzkontrollen und Mittel zur Eindämmung der illegalen Einwanderung (einschließlich Rückführungen) getroffen. Allerdings wurde keine Initiative zur Verbesserung der Integration von Einwanderern beschlossen.

5. **Bemerkungen**

5.1. *Das Integrationskonzept*

5.1.1. In der Mitteilung der Kommission wird Integration als ein gegenseitiger, auf gleichen Rechten und Pflichten der Drittstaatsangehörigen und der Gesellschaft des Gastlandes beruhender Prozess verstanden, der auf die umfassende Beteiligung der Einwanderer abzielt. Dieser Ansatz entspricht dem des Ausschusses [1], der sein Integrationskonzept wie folgt definiert: Dieses beruht „(...) im Wesentlichen auf der schrittweisen Gleichstellung der Einwanderer mit den übrigen Bürgern (unter Beachtung der Grundsätze der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung), sowohl was ihre Rechte und Pflichten als auch ihren Zugang zu Waren, Dienstleistungen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung betrifft".

5.1.2. In Artikel 2 des Entwurfs einer Verfassung für Europa sind die Werte der Union wie folgt definiert: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte." Auf diesen in der Charta der Grundrechte aufgeführten Werten muss die Integrationspolitik aufbauen.

5.1.3. Dieses Konzept sollte andere Konzepte ersetzen, in deren Mittelpunkt kulturelle Aspekte stehen, welche oftmals Anlass zu Diskriminierung geben. Es ist die weit verbreitete Vorstellung abzulehnen, dass Integration ausschließlich ein Anpassungsprozess an die Kultur der Gesellschaft des Aufnahmelands ist. Nach Auffassung des Ausschusses zeichnet sich ein demokratisches und pluralistisches Europa durch kulturelle Diversität aus. Einwanderer aus Drittstaaten bereichern die europäischen Gesellschaften mit ihren neuartigen sozialen und kulturellen Beiträgen. Die Kultur menschlicher Gesellschaften sollte nicht als etwas Statisches verstanden werden, sondern als ein unaufhörlicher Prozess, zu dem vielfältige Beiträge geleistet werden.

5.1.4. Die Kommission verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz, bei dem nicht nur wirtschaftliche und soziale Aspekte der Integration, sondern auch die kulturelle und religiöse Vielfalt, staatsbürgerliche Aspekte, die Teilhabe und politische Rechte Berücksichtigung finden. Der Ausschuss begrüßt diesen Ansatz, da er eine umfassende Integrationspolitik ermöglicht.

5.2. *Gleichstellung bei Rechten und Pflichten als Grundlage der Integration*

5.2.1. Alle Menschen, die dauerhaft oder langfristig in der Europäischen Union aufenthaltsberechtigt sind, sollten den Unionsbürgern rechtlich gleichgestellt werden. In seiner Stellungnahme zum Thema „Zuerkennung der Unionsbürgerschaft" [2] forderte der Ausschuss den Konvent auf, „(...) für die Zuerkennung der Unionsbürgerschaft ein neues Kriterium vorzusehen, nämlich eine Unionsbürgerschaft, die nicht nur aus dem Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats erwächst, sondern auch durch den dauerhaften Aufenthalt in der Europäischen Union" [3]; deshalb sollte „(...) die Unionsbürgerschaft allen dauerhaft aufhältigen Drittstaatsangehörigen gewährt werden (...), um die Ausübung der politischen Rechte zu erleichtern und somit die Integration zu verbessern, denn die Unionsbürgerschaft und die daraus abgeleiteten Rechte und Pflichten stellen einen sehr wichtigen Faktor für die Eingliederung dieser Personen in die Aufnahmegesellschaften dar." [4]

5.2.2. In ihrer Mitteilung bezeichnet die Kommission die Rechtsvorschriften unter dem Aspekt der Integration als sehr positiv, aufgrund derer Drittstaatsangehörige die Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaats erlangen können, in dem sie ansässig sind. Deshalb sollte die Einbürgerung nach Ansicht der Kommission rasch, sicher und nicht vom Ermessen abhängig sein. In mehreren Stellungnahmen hat sich der Ausschuss in ähnlichem Sinne geäußert und gefordert, die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über den Zugang zur Staatsangehörigkeit unter Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes auf europäischer Ebene zu harmonisieren, um Diskriminierungen zu beseitigen und die Möglichkeit der Einbürgerung in allen Mitgliedstaaten zu erleichtern und hierfür vergleichbare Bedingungen zu schaffen.

---

[1] Siehe Ziffer 1.4 der Initiativstellungnahme des EWSA zum Thema „Einwanderung, soziale Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft" im ABl. C 125 vom 27.5.2002.

[2] Siehe die Stellungnahme im ABl. C 208 vom 3.9.2003.

[3] Siehe Ziffer 6.4 derselben Stellungnahme.

[4] Siehe Ziffer 1.7 derselben Stellungnahme.

5.2.3. Nach Auffassung der Kommission sollte den Einwanderern, die sich eine gewisse Zeit lang im Aufnahmeland aufhalten, die Zivilbürgerschaft gewährt werden, um ihre Integration in die Gesellschaft des betreffenden Landes zu verbessern. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die von der Kommission vorgeschlagene Zivilbürgerschaft und die vom ihm vorgeschlagene Unionsbürgerschaft den gleichen Zweck verfolgen: Die dauerhaft oder langfristig aufhältigen Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union sollten die gleichen Rechte und Pflichten erhalten wie die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, also die Unionsbürger.

5.2.4. Eine vielschichtige, integrative und partizipative Unionsbürgerschaft, die der Ausschuss vorgeschlagen hat ([1]) und die das Recht auf politische Beteiligung (aktives und passives Wahlrecht zu kommunalen Vertretungsinstanzen und zum Europäischen Parlament) umfasst, wäre der Integration von Einwanderern in jeder Hinsicht förderlich. In diesem Sinne stellt die Kommission in ihrer Mitteilung fest: „Aus Integrationsgesichtspunkten macht es Sinn, das Kommunalwahlrecht an den dauerhaften Aufenthalt in einem Land und nicht an die Staatsangehörigkeit zu knüpfen" ([2]). Auch der Ausschuss hat bereits angeregt, allen dauerhaft oder langfristig aufhältigen Drittstaatsangehörigen das Kommunal- und Europawahlrecht zu gewähren ([3]), weshalb er den Vorschlag der Kommission nachdrücklich unterstützt.

5.2.5. Die Kommission hebt des Weiteren die Notwendigkeit einer entsprechenden Rechtsgrundlage im Vertrag hervor. Der Ausschuss fordert deshalb die Regierungskonferenz auf, bei der Ausarbeitung des vom Konvent vorgelegten Verfassungsentwurfs dafür zu sorgen, dass der neue Vertrag die Zuerkennung der Unionsbürgerschaft für alle dauerhaft oder langfristig ansässigen Drittstaatsangehörigen vorsieht, wie er in seiner Initiativstellungnahme zum Thema Zuerkennung der Unionsbürgerschaft vorgeschlagen hat.

5.2.6. Dementsprechend schlägt der Ausschuss dem Rat vor, die Vereinbarung ([4]) betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatstangehörigen zu überarbeiten sowie in der Richtlinie den Vorschlag der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu berücksichtigen ([5]), damit Personen, die über diesen Status verfügen, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen ausüben können. Sollte die Richtlinie keine entsprechende Bestimmung enthalten, wäre es nach Auffassung des Ausschusses angezeigt, dass die Kommission und das Parlament den Mitgliedstaaten empfehlen, bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht die Ausübung des Wahlrechts dieser Personen bei Kommunal- und Europawahlen zu erleichtern.

([1]) Siehe Ziffer 4 derselben Stellungnahme.
([2]) Siehe Ziffer 3.3.6 der Kommissionsmitteilung.
([3]) Siehe Ziffer 5.7 der Stellungnahme des EWSA zum Thema „Einwanderung, soziale Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft", siehe auch die Stellungnahme zum Thema „Zuerkennung der Unionsbürgerschaft".
([4]) Diese politische Vereinbarung wurde im Rat Justiz und Inneres erzielt.
([5]) Siehe die Stellungnahme zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen" im ABl. C 36 vom 8.2.2002.

5.3. *Bekämpfung der Diskriminierung*

5.3.1. Die soziale Eingliederung von Einwanderern steht, wenn sie als Prozess der Gleichstellung in Bezug auf Rechte und Pflichten aufgefasst wird, in engem Zusammenhang mit der Bekämpfung der Diskriminierung, wobei Diskriminierung hier die Aufhebung und Verletzung von Rechten bedeutet.

5.3.2. In der Mitteilung wird betont, dass es wichtig ist, die Gesellschaft des Aufnahmelands stärker für Formen der Diskriminierung zu sensibilisieren sowie die Entwicklung nichtdiskriminierender Methoden durch die Unternehmen und die Sozialpartner, das Engagement der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren usw. zu fördern. Um die Bekämpfung der Diskriminierung wirkungsvoller zu gestalten, fordert der Ausschuss angemessenere Politiken von allen Mitgliedstaaten, öffentlichen Einrichtungen und sozialen Organisationen. Die Diskriminierung am Arbeitsplatz steht im Widerspruch zum Integrationsziel. Deshalb hofft der Ausschuss, dass im Rahmen der sozialen Verantwortung der Unternehmen bewährte Verfahren angewandt werden, die auf die Vermeidung diskriminierender Einstellungen gegenüber Einwanderern, Flüchtlingen sowie Angehörigen ethnischer und kultureller Minderheiten abzielen.

5.3.3. In der Mitteilung werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien sicherzustellen ([6]). Der Ausschuss weist auf die Tatsache hin, dass die Frist für die Umsetzung dieser Richtlinien bereits abgelaufen ist und dass einige Mitgliedstaaten ihren diesbezüglichen Verpflichtungen noch nicht nachgekommen sind. Rat und Kommission sollten die betreffenden Staaten ermahnen, die Verfahren für die Umsetzung umgehend zu beschleunigen. Der Ausschuss fordert die Mitgliedstaaten auf, die Diskriminierungen zu beseitigen, die in einigen Rechtsvorschriften über die Teilnahme von Drittstaatsangehörigen an Gewerkschafts- und Betriebsratswahlen fortbestehen.

5.4. *Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit* ([7])

5.4.1. Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit veröffentlichte im November 2002 einen hervorragenden Bericht ([8]) über die Situation von Einwanderern in der Europäischen Union. Sie zeigt darin die Schwere der Diskriminierungen auf, die viele Immigranten bei den Arbeitsbedingungen erdulden müssen. Viele dieser Diskriminierungen sind dauerhafter Natur und betreffen auch die zweite oder dritte Einwanderergeneration, also solche Personen, die die Unionsbürgerschaft besitzen.

([6]) Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG.
([7]) Siehe die Stellungnahme des EWSA zu dem Vorschlag der Kommission zur Reform der Verordnung, die am 10./11.12.2003 vom Plenum angenommen werden soll.
([8]) Jahresbericht 2001: „Vielfalt und Gleichheit für Europa".

5.4.2. In dem Bericht, der im Verlaufe des Jahres 2003 weiter ausgearbeitet wird, werden die Beschäftigungs-, Wohn- und Ausbildungssituation von Einwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten sowie die rassistisch motivierte Gewalt untersucht.

5.4.3. In Zukunft sollte die Zusammenarbeit zwischen der Beobachtungsstelle in Wien und dem Ausschuss durch die Veranstaltung von Treffen, Anhörungen und Konferenzen sowie die Erarbeitung gemeinsamer Texte im Rahmen des Zuständigkeitsbereichs der beiden Institutionen verbessert werden.

5.5. *Integration in den Arbeitsmarkt*

5.5.1. Die Schaffung eines Zugangs zum Arbeitsmarkt unter gleichen Bedingungen ist für die soziale Eingliederung von Einwanderern und Flüchtlingen von entscheidender Bedeutung: Damit wird nicht nur die wirtschaftliche Unabhängigkeit dieser Personen erreicht, sondern auch ihr Recht auf ein menschenwürdiges Leben und gesellschaftliche Teilhabe gestärkt. Erforderlich ist die Beseitigung der strukturellen und institutionellen Hemmnisse, die den freien Zugang zum Arbeitsmarkt behindern.

5.5.2. In der Europäischen Union liegt die durchschnittliche Arbeitslosenquote der Einwanderer über der Quote der Unionsbürger [1]. Von der Arbeitslosigkeit sind die zweiten und dritten Einwanderergenerationen besonders stark betroffen. Darüber hinaus haben Einwanderer mit bestimmten Problemen in erheblicherem Maße zu kämpfen als die übrige Bevölkerung; hier sind die unzureichende Anerkennung von Hochschul- und Berufsabschlüssen und die Wartefristen für den Erhalt einer Arbeitsgenehmigung herauszustellen.

5.5.3. Das Ziel der Bekämpfung der Diskriminierung ergänzt die Strategie von Lissabon: Einwanderer können Beiträge leisten, die es so weit wie möglich zu nutzen gilt; es sollte ihnen deshalb ermöglicht werden, ihre gesammelte Erfahrung und ihre erworbenen Qualifikationen anzuwenden. Dabei kann sich CEDEFOP an der Bekämpfung der Diskriminierung durch die Anerkennung der beruflichen Qualifikationen von Immigranten beteiligen.

5.5.4. Angemessene Qualifikationen sind eine Grundvoraussetzung für die Integration in den Arbeitsmarkt. Um Einwanderern den Zugang zur Beschäftigung zu erleichtern und die Arbeitslosenquote abzusenken, ist es nötig, dass die Behörden des Aufnahmelands den betreffenden Personen auf den Arbeitsmarkt abgestimmte Ausbildungsmaßnahmen anbieten. Die Arbeitsämter sollten Immigranten darüber informieren, welche Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen und welche Qualifikationen vorausgesetzt werden

5.6. *Die Stiftung von Dublin*

5.6.1. Der Bericht über die Beziehungen der Sozialpartner in Europa im Jahr 2002 [2] enthält ein wichtiges Einwanderungskapitel mit Informationen, die für die Darstellung der besonderen Probleme von Einwanderern im Berufsleben unverzichtbar sind. Im Bericht wird nachgewiesen, dass sich die Arbeitsverhältnisse von Einwanderern überdurchschnittlich oft durch geringe Absicherung, niedrigen Lohn, erhebliche Gesundheitsrisiken, mangelnde Sicherheit und eingeschränkten Tarifschutz auszeichnen.

5.6.2. Nach Auffassung des Ausschusses sollten in die Agenda des von den Sozialpartnern auf unterschiedlicher Ebene (europäischer, nationaler, sektorieller) geführten sozialen Dialogs die Ziele der Gleichbehandlung und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Einwanderern in Europa aufgenommen werden.

5.6.3. Der Ausschuss und die Stiftung von Dublin sollten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die Zusammenarbeit bei Fragen der Arbeitsmigration intensivieren.

5.7. *Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS)*

5.7.1. Der Ausschuss begrüßt, dass die Kommission in ihrer Mitteilung über die Zukunft der europäischen Beschäftigungsstrategie [3] die Auffassung vertritt, dass der Einwanderung im Rahmen dieser Strategie stärker Rechnung getragen werden muss. So werden der demografische Wandel, die Einwanderung und die Diskriminierung von Minderheiten in den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen [4] berücksichtigt.

5.7.2. In vorherigen Stellungnahmen hat der Ausschuss eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, die nach Ansicht der Kommission in die künftige EBS einbezogen werden sollten, z. B.:

— Erleichterung des Zugangs zu den Ausbildungs- und Beschäftigungsdiensten für Einwanderer;

— Verringerung der Beschäftigungslücken zwischen den Drittstaatsangehörigen und den Unionsbürgern bis 2010;

— Absenkung der Arbeitslosenquote der Arbeitsmigranten;

— Bekämpfung der Schattenwirtschaft und der Schwarzarbeit;

— Bewertung der Erfordernisse des Arbeitsmarkts in der EU und des Beitrags von Einwanderern zur Behebung des Arbeitskräftemangels;

---

[1] 16 % im Falle der Einwanderer und 7 % im Falle der Unionsbürger — Quelle: „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Halbzeitüberprüfung der sozialpolitischen Agenda“ (KOM(2003) 312 endg.).

[2] Europäische Kommission und Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: *Industrial Relations Developments in Europe 2002,* (Anm. d. Übers.: Dieser Bericht liegt nicht auf Deutsch vor).

[3] „Die Zukunft der europäischen Beschäftigungsstrategie“ (KOM(2003) 6 endg.).

[4] Beschluss des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen, ABl. L 197 vom 5.8.2003.

— Weiterentwicklung des EURES-Netzes zur Erleichterung der Aufnahme von Arbeitsmigranten und zur Förderung der Arbeitsmobilität zwischen den Mitgliedstaaten;

— Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren im Rahmen des Aktionsprogramms zur Förderung der Beschäftigung.

— Beseitigung von Diskriminierungen am Arbeitsplatz.

5.7.3. In den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen [1] gilt es nach Auffassung des Rates, im Rahmen der dritten Priorität, in der es um Anpassungsfähigkeit und Mobilität geht, „arbeitsmarktpolitische Aspekte der Einwanderung" zu berücksichtigen. In der fünften Priorität bezüglich der Erhöhung des Arbeitskräfteangebots heißt es, die Mitgliedstaaten sollten „das durch Zuwanderung verfügbar werdende zusätzliche Arbeitskräfteangebot in vollem Umfang einbeziehen". In der siebten Priorität werden die Mitgliedstaaten ersucht, „die Integration von Zuwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten" auf dem Arbeitsmarkt zu fördern und gegen Diskriminierung zu kämpfen, und es wird vor 2010 „eine erhebliche Verringerung der Differenz zwischen den Arbeitslosenquoten von Bürgern der Europäischen Union und den Arbeitslosenquoten von Drittstaatsangehörigen entsprechend den nationalen Zielvorgaben" zugesagt. In der neunten Priorität werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, nichtangemeldete in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu überführen.

5.7.4. Der Ausschuss hat bereits in einer anderen Stellungnahme [2] darauf hingewiesen, dass „der Zuwanderung in der Kommissionsvorlage keine konkrete und spezifische Priorität eingeräumt wird, sondern im Rahmen anderer Prioritäten auf Migrationsaspekte Bezug genommen wird."

5.7.5. Angesichts der Tatsache, dass die Beschäftigung ein Schlüssel zur wirksamen Integration ist, hat der Ausschuss [3] neue Anstrengungen seitens der Sozialpartner auf europäischer Ebene zur Förderung des Zugangs zu den Arbeitsmärkten für Einwanderer unter gleichen Bedingungen und zur Beseitigung von Diskriminierungen am Arbeitsplatz angeregt. Der Ausschuss teilt die Ansicht der Kommission [4], dass die Sozialpartner auf diesem Gebiet eine wichtige Rolle spielen sollten.

5.8. *Soziale Eingliederung*

5.8.1. Der Europäische Rat von Kopenhagen hat die in Nizza festgelegten Ziele bezüglich der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung bekräftigt. Der Ausschuss unterstützt seinerseits diese Ziele, insbesondere die Bekämpfung der Gefahr der Verarmung als Folge der Einwanderung.

5.8.2. Der Ausschuss begrüßt, dass die Mitgliedstaaten in den nationalen Aktionsplänen für die soziale Eingliederung auch über die Maßnahmen zur sozialen Eingliederung von Einwanderern berichten müssen.

5.8.3. Es ist äußerst wichtig, dass die Mitgliedstaaten Studien und Untersuchungen über die Einkommenslage, Wohnsituation und Lebensqualität von Einwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten durchführen, damit die Behörden die Risiken der sozialen Ausgliederung dieser Personengruppen einschätzen können.

5.9. *Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt*

5.9.1. Die Diskussion über die künftigen Politiken des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wird in den nächsten Monaten auf der Basis des dritten Berichts der Kommission geführt. Die Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Sozialfonds und Initiativen wie EQUAL bilden eine gute Grundlage für diese neuen Politiken.

5.9.2. Da die Einwanderung nach Europa in den nächsten Jahren zunehmen wird, muss den künftigen Erfordernissen der sozialen Eingliederung, der Bekämpfung der Diskriminierung, der Berufsausbildung, der Wiederbelebung krisenbetroffener Städte usw. Rechnung getragen werden. Diese migrationsbezogenen Themen sind in den Mittelpunkt der künftigen Kohäsionspolitik zu stellen.

5.10. *Einreise*

5.10.1. Die soziale Eingliederung von Einwanderern beginnt mit ihrer Einreise. Die Maßnahmen der lokalen und regionalen Einrichtungen sind zwar sehr wichtig, sie bedürfen aber angesichts des erwarteten Anstiegs der Migrantenzahlen auch entsprechender Programme auf nationaler Ebene, an denen sich die Organisationen der Zivilgesellschaft und der Migrantenverbände beteiligen sollten.

5.10.2. Diese Programme müssen konkrete und genau definierte Instrumente und Mittel vorsehen, damit die Einreise in angemessener Form erfolgen kann: Stellen zur Betreuung neuer Einwanderer und Flüchtlinge, Informationssysteme, Vorkehrungen und geschultes Personal für die individuelle Betreuung und Begleitung, auf die Bedürfnisse der Neuankömmlinge zugeschnittene Kurse zur Vermittlung von Kenntnissen über Sprache, Gesellschaft, Arbeitswelt usw. Es ist sehr wichtig, dass die NRO bei der Verwaltung dieser Programme mit den Behörden zusammenarbeiten.

5.10.3. In der Mitteilung wird die Einreise nur unzureichend berücksichtigt. Darüber hinaus ist die Feststellung missverständlich, dass die Integrationsmaßnahmen auf Drittstaatsangehörige angewandt werden sollten, „wenn ihr Aufenthalt einen dauerhaften Charakter annimmt" [5]. Streng genommen würde dies bedeuten, dass die Integrationsmaßnahmen nur auf solche Personen abzielen, deren rechtmäßiger Aufenthalt einen längerfristigen oder dauerhaften Charakter hat. Der Ausschuss ist jedoch der Auffassung, dass als erste Formen der Integrationspolitik Maßnahmen für alle Neuankömmlinge aus Drittstaaten erforderlich sind.

---

[1] Beschluss des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen, ABl. L 197 vom 5.8.2003.

[2] Siehe die Stellungnahme des EWSA zum „Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten" im ABl. C 208 vom 3.9.2003.

[3] Konferenz des EWSA zum Thema „Einwanderung: Rolle der organisierten Zivilgesellschaft" am 9./10. September 2002.

[4] KOM(2003) 336 endg., Absatz 3.3.1.

[5] Siehe Ziffer 3.1 der Kommissionsmitteilung.

5.11. *Sprachunterricht*

5.11.1. In der Mitteilung wird darauf hingewiesen, dass Sprachkenntnisse für die Integration von größter Bedeutung sind. Sie sind nicht nur für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt wichtig, sondern auch für das tägliche Leben in der Gesellschaft des Aufnahmelands, also in allen sozialen Bereichen: Das Zusammenleben wird erheblich erleichtert, wenn die Sprachbarrieren fallen.

5.11.2. In Bezug auf den Sprachunterricht ist kein sanktionierender, sondern ein aktiver Ansatz erforderlich. Manche vertreten die Ansicht, dass in erster Linie Gesetze erforderlich sind, die die Pflicht zur Teilnahme von Einwanderern am Sprachunterricht als Grundvoraussetzung für die Aufenthaltsberechtigung vorsehen. Der Ausschuss hält es jedoch für vorrangig, dass die Behörden in Zusammenarbeit mit den sozialen Organisationen kostenlose auf die Einwanderer zugeschnittene Sprachkurse (mit speziell ausgebildeten Lehrern und geeignetem Unterrichtsmaterial) anbieten.

5.11.3. Nach Auffassung des Ausschusses ist es wichtig, dass nationale, regionale und lokale Gebietskörperschaften ausreichende Sprachkurse zur Verfügung stellen. Soziale Organisationen und Migrantenverbände sollten mit den Behörden bei der Durchführung dieser Bildungsprogramme zusammenarbeiten. Auch ist es entscheidend, dass alle Personen — Männer, Frauen und Kinder — die Möglichkeit zur Teilnahme an Kursen haben, die in der Nähe ihres Wohnsitzes stattfinden sowie zeitlich flexibel und mit der Berufsausübung vereinbar sind.

5.11.4. Die Sprachkurse sind durch Bildungsprogramme zu ergänzen, in denen Kenntnisse über die aufnehmende Gesellschaft (ihre Gebräuche und Gesetze usw.) vermittelt werden. Die Mitgliedstaaten können das Einbürgerungsverfahren eines Einwanderers nur dann von dessen Fortschritten beim Spracherwerb abhängig machen, wenn die Behörden dem betreffenden Einwanderer die erforderlichen Mittel für den Spracherwerb zur Verfügung gestellt haben. In einigen Mitgliedstaaten werden Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse entzogen bzw. nicht verlängert. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass ein derart radikales Vorgehen unverhältnismäßig ist und im Widerspruch zu den Werten der Union steht, die im Verfassungsentwurf proklamiert und in der Charta der Grundrechte aufgeführt werden.

5.12. *Bildung*

5.12.1. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass der Zugang zur Bildung auch für Kinder aus Immigrantenfamilien ein Grundrecht darstellt, das für ihre Integration von entscheidender Bedeutung ist. Allerdings gewährleisten derzeit einige Mitgliedstaaten nicht, dass alle minderjährigen Einwanderer ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus denselben gleichberechtigten Zugang zu hochwertiger Bildung erhalten.

5.12.2. Vielfach hat die Vernachlässigung seitens der Behörden zur Konzentration von minderjährigen Einwanderern oder Angehörigen ethnischer Minderheiten an schulischen Einrichtungen von geringer Qualität geführt. Ein Hauptziel der Politik der sozialen Eingliederung sollte es sein, derartige schulische Gettos zu vermeiden. Deshalb müssen die Behörden die Schulsysteme entsprechend anpassen und mehr Mittel (u. a. für positive Maßnahmen) bereitstellen.

5.12.3. Unterrichtstexte enthalten mitunter fremdenfeindliche Elemente und negative Äußerungen über ethnische, kulturelle und religiöse Minderheiten. Es handelt sich dabei um erhebliche, der Integration abträgliche Verstöße gegen die Rechte einer großen Zahl von Menschen. Zu den integrationsfördernden Maßnahmen sollte in einer Reihe von Mitgliedstaaten die Überarbeitung solcher Texte und ihr Ersatz durch pluralistisch geprägte Inhalte zählen. Da die Integration ein zweiseitiger Prozess ist, bedarf es im Bildungswesen eines interkulturellen Ansatzes.

5.12.4. Einwanderer haben häufig keinen Zugang zu den Weiterbildungssystemen, was ihren beruflichen Aufstieg erschwert. Deshalb ist es nötig, dass die Behörden mehr Mittel zur Förderung von erwachsenen Einwanderern, insbesondere Frauen, bereitstellen. Die Erfahrung zeigt, dass Frauen im Allgemeinen von der sozialen Ausgrenzung besonders hart betroffen sind.

5.12.5. Bildung fördert die Chancengleichheit. Deshalb müssen die Ungleichheiten im Bildungsbereich, denen einige Einwanderer und Angehörige ethnischer Minderheiten ausgesetzt sind, mithilfe der bildungspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten beseitigt werden.

5.13. *Wohnen und Leben in den Städten*

5.13.1. Der Kommissionsmitteilung zufolge treten die größten Integrationsprobleme in sozial schwachen, ethnisch vielfältigen Wohn- und Industriegebieten auf, in denen auch Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verbreitet sind. Nach Ansicht des Ausschusses sollten solche vernachlässigten, verwahrlosten Gettos im Rahmen von Stadtsanierungsprogrammen beseitigt werden. Entsprechende Maßnahmen sind als Prioritäten in das Programm URBAN II (2002-2006) aufzunehmen und die dafür benötigten Mittel aufzustocken.

5.13.2. Vielfach müssen Einwanderer und Flüchtlinge auf engstem Raum und unter schlechtesten Bedingungen wohnen. Eine entsprechende Wohnungspolitik kann hier Abhilfe schaffen. Da einerseits die Wohnraumpreise steigen und andererseits die Zahl der Immigranten zunimmt, müssen die lokalen, regionalen und nationalen Institutionen für den Bau und die qualitative Verbesserung von Sozialwohnungen sorgen.

5.14. *Gesundheits- und Sozialdienste*

5.14.1. Die Anstrengungen zur Erleichterung des Zugangs zu den Gesundheits- und Sozialdiensten für Einwanderer müssen verstärkt werden. Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass diese Dienste von hoher Qualität sowie den kulturellen, sozialen und sprachlichen Eigenheiten von Einwanderern und Flüchtlingen angemessen sind.

5.14.2. Der Ausschuss hält die stärkere Berücksichtigung interkultureller Aspekte im Gesundheits- und Sozialwesen für wichtig. Es sind strukturelle Veränderungen erforderlich, z. B. die Anpassung an die neuen kulturellen Gegebenheiten oder die Zusatzausbildung der Arbeitnehmer, um die besonderen Schwierigkeiten abzubauen, die Einwanderer und Flüchtlinge beim Zugang zu den Gesundheits- und Sozialdiensten haben.

5.15. *Umgang mit illegalen Einwanderern*

5.15.1. Der Ausschuss hat bereits in vorherigen Stellungnahmen [1] hervorgehoben, dass Einwanderer ohne Papiere keine Kriminellen sind. Auch wenn sich diese Personen aus Behördensicht illegal aufhalten, stehen ihre grundlegenden Menschenrechte doch unter dem Schutz internationaler Menschenrechtskonventionen und der Grundrechtscharta. Kriminelle sind vielmehr jene Personen und Netze, die Menschenhandel betreiben und die illegalen Einwanderer ausbeuten. Die Europäische Union [2] muss den Kampf gegen den Menschenhandel, der das Leben dieser Menschen gefährdet, in Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern intensivieren.

5.15.2. Ein Mensch „ohne Papiere“ ist kein Mensch ohne Rechte. Nach Ansicht der Kommission ist die Situation illegaler Einwanderer sowohl unter dem Aspekt ihrer Stellung auf dem Arbeitsmarkt als auch unter dem ihrer Integration zu beurteilen. Wie der Ausschuss ebenfalls in mehreren Stellungnahmen betont hat, verstärken sich Schwarzarbeit und illegale Einwanderung gegenseitig. Deshalb müssen die Behörden entschlossen vorgehen, um die Beschäftigung illegaler Einwanderer in der Schattenwirtschaft „ans Licht zu bringen“. Nur wenn die Situation dieser Personen legalisiert wird, können die Integrationsmaßnahmen greifen.

5.15.3. Der Rat Beschäftigung und Sozialpolitik hat am 20. Oktober [3] eine Entschließung zur Schattenwirtschaft verabschiedet, in der er auf die beschäftigungspolitischen Leitlinien und die Mitteilung zum Thema „Einwanderung“ eingeht und die Mitgliedstaaten auffordert, die Schattenwirtschaft in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern zu bekämpfen. Der Ausschuss wertet diese Entschließung positiv.

6. Stärkere finanzielle Unterstützung der EU für die Einwanderung

6.1. In der Kommissionsmitteilung wird der Aspekt der Finanzierung unter Bezug auf bereits bestehende Programme behandelt, die im Zusammenhang mit der Integration stehen: das Gemeinschaftliche Aktionsprogramm zur Bekämpfung der sozialen Ausgliederung 2002-2006, Programme im Rahmen der EQUAL-Initiative, der Europäische Sozialfonds, der Europäische Flüchtlingsfonds usw. Gleichzeitig wird betont, dass in diesen Programmen der Integration von Einwanderern mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte.

6.2. Darüber hinaus hat die Kommission im Bereich der Integration ein neues Programm für Pilotprojekte entwickelt, das mit 12 Mio. Euro ausgestattet ist, sich über einen Zeitraum von drei Jahren erstreckt und auf die Förderung von Netzen zum Austausch von Informationen und bewährten Verfahren abzielt.

6.3. Nach Auffassung des Ausschusses sind die für die europäischen Integrationspolitik bereitgestellten Mittel unzulänglich. Zwar hält er das von der Kommission eingerichtete Programm insgesamt für positiv, seinen Finanzrahmen aber für zu gering. Die Europäische Union muss in den künftigen Haushaltsplänen ausreichende Finanzmittel für die Integrationspolitik vorsehen. Auch die Mitgliedstaaten sowie die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften müssen umfangreiche Mittel zur Finanzierung von Integrationsprogrammen bereitstellen.

7. Offener Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik

7.1. Die Kommission schlug 2001 einen offenen Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik vor, der die Unterstützung des Ausschusses fand [4]. Dennoch hält der Rat die Einrichtung dieses Mechanismus bis heute nicht für angezeigt.

7.2. In seinen Schlussfolgerungen stellt der Rat von Thessaloniki [5] Folgendes fest: „Für [...] Konzeption und Umsetzung [der Integrationspolitik] sind zwar nach wie vor die Mitgliedstaaten verantwortlich, doch sollte diese Politik innerhalb eines kohärenten Unionsrahmens entwickelt werden“. Es sollen die Koordinierung und der Informationsaustausch in der Kontaktgruppe zum Thema „Integration“ vorangetrieben werden. Die Kommission wird einen Jahresbericht über Einwanderung und Integration auf europäischer Ebene vorlegen. Der Rat unterstützt die Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzes zur Überwachung der Einwanderung.

---

[1] Siehe die Stellungnahme des EWSA zum „Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen“ im ABl. C 61 vom 14.3.2003 und die Stellungnahme zur Kommissionsmitteilung zum selben Thema im ABl. C 85 vom 8.4.2003.

[2] Siehe die Stellungnahme des EWSA zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich“, am 29.10.2003 vom Plenum angenommen.

[3] Siehe die Entschließung in den Schlussfolgerungen des Rates.

[4] Siehe die Stellungnahme des EWSA im ABl. C 221 vom 17.9.2002.

[5] Siehe Ziffer 31 der Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes.

7.3. Nach Auffassung des Ausschusses sollten diese Koordinierungsaktivitäten eine gute Grundlage für die Einrichtung eines wirkungsvollen offenen Koordinierungsmechanismus im Bereich der Einwanderung und Integration sein. Die Mitgliedstaaten sollten an der Kontaktgruppe teilnehmen und mit der Kommission bei der Erstellung des Jahresberichts zusammenarbeiten. Es erscheint sinnvoll, dass die Mitgliedstaaten in der Kontaktgruppe Jahresberichte über ihre Integrationsmaßnahmen innerhalb des kohärenten Unionsrahmens vorlegen, der sich aus der Kommissionsmitteilung und den Schlussfolgerungen des Rates von Thessaloniki ableitet.

7.4. Eine wirkungsvolle Koordinierung der Einwanderungs- und Integrationsmaßnahmen sowie der Austausch bewährter Verfahren sind Voraussetzungen für die Gestaltung einer geeigneten gemeinsamen europäischen Migrationspolitik. Die Koordinierung der europäischen Einwanderungs- und Integrationspolitik sollte auf den Erfahrungen im Zusammenhang mit der europäischen Beschäftigungsstrategie und den Aktionsplänen für die soziale Eingliederung aufbauen.

7.5. An der Koordinierung und dem Erfahrungsaustausch müssen sich die Sozialpartner, die Organisationen der Zivilgesellschaft und die Migrantenverbände aktiv beteiligen. Der Ausschuss könnte als institutioneller Rahmen für die sozialen Organisationen dienen und mit Kommission, Parlament und Rat in Fragen der Einwanderung und Integration zusammenarbeiten. Die Arbeiten der Konferenz vom September 2002 bilden eine gute Grundlage für die künftige Kooperation zwischen dem Ausschuss, den Sozialpartnern und den Organisationen der Zivilgesellschaft. Im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Kommission, dem Europäischen Migrationsnetz, der Beobachtungsstelle von Wien und der Stiftung von Dublin könnte der Ausschuss darüber hinaus Konferenzen und Anhörungen veranstalten sowie Initiativstellungnahmen erarbeiten.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen ‚Halbzeitüberprüfung der sozialpolitischen Agenda'"

(KOM(2003) 312 endg.)

(2004/C 80/26)

Die Kommission beschloss am 2. Juni 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 25. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Jahier.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 104 gegen 5 Stimmen bei 9 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die europäische sozialpolitische Agenda stellte ein wichtiges Ziel bei der Schaffung eines sozialeren Europa, das sich auf die Werte Solidarität und soziale Gerechtigkeit gründet, dar. In der Tat haben sich die Sozialsysteme aus historisch unterschiedlich gewachsenen nationalen Kulturen gebildet und entwickelt, wodurch recht unterschiedliche soziale Sicherungsmodelle entstanden sind, welche jedoch alle auf dem Solidaritätsprinzip gründen. Die Agenda stellte und stellt eine wesentliche gemeinsame Grundlage für den Vergleich und die soziale Konvergenz der einzelnen Ländern dar.

1.2. Die Strategie, die die Einigung auf eine europäische sozialpolitische Agenda ermöglichte, beruht auf zwei Grundlagen: a) der Anerkennung der Beschäftigung als Bedürfnis und Recht, das geschützt wurden muss, um positive soziale Integrationsbedingungen zu schaffen, und um den wirtschaftlichen Wettbewerb auf dem Binnenmarkt und den internationalen Märkten zu qualifizieren und zu unterstützen, und b) dem Kampf gegen Armut, soziale Ausgrenzung und Ungleichbehandlung, insbesondere solche, welche die Beziehungen zwischen sozialen Gruppen, das Verhältnis der Geschlechter zueinander und, was immer drängender wird, zur jungen Generation belastet.

1.3. Die Agenda fügt sich in den Rahmen der umfangreicheren, vom Europäischen Rat von Lissabon definierten strategischen Zielsetzung ein; mit ihr wird beabsichtigt, zur dynamischen Interaktion zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik beizutragen, um im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung wesentliche Fortschritte zu erzielen [1].

1.4. Die Halbzeitüberprüfung der sozialpolitischen Agenda ist folglich Teil einer Langzeitstrategie mit dem Ziel, die sozialpolitische Agenda zu einem einheitlichen „Fahrplan" für die Förderung der menschlichen und sozialen Entwicklung in den einzelnen Ländern der Union zu machen, indem die Schaffung eines einheitlichen Niveaus der Sozialbürgerschaft gefördert und die hierzu am besten geeigneten Strategien festgelegt werden.

1.5. Dieses Ziel kann vor allem dadurch erreicht werden, dass man die Kontinuität der seinerzeit in der Agenda ausgemachten und geförderten Lösungen gewährleistet: die Methode der offenen Koordinierung, eine kohärente Gesetzgebung zur Durchsetzung sozialer Mindeststandards, Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern, sozialer Dialog zur Förderung einer Arbeitsorganisation im Sinne eines Gleichgewichts zwischen Flexibilität und Sicherheit, zielgerichteter Einsatz der Strukturfonds sowie Programme zur Förderung innovativer Politik, wobei die einzelnen Länder dazu bewegt werden sollen, für die durchzuführenden spezifischen Maßnahmen eigenständig Verantwortung zu übernehmen.

1.6. Diese Überprüfung bietet die Gelegenheit, die erzielten Ergebnisse zu überprüfen [2], Empfehlungen für eine effiziente Durchführung der zweiten Phase der sozialpolitischen Agenda (2004-2005) zu formulieren und schon jetzt auf die Vorbereitungsphase für die zukünftige Debatte über die Agenda 2006-2010 orientierend Einfluss zu nehmen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EWSA befürwortet die allgemeine Ausrichtung und die Vorschläge in der Mitteilung der Kommission, da hiermit die wesentlichen Schritte des Vorgehens und die dabei zu berücksichtigenden Probleme aufgezeigt werden, und nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass praktisch alle in der Agenda vorgesehenen Maßnahmen in die Wege geleitet wurden.

---

[1] In Bezug auf die nachhaltige Entwicklung sei auf die zahlreichen Stellungnahmen des Ausschusses verwiesen, insbesondere auf diejenige zum Thema „Die Lissabonner Strategie und nachhaltige Entwicklung", ABl. C 95 vom 23.4.2003 sowie die Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission „Hin zu einer globalen Partnerschaft für eine nachhaltige Entwicklung", ABl. C 221 vom 17.9.2002.

[2] Ein umfassendes Gesamtbild ist sowohl der Mitteilung, die Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme ist, als auch der Mitteilung vom Februar 2003, „Umsetzung der sozialpolitischen Agenda — eine Bilanz", KOM(2003) 57 endg., zu entnehmen.

2.2. Die Kontrolle der im Rahmen des Kampfes gegen die Armut und für soziale Eingliederung erzielten Fortschritte wird jedoch auch weiterhin durch das Fehlen aktualisierter Daten in verschiedenen Bereichen behindert. In den nächsten beiden Jahren muss für mehr Informationen gesorgt werden, und zwar über neue und bessere Arbeitsplätze, das Arbeitsumfeld und die Sicherheit, die Bekämpfung jeder Art von Ausgrenzung und Diskriminierung, die Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes, die Gleichbehandlung von Frauen und Männern sowie die Stärkung der sozialen Dimension im Rahmen der Erweiterung und der Außenbeziehungen der Europäischen Union.

2.3. Eines der Prinzipien, von denen sich die sozialpolitische Agenda hat leiten lassen, war ferner die Stärkung der Rolle der Sozialpolitik als produktiver Faktor: die Kommission verfolgt diese Logik weiter, wobei sie sich der „Kosten unterlassener Sozialpolitik" bewusst ist, die in den verschiedenen Ländern vergleichend bewertet werden müssen.

2.4. Ein weiterer wichtiger Punkt der sozialpolitischen Agenda ist die *Governance*. Diese muss in der zweiten Phase insbesondere durch die Förderung der Einbeziehung der betroffenen Akteure sowie von Formen der gemeinsamen Bewertung sozialpolitischer Maßnahmen verstärkt werden. Die Europäische Kommission hat sich dazu verpflichtet, über die volle Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes einschlägiger Rechtsvorschriften zu wachen.

2.5. *Beschäftigung*

2.5.1. Die Ergebnisse der Strukturreformen auf den europäischen Arbeitsmärkten lassen sich insbesondere an der höheren Beschäftigungsdichte und der Schaffung von Arbeitsplätzen in Hochtechnologie- und wissensintensiven Sektoren ablesen. Seit 1997 wurden in der Tat 12 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen, was zu einer Erhöhung der Beschäftigungsquote um 4 % geführt hat, und den Eurostat-Daten ist zu entnehmen, dass im Jahr 2001 die Arbeitslosenquote in der EU mit 7,4 % auf den niedrigsten Stand seit 1992 gesunken war [1].

2.5.2. Allerdings stieg die Arbeitslosigkeit bereits 2002 erstmals seit 1996 wieder erheblich an, weshalb die weiterhin bestehenden regionalen Unterschiede und lang anhaltende Schwächen wie die geringe Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer, Unterschiede bei den Geschlechtern und hohe Quoten der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit [2] zu einer entschiedenen Verstärkung der bereits vorgesehenen Maßnahmen führen müssen [3]. In diesem Zusammenhang hat der EWSA beschlossen, eine eigene Initiativstellungnahme zum Thema „Beschäftigungspolitische Maßnahmen" zu erarbeiten [4].

2.6. *Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz*

2.6.1. In den letzten Jahren wurden bei der Reduzierung von Arbeitsunfällen Fortschritte erzielt und die Gesamtzahl der schweren Unfälle ist ab der zweiten Hälfte der neunziger Jahre gesunken. Dennoch verharrt die Zahl der Arbeitsunfälle auf hohem Niveau, was der Wettbewerbsfähigkeit Europas ungeheuer schadet und für die Mängel der derzeitigen Praxis auf dem Gebiet der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz symptomatisch ist [5]. Außerdem entstehen in einer im raschen Wandel befindlichen Arbeitswelt neue gesundheitliche Probleme wie Muskel- und Skeletterkrankungen, psychosoziale Krankheitsbilder wie Stress, Depressionen und Angstzustände sowie andere mit der Entwicklung der Arbeit in unmittelbarem Zusammenhang stehende Krankheitsbilder.

2.7. *Gleichbehandlung der Geschlechter*

2.7.1. Das Verhältnis zwischen den Beschäftigungsquoten von Männern und Frauen hat sich in den letzten Jahren leicht verbessert, ohne dass sich an dem Ungleichgewicht jedoch grundsätzlich etwas geändert hätte [6]. Hinzu kommt die ungerechtfertigte unterschiedliche Entlohnung der Männer- und der Frauenarbeit [7]; schätzungsweise verdienen Frauen 16 % weniger als Männer. Der EWSA ist daher mit der Prüfung der Einrichtung eines europäischen Instituts einverstanden, das sich mit Fragen der Gleichstellung der Geschlechter zu befassen hätte, um die diesbezüglichen Anstrengungen der Gemeinschaft zu intensivieren.

2.8. *Die sozialen Auswirkungen der Rechtsvorschriften*

2.8.1. Die sozialen Auswirkungen der Rechtsvorschriften stellen einen größtenteils neuen und noch wenig erforschten Aspekt dar. Dank der sozialpolitischen Agenda wurde eine Kontrolle der Implementierung der Rechtsvorschriften und Richtlinien der Union auf der Ebene der Mitgliedstaaten eingeführt, die sich auf das Arbeitsrecht, die Gleichbehandlung, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, den Gesundheitsschutz sowie die Sicherheit am Arbeitsplatz bezieht.

---

(1) Eurostat/GD Beschäftigung: „Die soziale Lage in der Europäischen Union 2003", September 2003.

(2) Hierzu sei vermerkt, dass die Beschäftigungsquote von Einwanderern erheblich unter dem Durchschnitt liegt, worauf unter anderem in der Initiativstellungnahme des EWSA zum Thema „Einwanderung, Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft", ABl. C 125 vom 25.5.2002 hingewiesen wird.

(3) Wie dies vom Ausschuss bereits bei zahlreichen Anlässen gefordert wurde. Siehe insbesondere die Stellungnahme zu den Leitlinien für Beschäftigungspolitik, ABl. C 208 vom 3.9.2003, sowie die Stellungnahme mit Sondierungscharakter zur Strategie von Lissabon.

(4) Die betreffende Stellungnahme wird gegenwärtig unter Bezugnahme auf die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) ausgearbeitet.

(5) Siehe die Sondierungsstellungnahme des EWSA zu Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, ABl. C 260 vom 17.9.2001, und seine Stellungnahme zur neuen Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2002-2006, ABl. C 241 vom 7.10.2002.

(6) Siehe Stellungnahme des EWSA zur Gleichbehandlung, ABl. C 123 vom 25.4.2001.

(7) Siehe Initiativstellungnahme zum Thema Lohndiskriminierungen, ABl. C 155 vom 29.5.2001.

2.8.2. Nach Ansicht des EWSA müssen die sozialen Auswirkungen der verschiedenen Rechtsvorschriften und ihre Wirksamkeit genauer bewertet werden. Besonders das Konzept der „sozialen Ergiebigkeit der Rechtsvorschriften" kann, wenn es in entsprechende vergleichbare Indikatoren umgesetzt wird, Ländervergleiche bezüglich der sozialen Auswirkungen ermöglichen, wobei beispielsweise berücksichtigt werden muss, dass die Unsicherheit gewisser Arbeitsverhältnisse, die nicht mit anerkannten Formen der Flexibilität der Beschäftigung verwechselt werden dürfen, die Wirtschaft der EU auch in erheblichem Maße schädigt.

2.9. *Soziale Indikatoren*

2.9.1. Der Ausschuss begrüßt die Tatsache, dass Strategien und Instrumente zur Kontrolle der Phänomene und zur Überprüfung der Auswirkungen der von der Agenda geförderten Aktionen festgelegt wurden. Er weist jedoch darauf hin, dass eine effektive Kontrolle noch nicht möglich ist, bei der die Indikatoren für die formelle Umsetzung (Erlass von Gesetzen und Verordnungen) mit den Indikatoren für die Effizienz der durchgeführten Maßnahmen (Eindämmung sozialer Fehlentwicklungen, niedrigere Indikatoren für Ausgrenzung, Armut, Langzeitarbeitslosigkeit usw.) verbunden werden können.

2.9.2. Der Ausschuss unterstreicht auch die Bedeutung der stärkeren Einbeziehung von Einzelpersonen und Gruppen der Gesellschaft wie auch der verschiedenen Gebietskörperschaften nicht nur bei der Erstellung der Indikatoren, sondern auch bei deren gemeinsamer Bewertung, wie dies vom Ausschuss für Sozialschutz vorgeschlagen wurde.

Der EWSA hat bereits in einer eigenen Stellungnahme [1] präzise Empfehlungen zur Verbesserung der Zuverlässigkeit der Indikatoren, aber auch zur Förderung ihrer Handhabbarkeit und Verwendbarkeit formuliert, wobei er sich vorrangig mit denjenigen befasste, mit denen die soziale Teilhabe und der Zugang zu Dienstleistungen insbesondere im Bereich der gesundheitlichen und sozialen Betreuung bewertet werden kann.

2.10. *Kosten fehlender Sozialpolitik*

2.10.1. Für die Analyse der Kosten fehlender Sozialpolitik wird gemeinhin das Binom wirtschaftliche Effizienz/soziale Effizienz herangezogen, wobei für Letztere die Gleichbehandlung in Bezug auf Chancen und Ressourcen der Maßstab ist [2].

2.10.2. Die Kosten fehlender Sozialpolitik lassen sich an Informations- und Bildungsdefiziten, der Ungleichbehandlung beim Zugang zu Dienstleistungen, ungleichen Chancen im Hinblick auf lebenslanges Lernen, Defiziten bei der Teilhabe und starren Ausbildungs- und Beschäftigungsprozessen messen.

2.10.3. Vergleiche zwischen Ländern und Armutsraten vor und nach einer Umverteilungspolitik zeigen schon auf kurze, vor allem aber auf mittlere und lange Sicht einen erheblichen sozialen Gewinn. Dieser äußert sich nicht nur in einer Linderung der Armut, sondern vor allem auch in einem Rückgang von sozialen Konflikten und einer Minderung der sozialen Unterschiede, die der Lebensqualität der Familien und der Qualität des Sozialkapitals der betroffenen Gemeinschaften abträglich sind.

2.10.4. Der EWSA unterstreicht auch die Bedeutung des Konzeptes der „Welfare Performance", d. h. der positiven Indikatoren, die im Verhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben für Sozialleistungen, Produktions- und Entwicklungsraten, Inflationsrate, Armutsrate sowie öffentliche Verschuldung auf der einen Seite, und sozialen Basisindikatoren, wie zum Beispiel Lebenserwartung, Kindersterblichkeit, Häufigkeit des Schulbesuches, Einkommen der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsschichten und Bildungsniveau auf der anderen Seite beobachtet werden können.

2.10.5. Nach Ansicht des Ausschusses müssen die Maßnahmen im Rahmen der sozialpolitischen Agenda mit ihrem ganzen Potenzial auf diese Themen konzentriert werden, um von ihrer bisher vorwiegend darin bestehenden Funktion, Grundsätze und Leitlinien aufzustellen, zu einer viel konkreteren Funktion der Bewertung von Investitionen in Sozialkapital, in die Qualität der Arbeit und den sozialen Zusammenhalt zu gelangen.

2.11. *Die zweite Phase der Agenda in einem veränderten wirtschaftlichen Rahmen*

2.11.1. Die sozialpolitische Agenda wurde, wie fast der gesamte große Rahmen der nach Lissabon verabschiedeten neuen Strategien, zu einem Zeitpunkt konzipiert, als ein stabiles Wirtschaftswachstum herrschte und man ausgehend von der Entwicklung der Weltwirtschaft sowie als positive Konsequenz des baldigen Beitritts neuer Länder zur Europäischen Union und als Auswirkung des Erfolgs der Wachstums- und Entwicklungspolitik (im Sozial- und Beschäftigungsbereich) sowie ihrer positiven Beeinflussung der Konjunktur einen Fortbestand des Wachstums erwartete.

2.11.2. Der EWSA ist der Ansicht, dass die sozialpolitische Agenda auch in einem Kontext der andauernden Krise oder Stagnation der Wirtschaft weiterhin von wesentlicher Bedeutung ist. In jedem Fall möchte er seiner Besorgnis darüber Ausdruck verleihen, dass der Rahmen für die Umsetzung der sozialpolitischen Agenda nicht eingehend überprüft wurde und keine Auseinandersetzung mit der Veränderung der Auswirkungen, der Erfordernisse und der Nachhaltigkeit sowie der Perspektiven der Sozialpolitik und der Beschäftigung infolge der so veränderten Wirtschaftslage stattgefunden hat.

---

[1] Siehe Initiativstellungnahme des EWSA, ABl. C 221 vom 17.9.2002.

[2] „Die Kosten unterlassener Sozialpolitik: für ein wirtschaftliches Konzept einer hochwertigen Sozialpolitik — und die Kosten ihres Fehlens", Untersuchung im Auftrag der GD Beschäftigung und Soziales, März 2003.

2.11.3. Es ist sehr wichtig, dass mit der in Lissabon vorgezeichneten Strategie fortgefahren wird und die in der sozialpolitischen Agenda vorgesehenen Maßnahmen beschleunigt werden, aber unter der Bedingung, dass folgende Aspekte berücksichtigt und bewertet werden:

— die unausweichlichen Auswirkungen der derzeitigen Wirtschaftsflaute auf die ohnehin hartnäckigen Strukturschwächen des Arbeitsmarktes und die Tatsache, dass hierdurch die Erreichung und stetige Weiterverfolgung des Ziels der Schaffung von 15 Millionen neuen Arbeitsplätzen bis 2010 und der verschiedenen aufgestellten qualitativen Ziele noch viel schwerer fallen werden;

— die unausweichlichen Auswirkungen dieser Wirtschaftslage auf die Möglichkeit einer signifikanten und dauerhaften Einflussnahme auf die derzeit 9 % der europäischen Bevölkerung, die unterhalb der Armutsgrenze leben, und deren Zahl ständig steigt, wenn es bei der bisherigen Politik und den von den Mitgliedsstaaten investierten Mitteln bleibt.

2.11.4. Im Rahmen der in der Agenda vorgesehenen Aktionsbereiche ist jedoch die Festlegung eines klarer definierten vorrangigen Programms erforderlich, das den Erfordernissen der Lage, dem politischen Zeitplan der nächsten beiden Jahre sowie der Tatsache Rechnung trägt, dass die verfügbaren Mittel doch recht begrenzt sind.

3. **Besondere Bemerkungen**

3.1. *Arbeit und Einkommenspolitik*

3.1.1. In der derzeitigen Wirtschaftslage sind die Bedingungen für die Erreichung der seinerzeit aufgestellten Beschäftigungsziele sehr viel schwieriger, doch bleiben diese sehr wichtig und sollen weiterverfolgt werden, vor allem was die strukturellen Probleme bei der Beschäftigung junger Menschen und die niedrige Beschäftigungsquote der Frauen und älteren Arbeitnehmer anbelangt.

3.1.2. Insbesondere sind vor allem in bestimmten Ländern weiterhin chronische Schwierigkeiten der jungen Generation beim Eintritt in die Arbeitswelt zu beobachten. Kurzfristig hat dies das Fortbestehen ihrer Abhängigkeit von der Familie sowie mittel- und langfristig die Anhäufung einer Sozialschuld zur Folge, deren Einlösung hinausgeschoben wird und die die soziale Bilanz der öffentlichen Einrichtungen belasten wird, die diese jungen Menschen dann im Alter unterstützen werden müssen, da sie bis dahin keine genügend hohen Rentenansprüche erwerben können, um oberhalb der Armutsgrenze zu leben.

3.1.3. Hierzu kommt die entscheidende Frage der Kaufkraft der Einkommen und insbesondere der niedrigsten unter ihnen in Anbetracht der in verschiedenen europäischen Ländern vorhandenen Inflationstendenz. Aus diesem Grunde muss intensiver nach Lösungen gesucht werden, mit denen dieser Tendenz erfolgreich entgegengewirkt werden kann, die die Kaufkraft der Arbeitnehmer und der Familien, vor allem derer mit geringem Einkommen und der Einelternfamilien, bei denen es sich hauptsächlich um alleinstehende Frauen mit Kindern handelt, schwächt und die Zahl der so genannten „Working Poor“ ansteigen lässt, die, obwohl sie Arbeit haben, unterhalb der Armutsgrenze leben.

3.2. *Erweiterung der Union*

3.2.1. Die Erweiterung der Union und die Aufnahme von zehn neuen Ländern stellt für Europa im betrachteten Zeitraum (2004-2005) und danach die anspruchsvollste Herausforderung dar. Für die Union wird diese strategische Priorität insbesondere aufgrund der keineswegs zweitrangigen Frage ihres inneren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts immer bedeutender ([1]).

3.2.2. Hinzu kommt, dass sich die Anpassung der Arbeitskosten an westliche Standards in vielen dieser neuen Länder sehr viel schneller als erwartet vollzog, vor allem in den Großstädten und im Bereich der Fachdienstleistungen, wo der rasche Anstieg der Lebenshaltungskosten die kurzfristigen Vorteile des gestiegenen Lebensstandards häufig wieder zunichte gemacht hat. Außerdem haben diese Länder noch Beschäftigungsquoten, die von der durchschnittlichen Beschäftigungsquote in der EU weit entfernt sind, und einen viel höheren Anteil an Rentnern, landwirtschaftlichen Arbeitskräften und armen Bevölkerungsschichten.

3.2.3. Da ihre Bevölkerungsstruktur im Wesentlichen der des Europas der 15 entspricht, können diese Länder sich keine Reduzierung ihrer öffentlichen Ausgaben leisten, und da sie sich für einen unverzichtbaren Konvergenzrahmen entschieden haben, werden sie sich unweigerlich einem steigenden inländischen Bedarf an Sozialschutz zur Sicherstellung und Erhaltung der Renten und Gesundheitsleistungen sowie an einer aktiven Politik gegen Diskriminierung und Armut und zur Förderung der Beschäftigung gegenüber sehen.

3.2.4. Damit es nicht zu überstürzten politischen Maßnahmen mit verheerenden Folgen für Europa kommt, müssen die Wirtschaftshilfen nach dem Beitritt also gesteigert und nicht reduziert werden. Dieses große Problem, das in Anbetracht der derzeitigen politischen Lage kaum vor 2005 in Angriff genommen werden dürfte, ist jedoch von der Aufgabe der sozialpolitischen Agenda und ihrer effektiven Realisierbarkeit und Nachhaltigkeit nicht zu trennen. Ebenso ist es von grundlegender Bedeutung, dass sämtliche Maßnahmen zur Begleitung und Überwachung der richtigen und vollständigen Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes verstärkt werden.

([1]) Siehe den Zweiten Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM(2003) 34 endg., und die diesbezügliche EWSA-Stellungnahme.

3.3. *Governance und soziale Teilhabe*

3.3.1. Die europäische Governance beruht auf fünf bekannten Grundsätzen: Öffnung, Beteiligung, Verantwortung, Effizienz und Kohärenz. Im Lichte der Erfahrungen sollten diese Prinzipien um das der Subsidiarität ergänzt werden, das die wesentliche Grundlage für eine korrekte Governance darstellt. Dabei geht es um Formen der Zusammenarbeit und der Mitverantwortung sowohl auf vertikaler als auch auf horizontaler Ebene, die allen sozialen und territorialen Akteuren, die an der Wirtschafts- und Sozialpolitik beteiligt sind, die Möglichkeit bieten, ihr ganzes Können unter Beweis zu stellen.

3.3.2. Zu diesem Zweck muss der Vorlage von Gesetzesvorschlägen eine systematische und unabhängige Analyse ihrer zu erwartenden Auswirkungen auf die Solidarität und das mit ihrer Umsetzung erzielbare Kosten-Nutzen-Verhältnis vorausgehen [1].

3.3.3. Nach Ansicht des EWSA sollte in der Mitteilung jedoch die Methode der offenen Koordinierung stärker genutzt werden, die die große Neuerung von Lissabon war und sicherlich ein wesentlicher Schritt hin zur Verbesserung der Governance innerhalb der EU ist, vor allem aber ein wichtiges Instrument darstellt, das die Implementierung von Neuerungen und tatsächlicher Modernisierung im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik ermöglicht hat.

3.3.4. Der Ausschuss hält es für erforderlich, die Bewertungskriterien, die die Kommission bezüglich des durchgeführten Prozesses für diese Jahre festgesetzt hat, zu erläutern und zu veröffentlichen. Im Hinblick darauf ist das Instrument des sozialen Dialogs in breiterem Umfang zu nutzen, indem den Programmen der Sozialpartner mehr Bedeutung beigemessen, ihnen freie Hand bei der Umsetzung ihres Arbeitsprogramms gewährt und versucht wird, diese Praxis der aktiven Konzertierung auf möglichst viele sektorale Politiken und vor allem auf die neuen Mitgliedstaaten der Union auszudehnen [2].

3.3.5. Ebenso ist die Bedeutung, die der Rolle der organisierten Zivilgesellschaft und den gemeinnützigen Sozialdiensten zuerkannt wird, noch zu gering; ihre Rolle sollte ausgebaut und ihr Handlungsspielraum in der Öffentlichkeit sollte stärker hervorgehoben und genutzt werden, wobei man sich vor Augen halten sollte, dass sie nicht gehalten sind, Ansprüche zu garantieren (wofür die jeweiligen Behörden zuständig sind), sondern dazu beizutragen, diese Ansprüche in den jeweiligen einzelstaatlichen Sozialsystemen besser geltend zu machen. Wie der Ausschuss bereits bei anderen Gelegenheiten unterstrichen hat, können die gemeinnützigen Sozialdienste dank des solidarischen Einsatzes von Vereinen, Stiftungen, Genossenschaften und Krankenkassen auf den unterschiedlichen nationalen und lokalen Ebenen [3] in der Union entscheidend zur Erreichung der vielfältigen Ziele der sozialpolitischen Agenda beitragen.

3.3.6. Der Beitrag der gemeinnützigen Sozialdienste zur Beschäftigung und im sozialen Bereich wird immer stärker anerkannt und genutzt, was zu erheblichen Verbesserungen bei der Förderung und dem Schutz der Rechte benachteiligter Personen führt, weil er hilft, den Erfordernissen auf dem Gebiet der Ausbildung, der Sozial- und Gesundheitsfürsorge, der Unterstützung von Eingliederungsmaßnahmen und des Abbaus sozialer Unterschiede gerecht zu werden.

3.3.7. Die Organisationen ohne Erwerbszweck tragen dazu bei, dass der soziale Bedarf, vor allem der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsschichten, erkannt und deutlich artikuliert wird; sie setzen sich dafür ein, dass das beschädigte soziale Gefüge mit seinen positiven, aber reparaturbedürftigen Bindungen wiederhergestellt wird; sie mobilisieren die Bürgersolidarität und stärken die soziale Teilhabe als notwendige Vorbedingung für die Förderung gelebter Demokratie auch in den am stärksten benachteiligten Gebieten.

3.3.8. Aus diesen Gründen müssen die Rolle der Sozialwirtschaft als Entwicklungsfaktor und die gemeinnützig tätigen Akteure, die diese tragen, stärker anerkannt werden und im System der Sozialarbeit und der Bereitstellung von Dienstleistungen für die Menschen unter besonderer Beachtung des europäischen Wettbewerbsrechts eine höhere Wertschätzung genießen.

4. **Hin zu einer Europäischen Sozialbürgerschaft**

4.1. Der Zweijahreszeitraum 2004-2005 wird vor allem eine Phase der Vervollständigung und Konsolidierung des im Jahr 2000 begonnenen Prozesses sein. In Anbetracht der veränderten Wirtschaftslage ist der EWSA der Ansicht, dass die strategischen Achsen nach und nach klarer definiert werden müssen; sie sind in der derzeitigen Agenda zwar bereits vorhanden, müssen aber schärfere Konturen gewinnen, um

— sowohl die Richtung für die sektorspezifischen Politiken und Prioritäten bei der Umsetzung der derzeitigen Agenda vorzugeben

— als auch die bereits eingeleitete Vorbereitungsphase der neuen sozialpolitischen Agenda 2006-2010 positiv beeinflussen zu können.

---

[1] Stellungnahme des EWSA zum Thema „Europäisches Regieren — ein Weißbuch", ABl. C 125 vom 27.5.2002.

[2] Siehe EWSA-Stellungnahme zur sozialpolitischen Agenda aus dem Jahr 2000, ABl. C 14 vom 16.1.2001 sowie EWSA-Stellungnahme zu der Mitteilung „Anzeiger über die Umsetzung der sozialpolitischen Agenda", ABl. C 241 vom 7.10.2002.

[3] Siehe EWSA-Stellungnahmen zur Mitteilung „Anzeiger über die Umsetzung der sozialpolitischen Agenda", ABl. C 241 vom 7.10.2002, zum Thema „Private Sozialdienste ohne Erwerbszweck im Kontext der Daseinsvorsorge in Europa", ABl. C 311 vom 7.11.2001 und zum Thema „Sozialwirtschaft und Binnenmarkt", ABl. C 117 vom 26.4.2000.

4.1.1. Die Halbzeitüberprüfung ist in der Tat eine gute Gelegenheit, um den Übergang von einer vorwiegend funktionell auf die Beschäftigung (und Sozialmaßnahmen zu deren Förderung vor dem Hintergrund des internationalen Wettbewerbs) ausgerichteten Agenda zu einer künftigen Agenda zu unterstützen, in der Fragen der sozialen Entwicklung und des Zusammenhalts eigenständig und unabhängig von den anderen Politikbereichen der Union behandelt werden.

4.1.2. Wenn heute der Leitgedanke einer Union, die die soziale Solidarität zur Triebkraft ihrer eigenen Entwicklung macht, „sozialer Zusammenhalt als produktiver Faktor" lautet, muss die Bedeutung des Begriffs „produktiv" sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht als auch im Sinne der Förderung der sozialen Qualität klarer definiert werden. Das Soziale darf nicht nur im Zusammenhang mit sozialen Fehlentwicklungen (Ausgrenzung, soziale Kluft usw.) betrachtet und behandelt werden, sondern muss auch in seinen positiven, produktiven Konnotationen der „Bürgerschaft" gesehen werden, nämlich als soziales Kapital eines Staates oder eines örtlichen Gemeinwesens, das es zu nutzen und zu vermehren gilt.

4.1.3. Es geht insbesondere darum, sich die Frage zu stellen, wie die gemeinsame Zugehörigkeit zu Europa als „europäische Sozialbürgerschaft" interpretiert werden kann, die nicht etwa als neuer Rechtsstatus zu verstehen ist, der sich aus einer Angleichung der nationalen (gesellschaftlichen und politischen) Unterschiede, sondern vielmehr aus der Nutzung dieser Vielfalt in einem Kontext der wachsenden Mobilität der Personen im Zuge der Beschäftigung, Ausbildung, Forschung, Produktion und des Wissenstransfers ergibt. Wie bei den Währungen bedeutet Mobilität der Bürger die gemeinsame Akzeptanz einiger Grundparameter der Bürgerschaft und der „Sozialität", die gewährleisten, dass die Grundrechte in einem europäischen Raum, der die Grundbedürfnisse der Menschen befriedigen und ihnen somit bessere Möglichkeiten des Austauschs, der Mobilität und der Sicherheit bieten kann, „von Ort zu Ort mitgenommen werden können".

4.1.4. Die Aussicht, auf diese Weise über eine gemeinsame Infrastruktur der Sozialbürgerschaft verfügen zu können, erfordert ähnliche Anstrengungen wie bei der Schaffung großer Infrastrukturen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung Europas. Hierbei handelt es sich um eine ehrgeizige Option, die sorgfältig auf ihre Realisierbarkeit hin zu überprüfen ist, wozu zunächst herausgefunden werden muss, welche Bedingungen („Mindestinfrastrukturen") der Sozialbürgerschaft förderlich sein könnten; dabei sollte von den Optionen ausgegangen werden, die im Rahmen der Entscheidungen vorhanden sind, die von den einzelnen Ländern bereits in den Bereichen Gesundheit, Sozialschutz, Vorsorge, Bildung, Umweltschutz und Familienpolitik, d. h. in den verschiedenen Sparten des Sozialkapitals der verschiedenen nationalen Gemeinwesen, getroffen wurden.

4.2. *Die Entwicklung des Human- und Sozialkapitals Europas*

4.2.1. Die Entwicklung des Human- und Sozialkapitals Europas ist nicht nur die unabdingbare Voraussetzung für die Förderung der wissensbasierten Wirtschaft und damit für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, sie stellt auch ein Schlüsselelement zur effizienten Flankierung der Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt und der neuen Perspektiven für Sozialbürgerschaft und soziale Eingliederung dar [1]. Ein höheres Niveau des Human- und Sozialkapitals stellt dank der vollen und aktiven Einbeziehung der verschiedenen sozialen Akteure die entscheidende Ressource für das Europa von morgen dar.

4.2.2. Aus diesem Grunde ist es erforderlich, dass die Politik des lebenslangen Lernens [2](*Life Long Learning*) eine Leitpriorität nicht nur für die aktive Politik zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, sondern für Sozialpolitik im weitesten Sinne des Wortes wird. Hätte in den verschiedenen Ländern der Europäischen Union jeder die Möglichkeit, den Gegenwert eines zusätzlichen Bildungsjahres zu nutzen, würde die Gesamtproduktivität der EU zweifellos sowohl kurz- als auch langfristig steigen. Nach Ansicht des EWSA sollte dieser Aspekt deshalb in der neuen Phase der Umsetzung der sozialpolitischen Agenda eine klarere und stärker geförderte durchgängige Priorität erhalten.

4.3. *Die Modernisierung und Verbesserung der Sozialschutzsysteme*

4.3.1. Die Sozialschutzsysteme sind der Schlüssel zum europäischen Sozialmodell und gleichzeitig sein Unterscheidungsmerkmal, das ihm in der Welt von heute Vorbildcharakter verleiht [3]. Die Rentenfrage und die gegenwärtigen Veränderungen bei den verschiedenen nationalen Systemen stellen zusammen mit dem komplexen Themenbereich der Förderung der Gesundheit und der Gesundheitsfürsorge in einem Szenario der unionsweiten Freizügigkeit der Arbeitnehmer die beiden Hauptsäulen der europäischen Sozialschutzsysteme dar und haben als solche einen erheblichen Einfluss darauf, ob das Sozialsystem hinsichtlich Leistungsfähigkeit, Solidarität, Sicherheit und Entwicklung Bestand haben wird.

4.3.2. Neben den nationalen Aktionsplänen für die soziale Eingliederung (NAP/Eingliederung) befürwortet der EWSA die geplanten energischen Anstrengungen zur Rationalisierung und Intensivierung der offenen Koordinierung. Die Frist 2005 für den Prozess und die Maßnahmen, die bei den Renten vorgesehen sind, sowie die Aufforderung des Europäischen Rates an die Kommission, neue Vorschläge zur Intensivierung des kooperativen Austausches zum Beispiel bei den Gesundheitsleistungen und der Altenhilfe/pflege zu machen, können dieser Strategie kräftige Impulse verleihen und die Effizienz der sozialpolitischen Agenda selbst verbessern [4].

---

[1] Siehe auch die Entschließung des Rates „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz" vom 2./3. Juni 2003 zur Bedeutung von Sozial- und Humankapital.

[2] Siehe Stellungnahmen des EWSA zum „Memorandum über Lebenslanges Lernen", ABl. C 311 vom 7.11.2001 und zur Mitteilung der Kommission „Europäische Benchmarks für die allgemeine und berufliche Bildung — Follow-up der Tagung des Europäischen Rates von Lissabon", ABl. C 133 vom 6.6.2003.

[3] Siehe Stellungnahmen des EWSA zum Thema „Denkbare Optionen der Rentenreform", ABl. C 221 vom 17.9.2002 und zum Thema „Zukunftssichere Renten", ABl. C 48 vom 21.2.2002.

[4] Siehe Mitteilung der Kommission „Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie: Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz" (KOM(2003) 261 endg.) und die auf der Plenartagung am 29./30. Oktober 2003 hierzu verabschiedete EWSA-Stellungnahme.

4.4. *Beschäftigung als Priorität für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung*

4.4.1. Die Beschäftigungsfrage war einer der beiden Hauptkonvergenz- und Ansatzpunkte der europäischen sozialpolitischen Agenda. Die gefundenen Lösungen betreffen vor allem die Schaffung von Arbeitsplätzen in hochtechnologischen und wissensintensiven Bereichen. Diese Strategie muss durch parallele Anstrengungen zur Eingliederung von Frauen, Jugendlichen, benachteiligten Personen, vorzeitig aus in Schwierigkeiten befindlichen Produktionssektoren ausgeschiedenen Erwachsenen sowie Einwanderern ergänzt werden. Insbesondere sind sowohl Vorkehrungen als auch aktive Maßnahmen zu fördern, die den Zugang von Behinderten zur Erwerbstätigkeit erleichtern.

4.4.2. Trotz der schlechten Konjunktur sind die politischen und kulturellen Bedingungen gegeben, um aus den bisherigen Investitionen zur Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze Nutzen zu ziehen, die sich nicht auf die immer noch gewaltigen Probleme der Sicherheit und des Schutzes des Lebens am Arbeitsplatz beschränken darf, sondern auf Fragen der Qualität der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsbeziehungen ausgeweitet werden muss ([1]).

4.4.3. Bei der Qualität der Arbeitsplätze geht es um Strategien für den Know-how-Transfer (lebenslanges Lernen und Schaffung von Lernumfeldern), das schwierige Verhältnis zwischen Flexibilität und Unsicherheit der Beschäftigung (dies betrifft vor allem die jüngeren Generationen), konfliktfreie und kooperative Strategien zur Lenkung von Arbeitsprozessen (Festlegung der Verantwortlichkeiten, gemeinsame Anwendung/Nutzung von Strategien/Ergebnissen) und um die Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben, die in einigen Ländern starke Auswirkungen auf die Geburtenrate hat.

4.4.4. Schließlich müssen die einzelnen Länder ihre Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ganz erheblich verstärken, da nach aktuellen Schätzungen der Weltbank in Europa rund 20 Millionen Menschen schwarzarbeiten ([2]). Diese entziehen sich nicht nur ihrer Solidaritätspflicht auf steuerlichem und sozialem Gebiet, sondern tragen auch nicht angemessen zur Finanzierung ihrer eigenen Altersvorsorge bei. In diesem Zusammenhang begrüßt der Ausschuss ausdrücklich die Entschließung des Rates „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz", in der dieser erneut nachdrücklich auf den Ernst dieses Phänomens hinweist und die Mitgliedstaaten, die europäischen Institutionen und die Sozialpartner dazu auffordert, ihren Teil zur Bekämpfung dieses Missstands beizutragen ([3]).

4.5. *Überwachung und gemeinsame Bewertung*

4.5.1. Bei den Beobachtungen hat sich gezeigt, dass das europäische Ziel der Bewertung der sozialen Entwicklung und der Auswirkungen der Agenda anhand von gemeinsamen, zuverlässigen Parametern natürliche Grenzen hat. Die derzeitigen Schwierigkeiten, die aus der Neigung zur bloßen Protokollierung herrühren, sollten durch die Entscheidung für Überprüfungs- und Bewertungsstrategien überwunden werden, mit denen festgestellt werden kann, inwieweit die erwarteten Ergebnisse erreicht wurden. Die in den Dokumenten mehrmals behauptete Ungeeignetheit und Unzulänglichkeit der Überwachungsinstrumente darf deshalb für die Zukunft kein Hinderungsgrund oder schlimmer noch ein nur allzu gern benutzter Vorwand sein, die Hände in den Schoß zu legen, sondern sollte vielmehr als Begrenzung betrachtet werden, die es zu überwinden gilt.

4.5.2. Die Maßnahmen zur Behebung dieser Wissenslücke müssen zur Entwicklung eines „europäischen Modells zur Bewertung der sozialen Auswirkungen" der Rechtsvorschriften und der entsprechenden Politik anspornen, das auf drei Indikatoren beruht, dem Investitions- und Finanzierungsindikator (Input), dem Indikator der Organisation der Antworten (Output) und dem Indikator für die Effizienz der Maßnahmen (Outcome). Damit sind verlässliche Indikatoren gegeben, mit denen das in den einzelnen Ländern erreichte Niveau der europäischen Sozialbürgerschaft dargestellt werden kann.

4.5.3. Eine solche Perspektive, zu der bereits Pilotaktionen in Angriff genommen wurden, zeigt mögliche Vereinfachungen und Rationalisierungseffekte bei den Erhebungen auf, die durch eine Verminderung der Zahl der zu beobachtenden Variablen und die Möglichkeiten der Auswertung erzielt werden können, die sich aus der Kombination der drei bereits genannten Indikatoren ergeben, wodurch der Ländervergleich erleichtert und transparenter gemacht wird. Deshalb würde diese Perspektive im Rahmen der derzeitigen Strategie der Sozialindikatoren gewährleisten, dass die Ergebnisse besser zur Kenntnis genommen und bewertet werden können. Ferner würde die „soziale Rentabilität" der auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene durchgeführten Maßnahmen besser ersichtlich und Formen der gemeinsamen Bewertung der Ergebnisse dank der Einbeziehung der Sozialpartner und der verschiedenen, auf dem Gebiet der Solidarbürgerschaft tätigen Akteure würden erleichtert.

5. **Fazit**

5.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass alle in der sozialpolitischen Agenda von 2000 vorgesehenen Aktionen in die Wege geleitet wurden, und bekräftigt seine Überzeugung, dass die Weiterverfolgung der vorgesehenen Aktionsschwerpunkte und die Zukunft der sozialpolitischen Agenda auch in einer Zeit der Wirtschaftskrise oder -stagnation von zentraler Bedeutung bleiben.

([1]) Siehe EWSA-Stellungnahme zum Thema „Qualitative Dimension der Sozial- und Beschäftigungspolitik", ABl. C 311 vom 7.11.2001.

([2]) Der Ausschuss erinnert an dieser Stelle wie bereits bei anderen Gelegenheiten daran, dass die Einwanderer eine von diesem Phänomen besonders stark betroffene Gruppe darstellen. Siehe insbesondere die Initiativstellungnahme des EWSA zu „Einwanderung, Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft", ABl. C 125 vom 27.5.2002.

([3]) Siehe Entschließung des Rates zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit in den Schlussfolgerungen des Rates „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz" vom 20. Oktober 2003.

5.2. Der Ausschuss teilt die Auffassung, dass es notwendig ist, für die Kontinuität der Maßnahmen, Investitionen und Methodik zu sorgen und sich vor allem eingehend mit den sozialen Auswirkungen der Rechtsvorschriften, den Investitionen in Human- und Sozialkapital und der Aufwertung der Sozialwirtschaft und ihrer Akteure zu befassen, um die in der Lissabonner Strategie vorgesehenen Ziele des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Entwicklung weitgehender und besser erreichen zu können.

5.3. Der Ausschuss bekräftigt das unabdingbare Erfordernis, für eine bedarfsgerechtere Verfügbarkeit aktualisierter Daten zu sorgen, die der notwendigen kontinuierlichen Überwachung, auch im Hinblick auf die Ermittlung effizienterer und innovativerer Modalitäten für die gemeinsame Bewertung, als Grundlage dienen.

5.4. Nach Ansicht des Ausschusses muss in der bereits begonnenen zweiten Phase der Agenda ein genauer definierter Prioritätenkatalog aufgestellt werden, der den schwierigen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, dem Zeitplan der Institutionen, der Begrenztheit der Mittel und den besonderen Integrationsanstrengungen der neuen Mitgliedstaaten der Union Rechnung trägt.

5.5. Der EWSA betont, dass die neuen Mitgliedstaaten dabei unterstützt werden müssen, sich an der Umsetzung der Lissabon-Strategie aktiv zu beteiligen und der Verpflichtung zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands im Bereich Soziales gerecht zu werden.

5.6. Schließlich ist auch der EWSA felsenfest davon überzeugt, dass die Jahre 2004 und 2005 für die richtige Weichenstellung in der Debatte über die Zukunft der europäischen Sozialpolitik ausschlaggebend sein werden. Er findet es deshalb außerordentlich begrüßenswert, dass die Kommission wie in der Mitteilung vorgesehen eine hochrangige Gruppe zur Untersuchung der Zukunft der Sozial- und Beschäftigungspolitik einsetzt. Im Vorfeld der öffentlichen Debatte, die im Herbst 2004 stattfinden soll, und auf der Grundlage des umfangreichen Bestands seiner in diesen Jahren abgegebenen inhaltsreichen Stellungnahmen bekundet der EWSA schon jetzt sein Interesse daran, sich aktiv an diesem bereits in Gang befindlichen Prozess zu beteiligen.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:

— **der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Tätigkeiten der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie Vorschläge zur Neufassung der Verordnung (EG) Nr. 1035/97 des Rates“, und**

— **dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Neufassung)“**

(KOM(2003) 483 endg. — 2003/0185 (CNS))

(2004/C 80/27)

Der Rat beschloss am 15. September 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu den vorgenannten Mitteilung und Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 25. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Sharma.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung (Sitzung vom 10. Dezember 2003) mit 119 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsdokuments

1.1. Die Kommissionsvorlage ist in zwei Teile gegliedert: eine Mitteilung, die eine Evaluierung der Beobachtungsstelle darstellt, und einen Vorschlag für eine Neufassung der Verordnung zur Einrichtung der Beobachtungsstelle.

1.1.1. Diese Mitteilung, die die Meinung der Kommission zu den bisherigen Fortschritten der Beobachtungsstelle wiedergibt, trägt den Ergebnissen einer externen Evaluierung und den Reaktionen der verschiedenen Betroffenen auf die Evaluierung Rechnung, die vom „Centre for Strategy and Evaluation Services“ im Auftrag der Kommission durchgeführt wurde.

1.1.2. Die Analyse konzentriert sich zunächst auf das Hauptziel der Beobachtungsstelle, nämlich „der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten (...) objektive, zuverlässige und vergleichbare Informationen über rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Phänomene auf europäischer Ebene bereitzustellen“, sowie auf die hierzu zur Verfügung gestellten Mittel. Anschließend geht es um die sonstigen Aktivitäten der Beobachtungsstelle wie die sog. Rundtischgespräche, Forschungstätigkeiten, die Verbreitung von Informationen und Daten und die Jahresberichte.

1.1.3. Hierauf folgt die Prüfung der Haushaltsmittel der Beobachtungsstelle und der Angemessenheit ihrer Ziele, insbesondere im Lichte der seit Einrichtung der Beobachtungsstelle eingetretenen legislativen und politischen Veränderungen. Des Weiteren werden Vorschläge für eine Änderung des geografischen Zuständigkeitsbereichs der Beobachtungsstelle, ihres Namens und sogar ihres Aufgabenbereichs untersucht.

1.1.4. Die Kommission prüft die organisatorische Effizienz der Beobachtungsstelle, wobei sie folgende Punkte beleuchtet:

— die Verwaltungsstruktur, die einen Verwaltungsrat, einen Exekutivausschuss und einen Direktor umfasst;

— die Organisationsstruktur;

— die Entwicklung und Überwachung der Arbeitsprogramme;

— Finanzen und Verwaltung;

— die Einstellungsverfahren und die Einrichtung der Beobachtungsstelle;

— das Verhältnis zur Europäischen Kommission und anderen EU-Organen.

1.1.5. Nach einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der externen Evaluierung kommt die Kommission zu dem Schluss, dass sich hinsichtlich der von der Beobachtungsstelle geleisteten Arbeit insgesamt ein uneinheitliches Bild ergibt. Die Beobachtungsstelle hat erhebliche Fortschritte erzielt, doch sind in Anbetracht ihrer bisherigen Leistungen weitere Verbesserungen in Bezug auf Qualität und Nutzen möglich und erforderlich, insbesondere was die Objektivität und Vergleichbarkeit der Daten angeht. Um den größtmöglichen Einfluss auf die Politiken und Praktiken der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten zu erlangen, sollte die Beobachtungsstelle unbeschadet ihrer Eigenständigkeit in ihren Arbeitsprogrammen die Prioritäten der Gemeinschaft berücksichtigen.

1.2. Die in der Mitteilung geschilderten Ergebnisse finden ihren Niederschlag im zweiten Teil des Dokuments, der eine Neufassung der Verordnung (EG) Nr. 1035/97 des Rates enthält, mit der die Beobachtungsstelle eingerichtet und deren Tätigkeiten geregelt wurden.

2. **Allgemeine Bemerkungen**

2.1. Der Ausschuss veranstaltete am 7. Oktober 2003 eine Anhörung zum Thema „Die Rolle und Aufgabe der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit", an der viele Vertreter nationaler und europäischer Organisationen der Zivilgesellschaft teilnahmen, um ihre Meinung über die Kommissionsmitteilung kundzutun. Ihre Ansichten stellten für den Ausschuss bei der Ausarbeitung seiner Stellungnahme eine wichtige Informationsquelle dar.

2.2. Vieles in der Mitteilung wird vom Ausschuss ausdrücklich begrüßt. Besonders gilt dies für:

— die Tatsache, dass die Kommission der Empfehlung eines unabhängigen Gutachters nicht gefolgt ist, den Verwaltungsrat der Beobachtungsstelle mit Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten zu besetzen; sie begründete dies mit der Befürchtung, dass eine solche Besetzung vermutlich als nicht hinnehmbare Antastung der Unabhängigkeit der Beobachtungsstelle betrachtet würde;

— die wiederholte Bekundung der Kommission, dass die Beobachtungsstelle weiterhin völlige Unabhängigkeit von den Mitgliedstaaten genießen soll;

— die Ausweitung der Rolle, der Aufgaben und der Betätigungsfelder der Beobachtungsstelle, womit der Entwicklung Rechnung getragen wird, die im Zuständigkeitsbereich der Europäischen Gemeinschaft seit der Annahme der Verordnung (EG) Nr. 1035/97 (Artikel 13, die Zuständigkeit der Gemeinschaft auf den Gebieten Einwanderung, Flüchtlinge und Asyl laut dem Vertrag von Amsterdam) stattgefunden hat;

— die Verknüpfung der Ziele der Beobachtungsstelle mit dem Ziel der Europäischen Union, zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu werden;

— die Tatsache, dass sich die Beobachtungsstelle bei ihren Arbeiten an den Prioritäten der EU orientiert und somit über die Entwicklung der Politik auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene unterrichtet ist;

— die formelle Ausweitung des Aufgabenbereichs der Beobachtungsstelle, um nun auch andere Erscheinungsformen von mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verbundener Intoleranz zu erfassen, wie etwa die religiöse Intoleranz;

— die Ausweitung des geografischen Zuständigkeitsbereichs der Beobachtungsstelle, sodass nun auch die Kandidatenländer mit abgedeckt werden können;

— die Einräumung eines größeren Spielraums für gemeinsame Vorhaben der Beobachtungsstelle mit anderen internationalen Organisationen, wie z. B. dem Europarat;

— die Tatsache, dass größerer Wert darauf gelegt wird, die Leistung der Beobachtungsstelle an ihren Zielen und ihrem Arbeitsprogramm zu messen;

— die Nachbesserung der Verordnung hinsichtlich der Entscheidungsprozesse des Verwaltungsrats und des Exekutivausschusses, was zu einer effizienteren Beschlussfassung führen dürfte;

— die Tatsache, dass die Verwaltungsratsmitglieder nun u. a. auch Fähigkeiten auf dem Gebiet der Organisation (Management), Planung und Haushaltskontrolle vorweisen müssen.

3. **Besondere Bemerkungen**

3.1. *Zielsetzung*

3.1.1. Die neuformulierte Zielsetzung der Beobachtungsstelle lautet wie folgt:

„Das Hauptziel der Beobachtungsstelle besteht darin, den zuständigen Institutionen und Behörden der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten, insbesondere in den in Artikel 4 Absatz 3 aufgeführten Bereichen, objektive, zuverlässige und vergleichbare Informationen über rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Phänomene sowie damit zusammenhängende Intoleranz auf europäischer Ebene bereitzustellen, die diesen von Nutzen sind, wenn sie in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Maßnahmen oder Aktionen festlegen. Dadurch soll die Beobachtungsstelle zur Entwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beitragen."

3.1.2. Der Ausschuss teilt die Auffassung der Europäischen Kommission, dass sich die Arbeit der Beobachtungsstelle weiterhin auf Rassismus und Fremdenfeindlichkeit konzentrieren und ihr Zuständigkeitsbereich nicht auf andere Diskriminierungen, wie etwa aufgrund des Geschlechts, der sexuellen Orientierung oder des Alters ausgedehnt werden sollte. Gleichzeitig ist sich der Ausschuss mit der Kommission einig, dass rassistische und fremdenfeindliche Phänomene im weitesten Sinne einschließlich der damit zusammenhängenden Intoleranz abzudecken sind.

3.1.3. Der Ausschuss begrüßt es auch, dass Rolle, Aufgaben und Tätigkeitsbereiche der Beobachtungsstelle in Übereinstimmung mit der Entwicklung der Zuständigkeiten der Europäischen Union ausgeweitet worden sind, u. a. durch Aufnahme von Artikel 13 in den Vertrag und Gemeinschaftskompetenzen auf den Gebieten Zuwanderung, Flüchtlinge und Asyl.

3.1.4. Des Weiteren wird die Beobachtungsstelle in Artikel 3 „Aufgaben" mit den folgenden Aufgaben betraut: „(c) Sie sammelt, speichert und analysiert Informationen und Daten" und „(g) Sie arbeitet Schlussfolgerungen und Gutachten für die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten aus".

3.1.5. Der Artikel 2 „Zielsetzung“ sieht gegenüber der bisherigen Verordnung eine Konzentration des Adressatenkreises für die Bereitstellung von Informationen auf die „zuständigen Institutionen und Behörden“ der Gemeinschaft und der Mitgliedsstaaten vor. Damit werden die Zivilgesellschaft, die Sozialpartner und die Nichtregierungsorganisationen auf europäischer Ebene und in den Mitgliedsstaaten als Zielgruppe der Informationen nicht mehr berücksichtigt. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass auch künftig die Zivilgesellschaft von großer Bedeutung ist für die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie der damit zusammenhängenden Intoleranz. Er schlägt daher folgende Ergänzung des Artikels 2 vor: „Das Hauptziel der Beobachtungsstelle besteht darin, den zuständigen Institutionen und Behörden der Gemeinschaft und der Mitgliedsstaaten sowie der Zivilgesellschaft und den Sozialpartnern ...“

3.1.6. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Beobachtungsstelle zwar eine proaktive Rolle bei der Äußerung politischer Empfehlungen für die Institutionen der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten spielen sollte, dies jedoch auch in den Zielen seinen Niederschlag finden müsste. Seines Erachtens sollte der relevante Teil der neuformulierten Zielsetzung abgeändert werden, d. h. die Textstelle „(...), die diesen von Nutzen sind, wenn sie in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Maßnahmen oder Aktionen festlegen“ sollte geändert werden in „(...), die diesen von Nutzen sind, indem sie politische Empfehlungen ausspricht, auf die sie sich bei der Festlegung von Maßnahmen oder Aktionen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich stützen können“.

3.2. *Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Aktivitäten der Beobachtungsstelle*

3.2.1. Gegenwärtig erfolgt die Einbeziehung der Zivilgesellschaft durch die Beobachtungsstelle hauptsächlich im Rahmen der von den einzelnen Mitgliedstaaten organisierten sog. nationalen Runden Tische. Die Kommission empfiehlt, dass die Beobachtungsstelle in Zukunft auf die Förderung solcher Treffen verzichtet, wodurch sie sich ihrer einzigen aktiven Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft begäbe. Allerdings fordert die neue Verordnung in Artikel 3 Buchstabe e) von der Beobachtungsstelle: „Sie kooperiert mit der Zivilgesellschaft, zu der auch nichtstaatliche Organisationen zählen, den Sozialpartnern, den Forschungszentren und den Vertretern der zuständigen Behörden sowie anderen Personen oder Stellen, die sich mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit befassen, insbesondere durch die Förderung des Dialogs auf europäischer Ebene und gegebenenfalls Teilnahme an Diskussionen oder Sitzungen auf nationaler Ebene.“

3.2.2. Während der Anhörung der Organisationen der Zivilgesellschaft, die gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit kämpfen, stellte sich heraus, dass die „Rundtischgespräche“ in einigen Mitgliedstaaten erfolgreich waren, in anderen jedoch nicht. Der Ausschuss hat daher Verständnis für die Ansicht der Kommission, was den Wert der Rundtischgespräche anbelangt, und begrüßt den Vorschlag, der Beobachtungsstelle größeren Spielraum bei der Wahl der Art und Wege der Einbeziehung der Zivilgesellschaft zuzubilligen.

3.2.3. Allerdings würdigt der Ausschuss auch die Argumente, die von den Vertretern der Organisationen der Zivilgesellschaft in der von ihm veranstalteten Anhörung vorgebracht wurden, wonach die nationalen Runden Tische bislang die einzige aktive Schnittstelle zwischen der Beobachtungsstelle und den nationalen Organisationen der Zivilgesellschaft darstellen. In Übereinstimmung mit dem Ansatz der Kommission wünscht der Ausschuss keine allzu strengen Vorschriften. Um den Anliegen der Organisationen der Zivilgesellschaft gerecht zu werden, empfiehlt er jedoch, dass sich die Beobachtungsstelle auf nationaler Ebene mit den maßgeblichen Organisationen der Zivilgesellschaft und den Mitgliedstaaten über die Gestaltung angemessener formeller und informeller Strukturen für die laufende Konsultation berät.

3.3. *Bestimmungen über die Leitungs- und Führungsstrukturen*

3.3.1. Gegenwärtig ist die Ernennung der meisten Verwaltungsratsmitglieder wie folgt geregelt:

„Die Mitgliedstaaten ernennen eine unabhängige Persönlichkeit mit angemessener Erfahrung mit der Analyse rassistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Phänomene.

Die Kommission schlägt jetzt vor, sich bei solchen Ernennungen auf folgende Personen zu beschränken: ‚Personen, die für die Leitung einer oder mehrerer Stellen, deren Aufgabe darin besteht, die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu fördern (Artikel 13 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates), oder einer ähnlichen Einrichtung des öffentlichen Sektors verantwortlich sind‘.“

3.3.2. Außerdem soll die Kommission statt bisher von einem künftig von zwei Mitgliedern vertreten werden. Der Ausschuss hält diesen Vorschlag für sinnvoll.

3.3.3. Der Ausschuss spricht sich für eine Beobachtungsstelle aus, in der alle Betroffenen vertreten sind, und ist der Auffassung, dass sich dies auch in der Zusammensetzung des Verwaltungsrates widerspiegeln sollte. Deshalb plädiert er dafür, in den Verwaltungsrat der Beobachtungsstelle je einen Vertreter pro Mitgliedstaat, maßgeblicher internationaler Partnerorganisationen, europäischer Institutionen, einschließlich des EWSA [1] und der Organisationen der Zivilgesellschaft sowie der Sozialpartner aufzunehmen.

[1] Vgl. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ (KOM(96) 615 endg.) — ABl. C 158 vom 26.5.1997.

3.3.4. Der Ausschuss teilt die Sorge verschiedener Vertreter der Organisationen der Zivilgesellschaft hinsichtlich der notwendigen Wahrung und Stärkung der Unabhängigkeit der Beobachtungsstelle, und zwar nicht nur gegenüber den Institutionen der Europäischen Union, sondern auch gegenüber den Mitgliedstaaten, die, wenn sie sich von der Arbeit der Beobachtungsstelle gestört fühlen, zuweilen versuchen, auf deren Leitung Einfluss zu nehmen. Deshalb ist es wichtig, dass der Verwaltungsrat der Beobachtungsstelle mit Personen besetzt wird, die nicht an die Interessen der Mitgliedstaaten gebunden sind. Der Ausschuss empfiehlt die Streichung von Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 2, wo die Vertretung der Mitgliedstaaten entsprechend Artikel 13 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates auf die Leiterinnen und Leiter der Gleichbehandlungsstellen beschränkt wird.

3.3.5. Um die notwendige Unabhängigkeit des Zentrums zu wahren, empfiehlt der Ausschuss die Fortsetzung der gegenwärtigen informellen Verfahrensweise, bei der die Mitgliedsstaaten Verbindungsbeamte zur Kontaktpflege mit der Beobachtungsstelle benennen; allerdings sollte diese Praxis nicht in der Geschäftsordnung der Beobachtungsstelle festgeschrieben werden.

3.3.6. Der Ausschuss schließt sich dem Argument der Kommission an, wonach zum wirksamen und effizienten Management der Beobachtungsstelle ein überschaubarer Exekutivausschuss erforderlich ist, der mit Personen besetzt ist, die nicht nur auf dem Gebiet der Gleichbehandlung und der Bekämpfung der Diskriminierung erfahren sind, sondern auch über solide Managementkenntnisse und -erfahrungen verfügen. Dies bedeutet allerdings nicht unbedingt, dass, wie die Kommission meint, der Kreis der aus den Mitgliedstaaten zu gewinnenden Vertreter einschlägiger Organisationen oder entsprechender öffentlicher Gremien eingeschränkt werden muss. Vielmehr kann das Ziel auch erreicht werden, indem man klare Profile für die Mitglieder des Exekutivausschusses entwirft und sie im Wege von transparenten und offenen Verfahren einstellt.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Förderung von Organisationen, die auf europäischer Ebene im Bereich Gleichstellung von Frauen und Männern tätig sind“

(KOM(2003) 279 endg. — 2003/0109 (COD))

(2004/C 80/28)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 10. Dezember 2003 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 25. November 2003 an. Berichterstatterin war Frau Wahrolin.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 109 gegen 5 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Zweck des Vorschlags ist es, einen Basisrechtsakt für die Gewährung eines Betriebskostenzuschusses im Zeitraum 2004-2005 für die Europäische Frauenlobby und andere Organisationen zu erlassen, die auf europäischer Ebene im Bereich Gleichstellung von Frauen und Männern tätig sind.

1.2. Die Mitteilung der Kommissionen ist technischer Art; sie wird aufgrund einer strukturellen Änderung der Anforderungen an Haushaltsdokumente notwendig.

1.3. Ein Basisrechtsakt wurde nach der Annahme der Verordnung (EG) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften erforderlich. Die Entscheidung, den Haushaltsplan nach dem ABB-Ansatz (Activity-Based Budgeting) aufzubauen, brachte die Notwendigkeit mit sich, Basisrechtsakte für eine Reihe von Finanzhilfen zu erlassen, die aus in Teil A des Einzelplans der Kommission (Einzelplan III) ausgewiesenen Mitteln finanziert werden.

1.4. Die Finanzhilfen, die der Europäischen Frauenlobby und anderen Organisationen gewährt wurden und werden, die auf europäischer Ebene im Bereich Gleichstellung von Frauen und Männern tätig sind, gehören zu den Mitteln, deren Rechtsgrundlage geändert werden muss (Haushaltsposten A-3037 und A-3046). Diese Organisationen spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung, Begleitung und Verbreitung von Gemeinschaftsaktionen für Frauen. Ihre Arbeit ist von allgemeinem europäischem Interesse.

1.5. Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist ein grundlegendes Prinzip des Gemeinschaftsrechts sowie der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften. Die Gemeinschaft ist verpflichtet, die Gleichstellung von Frauen und Männern bei allen ihren Tätigkeiten zu fördern.

2. Inhalt des Vorschlags

2.1. Der Vorschlag besteht aus einer Begründung und einem Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates mit fünfzehn Erwägungsgründen, acht Artikeln und einem Anhang. Ein Finanzbogen für den Rechtsakt ist ebenfalls beigefügt.

2.2. Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 13 Absatz 2 EG-Vertrag. Aufgrund dieses Artikels hat der Rat die Befugnis, sämtliche Vorkehrungen zu treffen, die zur Bekämpfung von Diskriminierungen aller Art geeignet sind, insbesondere der auf dem Geschlecht begründeten. Artikel 13 Absatz 2 und Artikel 251 regeln das Verfahren bei Beschlüssen über gemeinschaftliche Fördermaßnahmen.

2.3. Neben den Artikeln des EG-Vertrags und der Charta der Grundrechte wird in dem Vorschlag auf die auf Gemeinschaftsebene gesammelten Erfahrungen verwiesen, die gezeigt haben, dass zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Praxis verschiedene Faktoren miteinander kombiniert werden müssen, vor allem legislative Instrumente und konkrete Aktionen, die sich gegenseitig verstärken. Im Vorschlag wird ferner auf das Weißbuch zum Thema Governance verwiesen, das den Grundsatz einer Beteiligung der Bürger von der Ausarbeitung bis zur Durchsetzung der Maßnahmen, eine Einbindung der Zivilgesellschaft und ihrer organisatorischen Bestandteile sowie eine effektivere und transparentere Konsultation der betroffenen Parteien propagiert.

2.4. Im Vorschlag wird daran erinnert, dass auf der Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking im Jahr 1995 eine Erklärung und ein Aktionsprogramm verabschiedet wurden, mit denen die Regierungen, die internationale Gemeinschaft und die Zivilgesellschaft aufgerufen wurden, strategische Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen sowie der Hindernisse für die Gleichstellung von Frauen und Männern zu ergreifen. Genannt wird überdies die Entscheidung des Rates vom 20. Dezember 2000 (Entscheidung 51/2001/EG),

mit der das Aktionsprogramm der Gemeinschaft betreffend die Gemeinschaftsstrategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern aufgestellt wurde, dessen Maßnahmen durch eine Unterstützungsaktion in den betroffenen Kreisen zu ergänzen sind.

2.5. Der Vorschlag schließt die Aufstellung eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Unterstützung der Europäischen Frauenlobby und anderer Organisationen ein, die auf europäischer Ebene im Bereich Gleichstellung von Frauen und Männern tätig sind. Die allgemeine Zielsetzung des Programms besteht darin, die Arbeit dieser Organisationen zu unterstützen, die mit ihrem laufenden Arbeitsprogramm oder einer Einzelaktion ein Ziel von allgemeinem europäischen Interesse im Bereich Gleichstellung von Frauen und Männern oder ein Ziel, das mit dem Aktionsprogramm der Europäischen Union zur Gleichstellung von Männern und Frauen angestrebt wird, verfolgen.

2.6. Der Vorschlag sieht vor, dass auch Länder außerhalb der Gemeinschaft an dem Programm teilnehmen können; dies gilt für die Länder, die im Jahr 2004 der Union beitreten, die EFTA/EWR-Länder sowie Rumänien, Bulgarien und die Türkei.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss teilt die Auffassung der Kommission, dass ein Basisrechtsakt für die Gewährung eines Betriebskosten- und maßnahmenbezogenen Zuschusses notwendig ist. Der Ausschuss hält es für richtig, ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft durchzuführen, um Organisationen zu fördern, die auf europäischer Ebene im Bereich Gleichstellung von Frauen und Männern tätig sind. Es ist sehr wichtig, die wertvolle Arbeit dieser Organisationen durch das Programm zu unterstützen.

3.2. Als Laufzeit des Programms ist der Zeitraum 2004 bis 2005 vorgesehen. Um die Arbeit der Europäischen Frauenlobby und anderer einschlägiger Organisationen abzusichern, muss die Unterstützung jedoch über die Laufzeit des Programms hinaus fortgesetzt werden.

3.3. Der Ausschuss verweist auf die Frühjahrstagung des Europäischen Rates im März 2003, auf der der Rat die Intensivierung der Umsetzung, Koordinierung und Weiterführung der Maßnahmen zur durchgehenden Berücksichtigung der Gleichstellung in der Europäischen Union begrüßte und die Kommission aufforderte, die Fortschritte zu überwachen und in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten für die Frühjahrstagung 2004 einen Jahresbericht über die Entwicklungen im Hinblick auf die Gleichstellung der Geschlechter und die diesbezüglichen Orientierungen in den einzelnen Politikbereichen zu erstellen. Der Ausschuss betrachtet dieses Aktionsprogramm als einen wichtigen Beitrag zu dem Jahresbericht.

3.4. Die Europäische Frauenlobby nimmt in dieser Arbeit eine Sonderstellung ein; ihr muss dem Vorschlag gemäß ein Betriebkostenzuschuss ohne besonderes Antragsverfahren gewährt werden.

3.5. Im Anhang (Ziffer 2.1) heißt es ausdrücklich, dass die Auswahl der Mitglieder der Europäischen Frauenlobby ohne jede Einflussnahme von außen erfolgen und die Frauenlobby bei ihren Aktivitäten weitgehend selbständig sein muss. Der Ausschuss stellt dies mit Befriedigung fest und hält es für richtig, dass die Unabhängigkeit und Integrität der Empfängerorganisation auf diese Weise hervorgehoben werden.

3.6. Der Ausschuss hält es auch für wichtig, dass die Europäische Frauenlobby und andere im Bereich Gleichstellung von Frauen und Männern tätige Organisationen dem Vorschlag entsprechend einen Betriebskostenzuschuss und Finanzhilfen für Projekte aus dem Programm erhalten können.

3.7. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Leitlinien für die Gewährung von Zuschüssen zugunsten unterrepräsentierter Gruppen von Mädchen und Frauen wie etwa Behinderter sowie für Mädchen und Frauen, die aus mehreren Gründen Diskriminierungen ausgesetzt sind, einer weiteren Verdeutlichung bedürfen.

3.8. Der Ausschuss macht die Kommission darauf aufmerksam, dass auch andere europäische Organisationen, zu deren Aktivitäten unter anderem auch die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern zählt, in den Genuss des Programms kommen müssen. Darüber hinaus misst der Ausschuss all den Initiativen große Bedeutung bei, die eine sektorübergreifende Zusammenarbeit zwischen den verschiedenartigen Organisationen der Zivilgesellschaft unterstützen, und fordert die Kommission auf, dies zu beachten.

3.9. Der Ausschuss unterstreicht darüber hinaus, dass es wichtig ist, dass sich neben den im Bereich Gleichstellung tätigen Organisationen, deren Hauptaufgabe die Arbeit in diesem Bereich ist, auch ein breites Spektrum anderer Organisationen für diese Frage einsetzt, und dass die Europäische Gemeinschaft dies auf verschiedene Weise unterstützt. Die Gleichstellung ist ein Menschenrecht von Mädchen, Jungen, Frauen und Männern, sie ist eine Grundfreiheit von Frauen und Männern, unabhängig von Rasse oder ethnischer Abstammung, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung.

3.10. Nach Ansicht des Ausschusses könnten die Bestimmungen, in denen festgelegt wird, welche anderen im Bereich Gleichstellung von Frauen und Männern tätigen Organisationen Zuschüsse beantragen können, deutlicher formuliert werden. Die geografische Spannweite des Programms ist festgelegt. Der Ausschuss würde außerdem eine Klarstellung der Formulierung „auf europäischer Ebene“ begrüßen, da die Anzahl der Länder, die in den antragstellenden Organisationen vertreten sind, und die räumliche Ausdehnung der Projektmaßnahmen sicherlich schwanken werden. Unklare Bestimmungen erschweren die Anwendung. Folgende Fragen könnten beispielsweise gestellt werden: Wie viele Mitgliedstaaten müssen einer Organisation angehören, damit diese als europäisch bezeichnet werden kann? Wann ist eine Organisation regional/subregional?

3.11. Der Ausschuss schätzt die Annahme dieses besonderen Aktionsprogramms zur Ergänzung anderer zielgerichteter Programme als wichtig ein. Nach seiner Auffassung ist es auch ungemein wichtig, die Einbeziehung der Gleichstellungsperspektive in alle Gemeinschaftsprogramme und –initiativen (Mainstreaming) fortzusetzen, bei denen die im Bereich Gleichstellung von Frauen und Männern tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft ebenfalls mitwirken und Finanzhilfen für Projekte erhalten können.

3.12. Der Vorschlag sieht eine zweijährige Laufzeit vor, d. h. die Jahre 2004-2005. Die Gesamtmittelausstattung ist auf 2,222 Mio. EUR festgesetzt. Bei der Festlegung des Finanzrahmens für diesen Zeitraum müssen u. a. die Anforderungen berücksichtigt werden, die sich durch die Erweiterung und die große geografische Ausdehnung für die im Bereich Gleichstellung tätigen Organisationen sowohl im Hinblick auf die Verwaltung als auch die Durchführung der Programm- und Projektmaßnahmen stellen. Die Höhe der Zuschüsse für die Europäische Frauenlobby und andere im Bereich Gleichstellung von Frauen und Männern tätige Organisationen trägt der Tatsache, dass der Auftrag dieser Organisationen durch die Erweiterung und das Gender Mainstreaming an Umfang gewinnt, nicht Rechnung.

3.13. Aus diesem Grund hält es der Ausschuss für unbedingt notwendig, die finanzielle Unterstützung aufzustocken, indem die Gesamtmittelzuweisung des Programms aufgestockt und ein höherer Prozentsatz festgelegt wird. Der Ausschuss unterstützt den Vorschlag der Kommission, dass Organisationen sowohl einen Betriebskostenzuschuss als auch Finanzhilfen für ein Projekt bzw. auch nur das eine oder andere beantragen können.

4. **Künftige Aktionsprogramme**

4.1. Der Ausschuss möchte auf einige Schwachpunkte im Vorschlag der Kommission aufmerksam machen, die im Rahmen von künftigen Vorschlägen für Aktionsprogramme bedacht werden sollten:

4.2. Der Ausschuss würde eine deutlichere und klarere Definition einer europäischen Organisation, die im Bereich Gleichstellung von Frauen und Männern tätig ist, begrüßen.

4.3. Der Ausschuss spricht sich ferner dafür aus, dass die Kommission eindeutig angibt, ob sich der Vorschlag auf alle Arten von Organisationen bezieht, die im Bereich Gleichstellung von Frauen und Männern tätig sind, oder ob es nur um Frauenorganisationen geht.

4.4. Ferner möchte der Ausschuss darauf hinweisen, dass bei den Prioritäten wichtige Politikbereiche fehlen. Er ist jedoch der Ansicht, dass zu diesen Fragen während der Laufzeit des Programms in Zusammenhang mit der Ausarbeitung künftiger Programme Stellung genommen werden kann.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71“

(KOM(2003) 468 endg. — 2003/0184 (COD))

(2004/C 80/29)

Die Kommission beschloss am 3. September 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 25. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Boldt.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 111 Stimmen gegen 1 Stimme bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Seit 1971 ist die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 mehrfach aktualisiert und geändert worden, um der Entwicklung der Systeme der sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten sowie der Rechtsprechung des EuGH, die Auswirkungen auf die künftige Anwendung der Verordnung hat, Rechnung zu tragen. Ein Nachbesserungsbedarf ergibt sich auch im Zuge der Erweiterung der Gemeinschaft.

1.2. Parallel zu den Änderungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 erfolgten auch Änderungen an der Verordnung (EWG) Nr. 574/72, die durch die Änderungen an der erstgenannten Verordnung bedingt waren.

2. Kerninhalt des Verordnungsvorschlags der Kommission

2.1. Die Kommission hat einen Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 vorgelegt. Hauptzweck des Vorschlags ist eine Aktualisierung der Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und (EWG) Nr. 574/72, mit Schwerpunkt auf beitragsunabhängigen Sonderleistungen in bar. Der Nachbesserungsbedarf ist akut geworden, nachdem mehrere EuGH-Urteile mit Blick auf die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 Präzedenzfälle geschaffen haben.

2.2. Der EuGH hat wiederholt eine strikte Auslegung des „Grundsatzes der Exportierbarkeit“ angemahnt. Lediglich beitragsunabhängige und in Anhang II a aufgeführte Sonderleistungen können ausgenommen werden.

2.3. Mit dem Vorschlag ist ferner beabsichtigt, die Entwicklung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zu berücksichtigen, die teils auf Gerichtsurteile zurückzuführen, teils eigenständige Entwicklungen im Bereich des Sozialschutzes der Mitgliedstaaten sind.

2.4. In dem Vorschlag wird auch eine Aktualisierung der Gemeinschaftsverordnungen über die Beziehungen zwischen der Verordnung und den Bestimmungen in bilateralen Abkommen über die soziale Sicherheit vorgeschlagen.

2.5. Die übrigen Vorschläge der Kommission beziehen sich auf textliche Änderungen in den Anhängen zu den Mitgliedstaaten sowie technische Anpassungen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt den Kommissionsvorschlag und ruft seine Feststellung in Erinnerung, die er in seiner Stellungnahme am 27. Januar 1999 zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71“ [1] gemacht hat: Darin heißt es, dass die Änderungsvorschläge der Notwendigkeit entsprechen müssen, die Verordnungen so zu erneuern und zu aktualisieren, dass die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit erleichtert wird [2]. Der Vorschlag wird parallel zu der in der Endphase befindlichen Arbeit an einer umfassenden Reform unterbreitet, mit der die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 aktualisiert und vereinfacht sowie die Koordination verbessert werden soll.

---

[1] ABl. C 101 vom 12.4.1999.
[2] ABl. C 75 vom 15.3.2000.

3.2. Obwohl über den Wortlaut von Teil III Kapitel 8 (besondere beitragsunabhängige Geldleistungen) sowie über die für die Anhänge von Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 geltenden Hauptprinzipien Einigkeit erzielt werden konnte, wird über die Leistungen verschiedener Mitgliedstaaten, die in die Anhänge aufgenommen werden sollen, noch beraten. Es ist deshalb möglich, dass der Inhalt des betreffenden Vorschlags geändert wird.

3.3. Der Ausschuss unterstützt voll und ganz die Absicht, die hinter der Generalüberholung der Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und (EWG) Nr. 574/72 steht, nämlich die Klarstellung und die erleichterte Auslegung und ein besseres Verständnis des Regelwerkes zugunsten der EU-Bürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen. Deshalb ist es wichtig, dass die geltende Rechtspraxis auch in den Rechtsvorschriften ihren Niederschlag findet.

4. **Bemerkungen zu einzelnen Artikeln**

4.1. Artikel 1 Absatz 1: Vorschlag zur Umformulierung von Artikel 4 Absatz 2 a: Hier werden die beitragsunabhängigen Geldleistungen definiert. Die vorgeschlagene Formulierung verdeutlicht den Begriff und entspricht der Gerichtspraxis. Sie entspricht der Formulierung, die bei der Überarbeitung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 vereinbart wurde. Der Vorschlag ist logisch gegliedert und leichter zu verstehen als der geltende Wortlaut.

4.2. Artikel 1 Absatz 3: Vorgeschlagen wird eine Neufassung von Artikel 10a Absatz 1, sodass im Vergleich zum heutigen Wortlaut deutlicher wird, welche Ansprüche nicht exportierbar sind. Der Vorschlag stellt eine Klarstellung des Textes ohne inhaltliche Änderung dar.

4.3. Artikel 1 Absatz 4: In Artikel 23 wird ein zusätzlicher Absatz 2a vorgeschlagen. Der Zusatz verdeutlicht, wie Bezugszeiträume aus mehreren Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sind. Der Vorschlag dient der Textverdeutlichung und der Vermeidung von Auslegungsproblemen. Die Bürger können ihre Rechte so besser verstehen und sie besser beurteilen.

4.4. Artikel 1 Absatz 5: Vorgeschlagen wird, Artikel 33 Absatz 1 durch einen neuen Wortlaut zu ersetzen, der noch klarer herausarbeitet, welche Anforderungen an die zuständige Behörde bei der Rentenberechnung gestellt werden. Auch diese Änderung ist notwendig, da sie für die Betroffenen zu größerer Rechtssicherheit führt.

4.5. Die Änderungen in den Anhängen beruhen auf der Rechtsprechung des EuGH bzw. auf Änderungen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften. Der Ausschuss hält die Aktualisierung der Anhänge im Sinne der praktischen Absicherung der sozialen Rechte der Bürger für äußerst dringlich. Der Ausschuss geht davon aus, dass die im Rat über Anhang II a geführten Verhandlungen bald zu einem Abschluss gelangen, so dass der Vorschlag in Kraft treten kann.

5. **Schlussfolgerungen**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt den Vorschlag zur Änderung der beiden Verordnungen. Diese Änderungen sind aus Gründen der Deutlichkeit und der Transparenz angeraten und leisten einen Beitrag zur Erhöhung der Rechtssicherheit und der sozialen Sicherheit der Bürger.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2003-2005“

(2004/C 80/30)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 15. Mai 2003 gemäß Artikel 29, Absatz 2, seiner Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 26. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Delapina.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 11. Dezember) mit 50 gegen 5 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Zusammenfassung

1.1. Die vorliegende Stellungnahme ist eine Ergänzung der bisherigen Arbeiten und stützt sich insbesondere auf die am 26. März 2003 verabschiedete Stellungnahme des EWSA zum Thema „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“, welche vom Ausschuss als Reaktion auf die „Mitteilung der Kommission über die Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2002“ erarbeitet wurde.

1.1.1. Der Ausschuss differenzierte in der damaligen Stellungnahme zwischen drei Problemfeldern: (i) generelle Zielorientierung der „Grundzüge“, (ii) Umsetzung der „Grundzüge“ in die Praxis, und (iii) Integration der „Grundzüge“ in die anderen Politikbereiche.

1.1.2. Entsprechend der damaligen Themensetzung wurde der Frage der Umsetzung in die Praxis besonderer Stellenwert eingeräumt. Deshalb wird dieser Aspekt in der nun vorliegenden Stellungnahme nicht neuerlich vertieft.

1.1.3. Daneben wurde in der vorangegangenen Stellungnahmen auch der generelle makroökonomische Policy-mix als unzureichend kritisiert. Unter anderem wurde festgestellt, dass „in der Europäischen Union im Gegensatz zu anderen Weltregionen eine makroökonomische Politik fehlt, die entschieden genug die Stimulierung des Wachstumspotenzials anstrebt, was ihre Fähigkeit verbessern würde, der Konjunkturabschwächung entgegenzutreten, das Vertrauen wiederherzustellen und die Binnennachfrage zu stärken.“

1.1.4. In der vorliegenden Stellungnahme sollen daher vor allem die bisherigen Aussagen und Vorschläge des EWSA zur generellen Ausrichtung des makroökonomischen Policy-mix in den Mittelpunkt gestellt werden. Diese Schwerpunktsetzung bedeutet keineswegs, dass der Stellenwert von strukturpolitischen Maßnahmen oder der Umsetzung auf nationaler Ebene gering geschätzt wird.

1.2. Die europäische Wirtschaft verzeichnete in den vergangenen drei Jahren ein besorgniserregend niedriges Wachstum, und die Aussichten auf eine rasche, kräftige und nachhaltige Belebung sind schlecht, da es an effektiver Binnennachfrage mangelt. Insbesondere die schwache Investitionstätigkeit ist dabei bedenklich. Die Verwirklichung der in Lissabon für das Jahr 2010 gesetzten Ziele erscheint damit unrealistisch.

1.3. Trotz ihrer Erfolglosigkeit bleibt die Ausrichtung der „Grundzüge“ seit Jahren unverändert, nämlich die Kombination einer stabilitätsorientierten Makropolitik mit kostensenkenden Flexibilisierungsmaßnahmen auf der Angebotsseite. Die These, dass eine Stabilitätspolitik alleine ausreicht, um damit automatisch Wachstum zu generieren, hat sich nicht bewahrheitet. Die Erhöhung der Flexibilität und die Senkung von Kosten kann den Nachfragemangel nicht beseitigen. Die einseitig auf eine Verbesserung der Angebotsbedingungen ausgerichtete Stabilitätspolitik wirkt restriktiv. Nach wie vor gibt es keine Zeichen dafür, dass sich die makroökonomische Politik in der EU darum bemüht, eigenständig eine Wachstumsdynamik einzuleiten.

1.4. Der EWSA ist — im Unterschied zu Kommission und Rat — der Ansicht, dass nur durch eine grundlegende Neuorientierung der Wirtschaftspolitik, insbesondere der makroökonomischen Politik, die innereuropäischen Blockaden für einen nachhaltigen und weiter tragenden konjunkturellen Aufschwung beseitigt werden können. Die EU muss sich auf ihre internen Kräfte stützen, um die europäische Wirtschaft wieder auf einen Pfad des Wachstums und der Vollbeschäftigung zu bringen. Dazu bedarf es einer aktiven, auf Expansion gerichteten, koordinierten Wirtschaftspolitik, welche die makroökonomischen Kreislaufzusammenhänge berücksichtigt. Zu einer solchen ausgewogenen makroökonomischen Politik mit dem erklärten Ziel der Vollbeschäftigung gehört neben kostensenkenden Maßnahmen auf der Angebotsseite vor allem eine Stärkung der effektiven Nachfrage.

1.5. Die derzeit besonders notwendige Stärkung des Vertrauens von Investoren und Konsumenten bedarf einer glaubwürdigen Wirtschaftspolitik. Die Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik leidet aber, wenn sie in einer Situation wie in den vergangenen drei Jahren nicht aktiv handelt und weiterhin abstinent bleibt. Ein makroökonomischer Policy-mix, welcher Wachstum und Vollbeschäftigung durch eine Bekämpfung der andauernden Nachfrageschwäche anstrebt und dadurch auch den Mangel an Vertrauen den Wirtschaftssubjekten bekämpft, bedarf ...

1.5.1. ... einer stabilitätskonformen, aber wachstumsfreundlichen Re-Interpretation des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zur Erweiterung der fiskalpolitischen Spielräume der Mitgliedstaaten, um aktiv Wachstum und Beschäftigung zu fördern;

1.5.2. ... einer pragmatischen, vorausschauenden Geldpolitik, welche insbesondere in Zeiten ohne Inflationsgefahr auch Verantwortung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung übernimmt;

1.5.3. ... einer angemessenen, an der Produktivitätsentwicklung orientierten Entlohnung und eines hohen Maßes an (sozialer) Sicherheit, um die Balance zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Nachfrage und sozialer Kohäsion zu gewährleisten;

1.5.4. ... einer entsprechenden Koordinierung dieser Bereiche in einem konstruktiven und offenen Klima des Dialoges.

1.6. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union hat sich in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise als nicht erfolgreich erwiesen. Manche Regeln erwiesen sich als zu starr und zu wenig auf praktische Herausforderungen ausgerichtet, und das Zusammenspiel der Institutionen lässt zu wünschen übrig. Umfangreiche Reformen stehen auf der Agenda. Diese sollten vor allem Spielräume für flexiblere, auf aktuelle wirtschaftliche Herausforderungen orientierte, wirtschaftspolitische Reaktionen ermöglichen. Nur so kann Europa aus der gegenwärtigen Wachstums- und Beschäftigungskrise finden. Angesichts der in der Vergangenheit bewiesenen Stärke Europas, soziale Stabilität und Innovation zu verbinden, ist der Ausschuss optimistisch, dass die notwendigen Reformen erfolgreich umgesetzt werden können.

1.7. Insbesondere die Koordinierung betreffend, aber auch in anderer Hinsicht, hätte bereits in den „Grundzügen 2003-2005" der Erweiterung großes Augenmerk geschenkt werden müssen, da diese schließlich auch für die derzeitigen Mitgliedsländer deutlich veränderte Rahmenbedingungen mit sich bringt. Dem Ausschuss ist unverständlich, weshalb dies unterlassen wurde, wo doch die „Grundzüge" über einen Zeitraum von drei Jahren konzipiert sind.

1.8. Schon alleine wegen dieses Versäumnisses wird im Frühjahr 2004 eine geringfügige Überarbeitung im Sinne einer „Aktualisierung" nicht ausreichen. Die notwendige fundamentale Umarbeitung sollte zum Anlass genommen werden, eine grundsätzliche Neuorientierung der wirtschaftspolitischen Ausrichtung vorzunehmen.

1.9. Der Ausschuss leistet mit dieser Initiativstellungnahme einen konstruktiven Beitrag im Sinne von Punkt 27 der „Grundzüge", wo zu einer Intensivierung der Analysen der wirtschaftlichen Entwicklungen und der wirtschaftspolitischen Erfordernisse aufgerufen wird.

2. **Die Hauptinhalte des Ratsdokumentes**

2.1. Erstmals wurden die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik" gemeinsam mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien im sogenannten „Leitlinienpaket" ausgearbeitet. Der EWSA stellte dieses Verfahren in seiner Stellungnahme „Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2003" [1] ausführlich dar.

2.2. Die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik" sind das zentrale Dokument für die Bemühungen der Politikkoordinierung, welche das System der wirtschaftspolitischen Governance in der EU und in ihren Mitgliedstaaten kennzeichnet.

2.3. Den Schwerpunkt der „Grundzüge" bildet der mögliche Beitrag der Wirtschaftspolitik in den kommenden 3 Jahren zur Erreichung des in Lissabon definierten Zieles der EU. In einem ersten Teil werden dabei allgemeine Leitlinien formuliert, die für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gelten. Dabei ist ein eigenes Kapitel den speziellen Herausforderungen der Euro-Zone gewidmet. Der zweite Teil enthält länderspezifische Leitlinien, welche für jedes der 15 Mitgliedsländer individuell formuliert sind.

2.3.1. Der EWSA befasst sich in der vorliegenden Stellungnahme mit dem ersten Teil, welcher alle Mitgliedsländer bzw. die Länder der Euro-Zone betrifft. Diese allgemeinen Leitlinien beruhen auf drei Säulen: einer wachstums- und stabilitätsorientierten makroökonomischen Politik, auf Wirtschaftsreformen zur Erhöhung des Wachstumspotenzials sowie auf einer Verbesserung der Nachhaltigkeit.

2.3.2. Säule 1 (wachstums- und stabilitätsorientierte makroökonomische Politik): In den „Grundzügen" betont die EU die Bedeutung höherer und tragfähiger Wachstumsraten, wozu es gesunder makroökonomischer Bedingungen und einer soliden makroökonomischen Politik bedarf.

2.3.3. Säule 2 (Wirtschaftsreformen zur Erhöhung des Wachstumspotenzials): Besser funktionierende und wettbewerbsfähigere Arbeits-, Produkt- und Kapitalmärkte sind unverzichtbar, um eine flexiblere Wirtschaft zu erreichen und das Potenzialwachstum zu erhöhen.

2.3.4. Säule 3 (Verbesserung der Nachhaltigkeit): Wirtschaftliche, soziale und ökologische Tragfähigkeitsaspekte müssen gebührend berücksichtigt werden, um zu gewährleisten, dass die Bemühungen längerfristig die erwarteten Ergebnisse zeitigen.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Der Ausschuss begrüßt eine Reihe von Verbesserungen, sowohl das Verfahren der Ausarbeitung der „Grundzüge" als auch deren Inhalte betreffend.

3.1.1. Positiv ist anzumerken, dass die vielfach geforderte Synchronisierung mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien umgesetzt wurde. Denn eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik bedarf neben arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen insbesondere einer wachstums- und beschäftigungsorientierten makroökonomischen Politik.

3.1.2. Des Weiteren ist die nun auch formal festgelegte dreijährige Gültigkeit zu begrüßen, da eine mittelfristige Orientierung der Wirtschaftspolitik für stabile Rahmenbedingungen sorgen kann. Allerdings darf die kurzfristige Handlungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik dadurch nicht untergraben werden.

[1] ABl. C 133 vom 6.6.2003.

3.1.3. Auch die Tatsache, dass der Euro-Zone ein spezieller Abschnitt gewidmet ist, der auf die für dieses Gebiet spezifischen Herausforderungen eingeht, stellt eine Verbesserung der Qualität der „Grundzüge“ dar.

3.1.4. Außerdem ist erfreulich, dass ein Abschnitt zum Thema Nachhaltigkeit enthalten ist, welcher nicht nur Fragen der Finanzierung der Alterssysteme und der ökologischen Nachhaltigkeit behandelt, sondern darüber hinaus auch die Bedeutung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes betont.

3.1.5. Im nachfolgenden Abschnitt 4 dieser Stellungnahme werden zahlreiche weitere Detailpunkte angeführt, in welchen der EWSA mit den Formulierungen in den „Grundzügen“ übereinstimmt.

3.2. Der Ausschuss wird jedoch im Nachfolgenden neuerlich darlegen, dass die den „Grundzügen“ zugrundeliegende generelle Ausrichtung der makroökonomischen Politik nicht ausreichend ist, um die wesentlichen Herausforderungen zu bewältigen und für mehr Wachstum und Beschäftigung zu sorgen ([1]). Die praktische Seite, also die Defizite in der Umsetzung der „Grundzüge“, wurden vom Ausschuss bereits in einer eigenen Stellungnahme ausführlich behandelt ([2]).

3.2.1. Nach der neuen Herbstprognose der Europäischen Kommission wird die europäische Wirtschaft 2003 das dritte aufeinanderfolgende Jahr ein sehr niedriges, deutlich unter den potenziellen Möglichkeiten liegendes Wirtschaftswachstum erleben. Als Folge des unbefriedigenden Wirtschaftswachstums wird die Beschäftigung in der Eurozone in diesem Jahr sinken. Die Arbeitslosenrate wird dort im Jahr 2003 8,9 % und im darauf folgenden Jahr sogar 9,1 % betragen, das bedeutet einen Anstieg um 1,1 %-Punkte gegenüber 2001.

3.2.2. Die markante Abschwächung der Konjunktur im Jahr 2002 war wesentlich durch einen Einbruch der Binnennachfrage bedingt. Die Konsumenten zeigten sich in ihrer Ausgabefreudigkeit deutlich zurückhaltender, und vor allem gingen die Investitionen der Unternehmen angesichts ungünstiger Absatzerwartungen merklich zurück. Zwar hat sich mittlerweile das Vertrauen von privaten Haushalten und Unternehmen etwas verbessert, dennoch zeichnet sich auch für das Jahr 2004 kein selbsttragender Aufschwung im zyklischen Sinne ab. Durch die weiterhin schwache Binnennachfrage wird eine exportinduzierte leichte Erholung, aber noch keine Rückkehr zum Potenzialwachstum möglich sein. Eine solche wird — wenn auch mit großen Risken behaftet — von der Kommission ebenso erst für das Jahr 2005 erwartet wie ein Rückgang der Arbeitslosenrate.

3.2.3. Ein dermaßen schwaches Wirtschaftswachstum in drei aufeinander folgenden Jahren impliziert Wohlfahrtsverluste, welche etwa das Ausmaß der Rezessionen der Jahre 1975, 1981 und 1993 annehmen. Im Gegensatz zu den damaligen „echten“ Rezessionen wird die Krise aber diesmal nicht ausreichend wahrgenommen, da sie „schleichend“ ist. Die gegenwärtige Konjunkturkrise hat erhebliche negative Auswirkungen auf Arbeitsmarkt und öffentliche Haushalte. Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit, eine Reduktion im Arbeitskräfteangebot und eine Erhöhung der öffentlichen Defizite bleibt aber kein kurzfristiges Phänomen, sondern hat auch langfristig negative Auswirkungen.

3.2.4. Damit rückt das Ziel, Europa bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen — einem Wirtschaftsraum mit nachhaltigem Wirtschaftswachstum, mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und größerem sozialen Zusammenhalt — noch weiter in die Ferne. Da dieses Ziel Wachstumsraten von 3 % bis zum Jahr 2010 voraussetzt, ist es nach der gegenwärtigen zumindest dreijährigen Schwächeperiode ohne eine aktive Wachstumspolitik nicht mehr erreichbar. Die bislang erreichten BIP-Wachstumsraten reichten bei weitem nicht aus, um die vorrangigen Probleme in der EU (wie etwa anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, Einkommens- und regionale Disparitäten, Armut und Ausgrenzung, Risiko auf dem Arbeitsmarkt) zu lösen.

3.2.5. Dies wäre ein neuerlicher Anlass, die wirtschaftspolitische Gesamtstrategie der EU, also die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, einer Revision zu unterziehen und die Politik in den einzelnen Teilbereichen expansiv zu orientieren. Diese Chance wird allerdings nicht wahrgenommen, vielmehr wird an den grundlegenden Orientierungen, durch welche die stagnativen Tendenzen verstärkt werden, festgehalten. Der grundlegende makroökonomische Policy-mix zur Bewältigung der zentralen Herausforderungen der Union bleibt trotz Erfolglosigkeit über die Jahre praktisch unverändert.

3.2.6. Die Kommission ([3]) und der Rat der Europäischen Union (Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik vom 26.6.2003) betonen zwar richtigerweise die Bedeutung der makroökonomischen Politik für die Förderung von Wachstum und Beschäftigung, aber sie kritisieren nicht die de facto existierende Abstinenz der makroökonomischen Politik. Sie setzen weiterhin auf ein Wirtschaftspolitik-Modell, dessen Hauptzielrichtung die Steigerung des Wirtschaftswachstums durch kostensenkende Maßnahmen und durch Flexibilisierung ist. Die Orientierung der makroökonomischen Politik mit den drei Standbeinen Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik bleibt dabei restriktiv. Diese generelle Ausrichtung der wirtschaftspolitischen Empfehlungen ist nicht erfolgversprechend, sie ist unausgewogen und unzureichend: denn sie bezieht sich schwerpunktmäßig auf die Angebotsseite und berücksichtigt nicht, dass sich im Wirtschaftskreislauf angebotsseitige und nachfrageseitige Faktoren in einem ausgewogenen Verhältnis entwickeln müssen, um das Wachstumspotenzial ausschöpfen zu können.

([1]) Siehe z. B.: ABl. C 139 vom 11.5.2001 „Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik für 2000“; ABl. C 48 vom 21.2.2002 „Veränderte weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen: neue Wirtschaftspolitische Herausforderungen für die Europäische Union“; ABl. C 85 vom 8.4.2003 „Wirtschaftliches Regieren in der EU“; ABl. C 133 vom 6.6.2003 „Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2003“; CES 1069/2002 „Entschließung an die Adresse des Europäischen Konvents“.

([2]) ABl. C 133 vom 6.6.2003 „Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2003“.

([3]) KOM(2003) 170 endg.: Empfehlungen der Kommission zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik vom 8.4.2003.

3.2.7. Dass Kommission und Rat nicht erkennen, dass neben den geopolitischen und exogenen Faktoren auch diese Konzeption der Wirtschaftspolitik zur gegenwärtigen Wachstumsschwäche beiträgt, zeigt sich in der Beschreibung deren Ursachen durch die Kommission (vergleiche dazu auch „The EU Economy 2002 Review" und „Spring 2003 Economic Forecast"): sie führt als Ursachen richtigerweise geopolitische Spannungen, Unsicherheiten durch exogene Faktoren (Aktienmärkte, Ölpreis) sowie strukturelle Rigiditäten an. Die Kommission erkennt aber nicht, dass die Wachstumsschwäche Europas auch darauf zurückzuführen ist, dass Europa als einzige Weltregion auf eine expansive, klar auf Wachstum gerichtete makroökonomische Politik verzichtet und passiv darauf wartet, an einer Belebung der Wirtschaft in anderen Weltregionen partizipieren zu können. Der von Kommission und Rat seit Jahren vorgeschlagene Policy-mix erwies sich nicht als fähig, eine entsprechende Binnennachfrage zu generieren, die notwendig wäre, um die Investitionsbereitschaft zu fördern. Denn all die empfohlenen angebotsseitigen strukturverbessernden Maßnahmen bleiben ohne Wirkung, wenn sich Nachfrage und Absatzerwartungen nicht entsprechend steigern.

3.2.8. Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang, dass die OECD durchaus die unterschiedliche Nachfrageentwicklung in den einzelnen Weltregionen als Reflex auf die Unterschiede in der Ausrichtung der makroökonomischen Politik, welche in manchen Regionen eine wesentliche Ankurbelung der Nachfrage bewirkte, zu sehen scheint (vgl. etwa OECD Economic Outlook Nr. 73, executive summary).

3.3. Deshalb plädiert der Ausschuss für einen ausgewogeneren Policy-mix, welcher eine Balance zwischen angebotsseitigen und nachfrageseitigen Faktoren sowie zwischen mikroökonomischen und makroökonomischen Faktoren herstellt. Die vom Ausschuss empfohlene Ausrichtung der Makro-Politik wird in den folgenden Abschnitten 4.1 bis 4.3 dargestellt. Eine Wachstumsinitiative in Form eines gemeinsamen europäischen Investitionsprogramms wäre dabei eine sinnvolle Unterstützung. Weiters ist eine entsprechende Umsetzung der Empfehlungen auf nationaler Ebene einzufordern. Auf Mikro-Ebene bedarf es vor allem einer effizienten Anpassung in den Unternehmen bezüglich Technologie und Wettbewerbsfähigkeit, um das vorhandene Produktionspotenzial besser ausschöpfen und damit die Produktivität steigern zu können.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. *Geldpolitik*

4.1.1. Die Ausführungen der „Grundzüge" zur Geldpolitik sind traditionell sehr dürftig und beschränken sich auf die Standardformulierung, diese sorge für Preisstabilität und — wenn diese ungefährdet ist — unterstütze die allgemeine Wirtschaftspolitik. Klarere Empfehlungen werden offensichtlich deshalb vermieden, damit sich die EZB nicht in ihrer Unabhängigkeit bedroht sehen könnte.

4.1.2. Ziel der Geldpolitik sollte es jedenfalls sein, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Preisstabilität, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu erreichen. Im vom Rat empfohlenen Policy-mix fehlt aber eine klare Aufforderung an die EZB, auch ihre Verantwortung gegenüber der Realwirtschaft (Wachstum und Beschäftigung) wahrzunehmen. Dazu wäre es sinnvoll, die EZB auf ein Stabilitätsziel „im weiteren Sinne" zu verpflichten, welches nicht nur die Stabilität des Geldwertes betrifft, sondern auch die Stabilität von Wachstum, Vollbeschäftigung und des Systems des sozialen Zusammenhaltes. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat selbst bereits mehrfach gefordert, die Geldpolitik müsse zur Verwirklichung des Zieles des Wachstums und der Vollbeschäftigung beitragen (z. B. in seiner Entschließung an den Europäischen Konvent vom 19. September 2002).

4.1.3. Um das Vertrauen von Investoren und Konsumenten zu erhalten, muss eine verantwortungsvolle und pragmatische Geldpolitik, welche auch die realwirtschaftliche Entwicklung im Auge behält, bereits im Falle eines sich androhenden Abschwunges glaubhaft signalisieren, dass sie beabsichtigt, entschlossen gegenzusteuern. Wenn auch bei internationalen Vergleichen die unterschiedlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen, so kann doch festgestellt werden, dass eine solche geldpolitische Orientierung wesentlich zum langen Boom der US-Wirtschaft in den neunziger Jahren beitrug. Die EZB versäumt diese Chance seit dem Sommer 2001. Schon vor den Terroranschlägen vom 11. September dieses Jahres stagnierte die Wirtschaft in allen drei großen Weltregionen. Während außerhalb Europas die Geldpolitik massiv intervenierte, reagierte die EZB zu spät und zu schwach. Zinssenkungen erst ein halbes Jahr nach Eintreten eines Abschwunges sind nicht hilfreich, wenn die Zuversicht der Investoren gestützt werden soll.

4.1.4. Als Folge der schwachen Konsum- und Investitionstätigkeit und des hohen Euro-Wechselkurses besteht derzeit in Europa keine generelle Inflationsgefahr. In diesem Umfeld erscheint auch im Jahr 2003 die Zinspolitik der EZB wieder zu zögerlich (vergleiche auch dazu: OECD Economic Outlook Nr. 73). Da das im globalen Vergleich in Europa hohe Zinsniveau über Kapitalzuflüsse auch zum hohen Wechselkurs des Euro beiträgt, dämpft es somit neben dem Preisauftrieb auch die Exportchancen der europäischen Wirtschaft.

4.1.5. Der Ausschuss regt auch an, das Inflationsziel der EZB zu überdenken. Die Formulierung eines Zielkorridors ähnlich jenem im Vereinigten Königreich oder in Schweden würde flexiblere Anpassungen erlauben. Bestehen große Unterschiede in den Inflationsraten der einzelnen Länder, kann dies in den Ländern mit sehr schwachem Preisauftrieb zur Gefahr der Deflation führen. Diese muss allerdings vermieden werden, da sonst die Wirkungskraft der geldpolitischen Instrumente verloren ginge.

4.1.6. Die in den „Grundzügen" erhobene Forderung nach einer verbesserten und effizienten Koordinierung der Makro-Politiken muss konsequenterweise auch eine Verpflichtung der Geldpolitik beinhalten, sich mit anderen Politikbereichen abzustimmen. Eine solche echte Einbindung der EZB in einen offenen, permanenten Dialog über die Einschätzungen der Wirtschaftslage und der Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik ist durchaus zu bewerkstelligen, ohne die Unabhängigkeit der EZB dabei anzutasten. Denn die Unabhängigkeit der einzelnen Akteure in diesem Koordinierungsprozess muss jedenfalls erhalten bleiben.

4.2. *Haushaltspolitik*

4.2.1. Im Rahmen einer Währungsunion ist eine Koordination der Budgetpolitik der Mitgliedstaaten sinnvoll, wenn eine stabile Wirtschaftsentwicklung und eine Verbesserung der Beschäftigungssituation angestrebt werden. Die jüngsten Erfahrungen während der Wirtschaftskrise lassen die gegenwärtige Form der Koordination der Budgetpolitik im Rahmen des Pakts für Stabilität und Wachstum allerdings als ungenügend erscheinen.

4.2.2. Der EWSA hält jedenfalls eine permanente Diskussion und Infragestellung solcher Koordinierungsmechanismen für höchst unvorteilhaft für die Wirtschaftsentwicklung. Deshalb plädiert er dafür, möglichst rasch eine Klärung der offenen Fragen um die Formulierung und Interpretation des Stabilitäts- und Wachstumspaktes herbeizuführen.

4.2.3. In Bezug auf die Fiskalpolitik wird in den „Grundzügen" erneut die Bedeutung einer baldigen Erreichung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbarten mittelfristigen Budgetsalden in den Vordergrund gestellt. Das Bestreben, die öffentlichen Haushalte in einer Phase der wirtschaftlichen Stagnation auszugleichen, droht aber in einer weiteren Dämpfung des Wirtschaftswachstums und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit zu münden. Dieser fiskalpolitische Kurs berücksichtigt die hohen und weiter steigenden Arbeitslosenzahlen in der EU nicht ausreichend. Dabei wäre eine Reduktion der Arbeitslosigkeit ein wesentlicher Beitrag zur Sicherung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte.

4.2.4. Auch die Haushaltspolitik sollte klar den Zielen „Wachstum und Beschäftigung" verpflichtet sein. Die Fiskalpolitik wirkte aber — nicht zuletzt aufgrund selbst auferlegter Zwänge — eher prozyklisch, da in Abschwungphasen besonders gespart wurde.

4.2.5. Der Ausschuss begrüßt die von der Kommission in den letzten Monaten vorgeschlagenen und vom Rat — unter anderem in den „Grundzügen" — weiter verfolgten Schritte zur Flexibilisierung der Handhabung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Positiv dabei sind vor allem das Bekenntnis zum vollen Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren, die Vermeidung von prozyklischem Verhalten sowie die Hervorhebung der Rolle des Schuldenstandes gegenüber der Neuverschuldung.

4.2.6. Das Grundproblem des Paktes (niedriges BIP-Wachstum bewirkt höhere Defizite; darauf folgende Ausgabenkürzungen dämpfen die Nachfrage und damit das Wachstum) bleibt jedoch ungelöst. Wo in der Vergangenheit versäumt wurde, bei starkem Wachstum die öffentlichen Defizite abzubauen, fordern die „Grundzüge" in den Ländern der Euro-Zone als Übergangslösung eine schrittweise Verringerung des strukturellen Defizits um jährlich 0,5 Prozentpunkte; auch diese wirkt in der Rezession kontraproduktiv, da prozyklisch weitere Nachfrage entzogen und damit die Konjunktur gedämpft wird. Deshalb drängt der Ausschuss auf eine weitere Re-Interpretation des Paktes, die es erlaubt, dass die Fiskalpolitik den unterschiedlichen Wirtschaftslagen gerecht werden kann.

4.2.7. Vielfach wird argumentiert, der Glaubwürdigkeit der Haushaltspolitik komme eine Schlüsselrolle bei der dringend notwendigen Stärkung des Vertrauens von Investoren und Konsumenten zu, und diese Glaubwürdigkeit sei gefährdet, falls nicht massiv Ausgaben gekürzt werden. Dem hält der Ausschuss folgendes entgegen: Es kann die Glaubwürdigkeit nur stärken, wenn die Wirtschaftspolitik in einer Situation der eklatanten Nachfrageschwäche aktiv Handlungsbereitschaft dokumentiert, um Wachstum und Beschäftigung zu fördern. Es erscheint dem EWSA nicht plausibel, dass es die internationalen Finanzmärkte positiv beurteilen, wenn prozyklisch in eine Krise hineingespart wird, während sie es negativ bewerten, wenn ein wachstumsorientierter Kurs eingeschlagen wird.

4.2.8. Es wäre vor allem wünschenswert, die undifferenzierte Betrachtung von Salden durch eine Betrachtungsweise zu ersetzen, welche verstärkt strukturelle und qualitative Aspekte der öffentlichen Haushalte berücksichtigt. Dabei sollte danach getrachtet werden, dass die Einnahmen- sowie die Ausgabenstruktur wachstums- und beschäftigungsintensiver werden. Grundsätzlich wäre es im Sinne der Generationengerechtigkeit sinnvoll, öffentliche Ausgaben für große Investitionen, welche mehreren Generationen zugute kommen, auch über mehrere Generationen zu verteilen. In der Praxis stehen diesen Vorschlägen aber zahlreiche noch ungelöste Probleme gegenüber. Diese sind zum Teil technischer Natur (z. B. Fragen der Definition und Abgrenzung) und zum Teil politischer Natur. Deshalb befasst sich der EWSA derzeit mit dem Thema „Haushaltspolitik und Investitionen" in einer eigenen Initiativstellungnahme [1].

4.3. *Lohnpolitik*

4.3.1. Tatsächlich steigerte sich die Verantwortung der Lohnpolitik für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung durch die Einführung der Währungsunion. Lohnpolitische Fehlentwicklungen, welche nicht dem gesamtwirtschaftlichen Umfeld entsprachen, konnten früher durch Wechselkursanpassungen kompensiert werden. Diese Korrekturmöglichkeit ist nun nicht mehr gegeben.

4.3.2. Da in den „Grundzügen" die Geldpolitik und die Haushaltspolitik nicht in ausreichendem Maße kritisch hinterfragt werden, ergibt sich daraus konsequent, dass die „Grundzüge" der Lohnpolitik eine überproportionale Verantwortung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auferlegen. Die diesbezügliche Bedeutung der Lohnpolitik im Policy-mix reduziert sich aber, wenn auch Geld- und Haushaltspolitik ihre Rolle bezüglich des Gesamtsystems entsprechend wahrnehmen würden.

4.3.3. Der Ausschuss begrüßt grundsätzlich die in den „Grundzügen" erhobene Forderung nach einer Konsistenz der nominellen Lohnentwicklung mit dem Produktivitätsfortschritt und der Inflation in mittelfristiger Perspektive. Falls aber die mehrfach vorzufindende Forderung nach moderaten, bescheidenen, maßvollen oder zurückhaltenden Lohnabschlüssen bedeuten sollte, dass der Lohnzuwachs schwächer als der Produktivitätszuwachs ausfallen solle, so kann diese Forderung vom Ausschuss nicht nachvollzogen werden, da dadurch die Balance von angebotsseitigen und nachfrageseitigen Faktoren verloren ginge.

---

[1] „Haushaltspolitik und Investitionen".

4.3.4. Rein angebotsseitig argumentiert senken niedrigere Lohnzuwächse die relativen Kosten des Faktors Arbeit und können daher beschäftigungssteigernd wirken. Dies übersieht aber, dass die Löhne nicht nur einen Kostenfaktor auf der Angebotsseite darstellen, sondern sie stellen auf der Nachfrageseite auch den größten Bestimmungsfaktor der Binnennachfrage dar. Eine ausgeprägte Lohnzurückhaltung schwächt also die Gesamtnachfrage und damit auch Wachstum und Beschäftigung. Gesamtwirtschaftlich betrachtet gewährleistet daher eine mittelfristige Orientierung des Lohnzuwachses am jeweils nationalen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs die Balance zwischen ausreichender Nachfrageentwicklung und Wahrung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Sie entspricht damit der Forderung nach einer verantwortungsvollen Lohnpolitik, welche Verantwortung für die Angebotsseite und für die Nachfrageseite übernimmt und damit auch für Wachstum und Preisstabilität. Dies bedarf natürlich entsprechender institutioneller Voraussetzungen.

4.3.5. Die Tarifpartner als wesentliche Teilnehmer am makroökonomischen Dialog sind am Prozess der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken beteiligt (siehe unten Absatz 4.6.4). Analog zu den Bemerkungen zur Unabhängigkeit der EZB unter 4.1.6 betont der Ausschuss, dass bei Lohnverhandlungen in jedem Fall die Unabhängigkeit der Tarifparteien zu respektieren ist. Die oben dargestellte Ausrichtung der Lohnpolitik kann als Beispiel dafür dienen, wie unter Wahrung einer vollkommenen Autonomie der Tarifparteien dennoch eine gewisse Verständigung über grundsätzliche fundamentale Zusammenhänge und damit eine bessere Koordinierung der Makropolitiken möglich wäre.

4.4. *Wirtschaftsreformen*

4.4.1. Arbeitsmärkte

4.4.1.1. Der Ausschuss unterstreicht die Notwendigkeit einer besseren Nutzung der Humanressourcen sowie einer höheren Erwerbsbeteiligung. Die „Grundzüge“ führen eine Reihe von möglichen Maßnahmen an, die dazu beitragen können. Dazu zählen insbesondere die Förderung der Qualität von Ausbildung und Weiterbildung, aber auch eine Modernisierung der Arbeitsmärkte und der Arbeitsorganisation, eine Steigerung der Mobilität, eine Überprüfung der Anreizeffekte von Abgaben- und Leistungssystemen sowie der Ausbau einer sozialen Infrastruktur, die beispielsweise berufstätigen Eltern eine Erleichterung der Kombination von Beruf und Familie ermöglicht.

4.4.1.2. Der EWSA betont ausdrücklich, dass solche Modernisierungsschritte unter voller Einbindung der Sozialpartner zu setzen sind. Dabei muss die soziale Balance gewahrt werden, fundamentale Interessen der Beschäftigten müssen berücksichtigt werden, und ein hohes Maß an sozialer Sicherheit muss gewährleistet sein. Denn schließlich ist der soziale Zusammenhalt eines der expliziten Ziele der Politik der Union.

4.4.1.3. Die Grundsätze der Lohnpolitik wurden vom EWSA schon in Abschnitt 4.3 der vorliegenden Stellungnahme dargestellt.

4.4.2. Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte

4.4.2.1. Die Steigerung des Wachstumspotenzials der Union bedarf einer weiteren Stimulierung von Produktivität und Unternehmensdynamik. Eine konsequentere Nutzung der Vorteile des Binnenmarktes ist dafür wesentliche Voraussetzung, beispielsweise durch eine Erhöhung der Quote der in nationales Recht umgesetzten Binnenmarktrichtlinien.

4.4.2.2. Investitionen sind der Schlüssel zur Produktivitätssteigerung. Dazu zählen neben wachstumssteigernden Investitionen in Sachkapital vermehrt Investitionen in Wissen und Qualifikation, also in Humankapital. Auch der Zugang und die verbreiterte Nutzung von neuen Technologien sind zu unterstützen. Im Bereich der europäischen Infrastrukturinvestitionen fällt der EU-Ebene große Verantwortung für das Vorantreiben von Schlüsselprojekten (z. B. Transeuropäische Netze) zu.

4.4.2.3. Im Dienstleistungsbereich fordern die „Grundzüge“ zu recht eine genaue Untersuchung der möglichen Wirkungen einer etwaigen völligen Öffnung der Märkte. Die Bedeutung des Dienstleistungssektors in Bezug auf Wertschöpfung und Beschäftigung liegt in den USA deutlich höher als in der EU. In Europa werden viele Dienstleistungen, die in den USA über Märkte vermittelt werden, im Haushalt erbracht. Jedoch gibt es auch innerhalb der EU erhebliche Unterschiede im Dienstleistungsanteil. In den skandinavischen Ländern werden umfangreiche soziale Dienstleistungen im öffentlichen Sektor erstellt. Eine genauere Analyse der Möglichkeiten, die Erbringung von Dienstleistungen in der EU auszubauen, muss neben Effizienzaspekten vor allem Fragen der allgemeinen Verfügbarkeit (Universalität) sowie der Qualität der Leistungen der Daseinsvorsorge besonderes Augenmerk schenken. Auch Auswirkungen der relativ ungleichen Belastung der Faktoren Arbeit und Kapital mit Abgaben wären genauer zu untersuchen.

4.4.2.4. Ebenso bedarf es eines unterstützenden Umfeldes für Unternehmergeist und für Unternehmensgründungen. Dazu zählen ein klares, möglichst einfaches staatliches Regelungswerk und Steuersystem sowie ein verbesserter Zugang zu Finanzmitteln, was insbesondere für KMU von Bedeutung ist.

4.4.2.5. Ein „wirtschafts- bzw. unternehmensfreundliches Klima“ wird in der Regel gleichgesetzt mit besser funktionierenden Märkten, Deregulierung, Liberalisierung und mit mehr Wettbewerb. Der Ausschuss unterstreicht die Notwendigkeit von Reformen, welche eine Steigerung der Effizienz der regulativen Systeme zum Ziel haben müssen. Eine undifferenzierte, generelle Forderung nach einem Rückzug des Staates und nach einer generellen Reduktion der staatlichen Eingriffe kann vom Ausschuss allerdings nicht unterstützt werden. Der Ausschuss betont die bedeutende Rolle von Eingriffen der öffentlichen Hand in Bereichen wie Forschung und Entwicklung, Strukturpolitik, Regionalförderung und Umweltpolitik. Dazu bringt die fortschreitende Liberalisierung einen verstärkten Bedarf nach unabhängigen und funktionstüchtigen Wettbewerbs- und Regulierungsinstanzen, welche einen geordneten Übergang sowie eine wirkungsvolle, auf demokratisch formulierte, gesamtgesellschaftliche Prinzipien gegründete Kontrolle der liberalisierten Bereiche ermöglichen.

4.5. *Nachhaltigkeit*

4.5.1. Systeme der Alterssicherung

4.5.1.1. Der erste Punkt der in Stockholm beschlossenen dreigleisigen Strategie, um den Herausforderungen einer alternden Gesellschaft zu begegnen, betrifft die Steigerung der Erwerbsquoten. Der Ausschuss betont die Dringlichkeit dieser Aufgabe, da jede Erhöhung der Einzahler in das Rentensystem die Notwendigkeit von Maßnahmen auf der Leistungsseite verringert. In diesem Zusammenhang verweist der Ausschuss auch auf die bereits unter 4.4.1.1 erwähnte Bedeutung der sozialen Infrastruktur sowie von Requalifizierungsmaßnahmen. Die in den „Grundzügen" erhobene Forderung nach einer Prüfung der Auswirkung der Zuwanderung wird vom Ausschuss begrüßt. Dabei müssen neben ökonomischen Aspekten insbesondere die Auswirkungen auf die soziale Kohäsion, sowohl im Herkunfts- als auch im Zielland, analysiert werden. Auch die Frage des Einstiegsalters in das Berufsleben ist für die Entwicklung der Erwerbsquoten von Relevanz.

4.5.1.2. Der zweite Schwerpunkt der Strategie von Stockholm betrifft die Bedeutung des öffentlichen Schuldenstandes. Diesbezüglich verweist der Ausschuss auf seine vorne in Abschnitt 4.2.3 getroffene Aussage, dass dem Schuldenstand eine größere Bedeutung zukommt als der Neuverschuldung.

4.5.1.3. Den dritten Schwerpunkt bei der Rentensicherung bildet die Reform der Rentensysteme. Ebenso wie die „Grundzüge" hält auch der Ausschuss eine Erhöhung des effektiven Renteneintrittsalters für eine grundsätzlich sinnvolle Zielsetzung, sofern dies freiwillig erfolgt und für die einzelnen Arbeitnehmer von Vorteil ist. Denn die Umsetzungsvorschläge müssen beachten, dass es für viele ältere Menschen, die gerne arbeiten würden, keine adäquaten Arbeitsplätze gibt. Ohne ausreichende Arbeitsplätze bedeutet diese Forderung aber steigende Altersarbeitslosigkeit bzw. Rentenkürzungen. Analoges gilt für die Forderung nach flexibleren Systemen. Im Sinne einer größeren Nachhaltigkeit der Rentensysteme sind Maßnahmen zu entwickeln, welche die Umwandlung von prekären Beschäftigungsverhältnissen und von Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigungsverhältnisse unterstützen.

4.5.1.4. Eine Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters stellt in längerfristiger Perspektive eine dringende Notwendigkeit dar. Damit dies ohne Nachteile für die Betroffenen erfolgt, sind besondere Maßnahmen für ältere Arbeitskräfte erforderlich. Dazu zählen unter anderem eine Verbesserung des Weiterbildungssystems, größere Flexibilität in der Arbeitszeitgestaltung, sowie eine Verbesserung der Gesundheitsvorsorge. In diesem Zusammenhang weist der Ausschuss auf einige seiner Stellungnahmen hin, welche den Problemen der älteren Arbeitnehmer gewidmet waren [1].

4.5.2. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt

4.5.2.1. Der Ausschuss stimmt uneingeschränkt der in den „Grundzügen" vertretenen Auffassung zu, dass Arbeit der beste Schutz vor Armut und Ausgrenzung sei. Auch aus Gründen des sozialen und regionalen Zusammenhaltes ist deshalb einer auf Wachstum und Beschäftigung gerichteten allgemeinen Wirtschaftspolitik höchste Priorität einzuräumen.

4.5.2.2. Unterstützend für die makroökonomische Politik bedarf es für den Aufholprozess insbesondere einer verbesserten Aus- und Weiterbildungsstruktur sowie Investitionen in Infrastruktur sowie in Forschung und Entwicklung. Was die in den „Grundzügen" geforderten Reformen von Sozialschutzsystemen und Arbeitsmärkten betrifft, verweist der Ausschuss auf seine Aussagen oben in Absatz 4.4.1.2.

4.5.3. Ökologische Nachhaltigkeit

4.5.3.1. Der Ausschuss unterstreicht die Notwendigkeit und befürwortet deshalb auch die Bemühungen, ökonomische und ökologische Anliegen zusammenzuführen. In Erinnerung an das Kyoto-Protokoll werden weitere Anstrengungen zur effizienteren Nutzung von Energie und Rohstoffen und die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energie gefordert. Der Ausschuss bestätigt, dass umweltpolitische Ziele in der Regel nicht ohne lenkende Eingriffe des Staates erreicht werden können, da natürliche Ressourcen und die Umwelt sogenannte „öffentliche Güter" darstellen.

4.5.3.2. Der Ausschuss befürwortet auch die Bestrebungen, das Verursacherprinzip konsequent anzuwenden und externe Kosten zu internalisieren, also die gesellschaftlichen Kosten der Ausbeutung und Nutzung natürlicher Ressourcen sowie der Entsorgung (inklusive langfristiger Endlagerungskosten) in die Preise einfließen zu lassen.

4.5.3.3. Weiter begrüßt der Ausschuss, dass insbesondere im Verkehrssektor der Kostenwahrheit vermehrt Geltung verschafft werden soll. Denn auch in diesem Bereich sollen durch die Internalisierung externer Umweltkosten die Verzerrungen der Nachfrage zwischen den einzelnen Verkehrsträgern verringert werden.

4.6. *Wirtschaftspolitische Koordinierung*

4.6.1. Damit Europa die vielfältigen Herausforderungen im globalen Wettbewerb der Systeme und der Wirtschaftsstandorte erfolgreich bewältigen kann, bedarf es einer kohärenten Wirtschaftspolitik auf allen Ebenen. Die Basis müssen geeignete vertragliche Voraussetzungen bilden. Darauf muss eine koordinierte Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene aufbauen, welche den Anforderungen einer Wirtschafts- und Währungsunion gerecht wird. Zur gleichermaßen bedeutsamen Rolle und Verantwortung der nationalen Politik äußerte sich der Ausschuss ausführlich in seiner Stellungnahme zur Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik im März 2003 [2].

[1] ABl. C 14 vom 16.1.2001 „Ältere Arbeitnehmer". ABl. C 48 vom 21.2.2002 „Wirtschaftswachstum, Steuern und Nachhaltigkeit der Rentensysteme in der EU". ABl. C 48 vom 21.2.2003 „Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten".

[2] ABl. C 133 vom 6.6.2003 „Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2003".

4.6.2. Der Ausschuss hat schon mehrfach betont, dass die Wirtschaft der EU darunter leidet, dass zwar für 12 Länder erfolgreich eine Währungsunion eingeführt werden konnte, dass in dieser aber keine effizient koordinierte oder gar eine gemeinsame europäische Wirtschaftspolitik existiert. Im vorliegenden Text nimmt der EWSA zu den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik" Stellung. Aspekte der Koordinierung oder Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik, die den Bedeutungsrahmen dieses Dokumentes übersteigen, werden daher nicht angesprochen. Dazu zählen insbesondere Fragen der Wirtschaftsverfassung und der institutionellen Umgestaltung in der Union, die von der aktuellen Regierungskonferenz auf Basis des vom Konvent vorgelegten Verfassungsentwurfes geklärt werden müssen. Zu diesen Themen, unter anderem auch zur Wiederherstellung des Vorschlagsrechts der Kommission, verweist der Ausschuss auf zahlreiche frühere Stellungnahmen [1].

4.6.3. Ein gemeinsames europäisches Investitionsprogramm in Infrastrukturprojekte, wie es von der italienischen Ratspräsidentschaft vorgeschlagen und von Kommission und Rat aufgegriffen wurde, sollte sorgfältig diskutiert und geprüft werden da es bei entsprechender Ausgestaltung ein wesentlicher Schritt in Richtung einer Stärkung der gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik sein könnte.

4.6.4. Der EWSA begrüßt ausdrücklich, dass in den „Grundzügen" eine bessere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken zwischen den einzelnen Akteuren gefordert wird. Sowohl im Zusammenhang mit der Lohnpolitik als auch im Kapitel über die Euro-Zone betonen die „Grundzüge" erfreulicherweise die Bedeutung des makroökonomischen Dialoges (Köln-Prozess) zur Förderung einer besser ausgewogenen Wirtschaftsentwicklung. Der Ausschuss fordert die nationalen Regierungen, die EZB und die Sozialpartner auf, ihre volle Verantwortung gegenüber der europäischen Wirtschaft wahrzunehmen und ihre Handlungsmöglichkeiten zu nutzen, natürlich ohne dass die Unabhängigkeit der einzelnen Akteure angetastet wird.

4.6.5. Positiv ist des Weiteren anzumerken, dass die „Grundzüge" besonders die Rolle der Sozialpartner in diesem Koordinierungsprozess hervorheben. Nach Auffassung des EWSA sollte darüber hinaus der dreigliedrige Sozialgipfel in Vorbereitung von Ratstagungen zu einem echten Konzertierungsforum für Wachstum und Beschäftigung werden.

4.6.6. Der Ausschuss weist nachdrücklich darauf hin, dass eine bessere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken nicht nur ein Erfordernis in der Euro-Zone ist, sondern grundsätzlich die gesamte Europäische Union betrifft.

4.6.7. In diesem Zusammenhang erscheint es verwunderlich, dass die auf drei Jahre ausgerichteten „Grundzüge" nur in einem einzigen Satz die Tatsache erwähnen, dass die Union in einigen Monaten 10 neue Mitgliedstaaten umfassen wird. Es wird bloß festgestellt, dass diese Länder eingeladen seien, sich an den „Grundzügen" zu orientieren, und dass die Aktualisierung der Grundzüge im Jahr 2004 näher auf die neuen Mitgliedsländer eingehen werde. Da die Erweiterung der Union auch für die derzeitigen Mitgliedsländer eine deutliche Veränderung der Rahmenbedingungen mit sich bringen wird, hält der EWSA diese Vorgangsweise für nicht sehr vorausschauend.

4.6.8. Insbesondere die jetzt schon mangelhafte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken wird durch die Erweiterung massiv erschwert werden. Denn durch die Erweiterung entsteht neuer Koordinierungsbedarf in zweifacher Hinsicht: erstens innerhalb der einzelnen Politikbereiche (also etwa die interne Koordinierung der Lohnpolitik), und zweitens zwischen den drei großen Bereichen der Makropolitik, wo die Differenzen durch die Erweiterung deutlich vergrößert werden.

4.6.9. Bezüglich eines Instrumentes der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, nämlich bezüglich des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, warnt der Ausschuss besonders in den neuen Mitgliedsländern vor einer zu rigiden Auslegung. Denn der Ausschuss weist auf die Möglichkeit hin, dass die neuen Mitgliedsländer versuchen werden, möglichst rasch die Kriterien zum Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion zu erfüllen und sich in diesem Bemühen eng an den Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes orientieren werden. Dies könnte ein Hemmschuh für Investitionen sein, die notwendig sind, um den großen Nachholbedarf in der Infrastruktur und in den unterentwickelten Sozialsystemen zu bewältigen.

[1] ABl. C 125 vom 27.5.2002 „Beitrag des WSA zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Jahre 2002". ABl. C 221 vom 17.9.2002 „Langfristige Koordinierung der .Wirtschaftspolitiken". ABl. C 85 vom 8.4.2003 „Wirtschaftliches Regieren in der EU".

Brüssel, den 11. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, und zur Änderung der Richtlinie 2001/34/EG“

(KOM(2003) 138 endg. — 2003/0045 (COD))

(2004/C 80/31)

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 8. April 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 26. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Simon.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 110 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Die Ziele der Kommission

1.1. Der Vorschlag für eine Richtlinie über die Transparenz von öffentlich gehandelten Unternehmen ist eine der vorrangigen Maßnahmen im Rahmen des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen (FSAP), dem die Staats- und Regierungschefs auf der Tagung des Europäischen Rates im März 2000 in Lissabon verabschiedet haben. Er ist Bestandteil des laufenden Programms, das sich die europäischen Organe gestellt haben, um die Transparenz der Publikumsgesellschaften sowie die Qualität ihrer Finanzinformationen und Rechnungslegungen zu verbessern. Neben diesem Richtlinienvorschlag enthält dieses Programm außerdem die europäische Verordnung, die für börsennotierte Gesellschaften ab 1. Januar 2005 die Anwendung internationaler Rechnungslegungsstandards (IAS/IFRS) vorsieht, die Richtlinie über Marktmissbrauch, die strengere Regeln für die Veröffentlichung von Insiderinformationen einführt und sich mit Währungsmanipulationen befasst, sowie die Prospektrichtlinie, die mit einem Europäischen Pass die Offenlegungspflichten zum Zeitpunkt der Ausgabe und des öffentlichen Angebots von Wertpapieren oder des Zulassungsantrags von Wertpapieren zum Handel auf einem geregelten Markt verstärkt.

1.2. Der vorliegende Richtlinienvorschlag über periodische Informationen der Emittenten sowie über Änderungen an ihren wichtigen Kapitalbeteiligungen hat das erklärte Ziel, den Anlegerschutz und die Markteffizienz zu verbessern. Zu diesem Zweck wird auch eine größere Öffnung zur internationalen Finanzwelt durch Sprachregelungen und eine stärkere Nutzung neuer Informationstechniken zur Verbreitung von Informationen angestrebt. Schließlich soll dieser Richtlinienvorschlag, der bereits im Jahre 2000 beschlossen wurde, eine Antwort auf die amerikanischen Gesetzesinitiativen und Verordnungen sein, die nach den Skandalen, die vor zwei Jahren die Finanzmärkte erschütterten, verabschiedet wurden, insbesondere das Sarbanes-Oxley-Gesetz, um die europäischen Kapitalmärkte zu stärken.

1.3. Hinsichtlich des Zeitplans hat sich der Rat das Ziel gesetzt, die Richtlinie im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens im April 2004 zu verabschieden.

2. Die wesentlichen Bestimmungen des Richtlinienvorschlags

2.1. Es muss zunächst betont werden, dass dieser Richtlinienvorschlag auf den Empfehlungen des Lamfalussy-Berichts beruht, der im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens ein 4-Stufen-Konzept für die Regulierung der Wertpapiermärkte vorsieht, wobei Stufe 1, zu der dieser Textentwurf gehört, die wesentlichen Grundsätze und Optionen vorgeben soll, während die technischen Durchführungsbestimmungen danach von der Kommission mit Unterstützung eines Regelungsausschusses, dem Europäischen Wertpapierausschuss verabschiedet werden (Stufe 2). Die koordinierte Anwendung dieser Maßnahmen wiederum obliegt dem Ausschuss der Europäischen Wertpapierregulierungsbehörden (Stufe 3), wobei die Kontrolle der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts durch die Europäische Kommission ausgebaut wird (Stufe 4).

2.2. Demzufolge enthält der Richtlinienvorschlag nur die wesentlichen Elemente und verweist ggf. auf die Durchführungsbestimmungen der Kommission, wenn es um die Umsetzung im Detail geht.

2.3. Wichtig ist hier der Hinweis, dass das gewählte Verfahren den Regulierungsbehörden Reaktionsfähigkeit und Flexibilität ermöglicht, es aber auch erforderlich macht, dass in den Texten eine Periodik zur tatsächlichen Übereinstimmung der Regulierung der Finanzmärkte der Mitgliedstaaten enthalten ist.

2.4. Die wesentlichen Bestimmungen des Richtlinienvorschlags sind folgende:

2.4.1. Geltungsbereich: Der Richtlinienvorschlag betrifft Emittenten, deren Wertpapiere bereits zum Handel auf einem in einem Mitgliedstaat befindlichen oder dort betriebenen geregelten Markt zugelassen sind (und nicht mehr nur für Wertpapieremittenten, die zur amtlichen Notierung dieser Märkte zugelassen sind).

2.4.2. Festsetzung einer Frist für die Veröffentlichung des Jahresfinanzberichts: Die Frist für die Veröffentlichung des Jahresberichts beträgt für die betroffenen Gesellschaften spätestens drei Monate nach Ablauf des Geschäftsjahres.

2.4.3. Veröffentlichung eines Halbjahresfinanzberichts: Der Richtlinienvorschlag verlangt von den Emittenten die Veröffentlichung eines ausführlichen Halbjahresberichts nur für das erste Halbjahr, dessen Mindestinhalt vorgegeben ist und der spätestens zwei Monate nach Ablauf des betreffenden Halbjahres veröffentlicht werden muss.

2.4.4. Veröffentlichung von Quartalsangaben: Im Übrigen müssen die Emittenten von Aktien, die zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, für das erste und dritte Quartal ihren konsolidierten Nettoumsatz und das Ergebnis vor oder nach Steuern mit Erläuterungen und, wenn sie wollen, einer Prognose für die voraussichtliche Entwicklung zumindest für das verbleibende Geschäftsjahr veröffentlichen. Diese Angaben müssen spätestens zwei Monate nach Ablauf des betreffenden Quartals veröffentlicht werden.

2.4.5. Mitteilung bei Änderung bedeutender Beteiligungen: Der Richtlinienvorschlag erweitert die Schwellenwerte, bei deren Über- oder Unterschreitung eine Mitteilung des Wertpapierinhabers an den Emittenten über das Stimmrechtsverhältnis und den Kapitalanteil nach dieser Schwellenüberschreitung sowie die Veröffentlichung dieser Information durch den Emittenten erforderlich werden.

2.4.6. Nutzung elektronischer Mittel zur Verbreitung von Informationen an Wertpapierinhaber: Die Herkunftsmitgliedstaaten müssen den Emittenten die Nutzung elektronischer Mittel zur Verbreitung von Informationen an die Aktionäre gestatten, insbesondere wenn eine Entscheidung in einer Hauptversammlung getroffen wurde.

2.4.7. Vereinfachung der Offenlegungspflichten hinsichtlich der Anzahl der zu verwendenden Sprachen: Wenn die Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt sowohl im Herkunftsmitgliedstaat als auch in einem oder mehreren Aufnahmemitgliedstaaten zugelassen sind, müssen die Informationen in einer von der zuständigen Behörde des Herkunftsmitgliedstaates akzeptierten Sprache und nach Wahl des Emittenten entweder in einer Sprache, die von der zuständigen Behörde in jedem Aufnahmemitgliedstaat akzeptiert wird oder in einer Sprache, die in der internationalen Finanzwelt geläufig ist, veröffentlicht werden. Letztere kann vom Emittenten auch in den Fällen gewählt werden, wenn die ausgegebenen Titel eine Stückelung von mindestens 50 000 Euro haben; ebenso vom Wertpapierinhaber, um die Überschreitung der Schwellenwerte mitzuteilen.

2.4.8. Schneller Zugang zu vorgeschriebenen Informationen: Der Richtlinienvorschlag verfügt, dass der Herkunftsmitgliedstaat vom Emittenten verlangen muss, dass er zur Verbreitung einer vorgeschriebenen Information die Medien nutzt, die ihre Verbreitung sowohl im nationalen Hoheitsgebiet als auch im Ausland gewährleisten. Ein Aufnahmemitgliedstaat darf, abgesehen von der Internetseite des Emittenten, die Nutzung eines bestimmten Mediums nicht vorschreiben.

2.5. Im Übrigen muss erwähnt werden, dass es sich bei der Richtlinie nicht um eine maximale, sondern eine minimale Harmonisierung handelt. Denn ein Herkunftsmitgliedstaat kann sehr wohl zusätzliche Informationsanforderungen an die Emittenten stellen. Das wiederum ist für einen Aufnahmemitgliedstaat nicht möglich. Wir denken, dass dies zwar eine Etappe ist, das Hauptziel aber eine maximale Harmonisierung bleiben sollte, da eine minimale Harmonisierung wegen der unterschiedlichen Behandlung von Emittenten und Anlegern gleichermaßen große Nachteile mit sich bringt. Die Kommission sollte innerhalb einer Frist von höchstens 3 Jahren ein Aktionsprogramm vorlegen, dass die Erreichung dieses Ziels ermöglicht, so dass es nicht bloß ein frommer Wunsch bleibt.

3. **Fragen, die der Richtlinienvorschlag stellt**

3.1. Im Großen und Ganzen ist der Richtlinienvorschlag eher technischer Natur und seine Zielsetzung kann vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss nur begrüßt werden. Die Verbesserung der Finanz- und Rechnungslegungstransparenz von Publikumsgesellschaften ist ein wesentliches Element zur Gewährleistung des Vertrauens in das Funktionieren der Finanzmärkte. Darüber hinaus ist eine größere Harmonisierung der Anforderungen an die Gesellschaften in diesem Bereich unabdingbar für die Integration der europäischen Finanzmärkte als Ziel des Aktionsplanes für Finanzdienstleistungen. Der Richtlinienvorschlag stellt jedoch eine Reihe von Fragen prinzipieller und technischer Natur.

3.1.1. Die Veröffentlichung von Quartalsangaben (Artikel 6): Hier geht es um eine Frage von prinzipieller Bedeutung für das Funktionieren der Finanzmärkte. Von Standpunkt der Kommission sind Quartalsangaben der Finanz- und Rechnungslegungsberichterstattung unabdingbar für eine treffende Wahl der Anleger und einen gleichwertigen Zugang der verschiedenen Anleger zu Informationen. Außerdem ist die geforderte Information begrenzt, denn es geht nicht darum, einen Abschlussbericht und eine Bilanz vorzulegen, sondern nur den Umsatz und das Ergebnis vor oder nach Steuern, was den Aufwand wesentlich reduziert. Schließlich hat nach Auffassung der Kommission eine Quartalsmeldung über die Ergebnisse nicht von vornherein eine Auswirkung auf die Erhöhung der Volatilität auf den Finanzmärkten.

3.1.1.1. Diese Frage ist dennoch Gegenstand einer wirklichen Debatte: Der obligatorischen Veröffentlichung von Quartalsangaben wird von den Unternehmen und insbesondere von UNICE heftig widersprochen. Einige institutionelle Anleger ließen mitteilen, dass sie eine solche Information nicht verlangen. Insgesamt müssen die Anleger bereits eine enorme Informationsflut bewältigen, so dass sie eher eine Verbesserung der Qualität als der Quantität wünschen.

3.1.1.2. Die Pflicht zur Veröffentlichung von Quartalsangaben hätte außerdem reale Kostenauswirkungen auf die Emittenten, insbesondere die KMU. Die generelle Veröffentlichung von Quartalsinformationen über die Ergebnisse könnte die Anleger in größerem Maße zu einem Kurzzeitverhalten verleiten. Das würde die Volatilität der Märkte erhöhen und auch die Durchsetzung einer langfristigen Strategie der Unternehmen beeinträchtigen, die verpflichtet wären, alle drei Monate über

ihre Ergebnisse zu berichten. Sie würde die Manager allzu sehr von ihren operativen Aufgaben abhalten, um sich um die Berichterstattung zu kümmern, und hätte zur Folge, dass die KMU sich vom Markt fernhalten, was wiederum den erklärten Zielen des Lamfalussy-Plans entgegensteht.

3.1.1.3. Unter Berücksichtigung all dieser Einwände dürfte es geboten sein, schrittweise vorzugehen und lediglich die Veröffentlichung von Angaben über die Entwicklung des Umsatzes und der Geschäftstätigkeit für das erste und dritte Quartal vorzuschreiben. Die Kommission sollte nach einer Frist von drei Jahren Bilanz ziehen.

3.1.2. Kontrolle der Information durch die Regulierungsbehörden (Artikel 20): In diesem Stadium ist eine Harmonisierung der Rolle der Regulierungsbehörden der Herkunftsmitgliedstaaten in Bezug auf die Informationsanforderungen des Richtlinienvorschlags nicht vorgesehen. Die Regulierungsbehörden haben lediglich zu überprüfen, dass die Informationen im vorgesehenen Zeitraum veröffentlicht werden. Allerdings ist in den Mitgliedstaaten das Eingreifen der Regulierungsbehörden unterschiedlich stark. Einige kontrollieren die Kohärenz, ja sogar die Genauigkeit der zu veröffentlichenden Angaben, was eine nicht zu unterschätzende unterschiedliche Behandlung der Emittenten und Anleger in den einzelnen Mitgliedstaaten bedeuten kann.

3.1.3. Kohärenz der Definition des Herkunftsmitgliedstaates mit der im Prospektrichtlinienvorschlag [1] enthaltenen Definition (Artikel 2): Die Bestimmung des Herkunftsmitgliedstaates ist ein wichtiger Punkt sowohl für die Emittenten als auch für die Anleger, da sie die für den Emittenten geltende Regelung festlegt.

3.1.3.1. Die im Transparenz-Richtlinienvorschlag enthaltene Definition stimmt nicht vollständig mit der Definition in Artikel 2 der Prospektrichtlinie überein. So liegt die Schwelle, die es einem Emittenten von Schuldtiteln ermöglicht, seinen Herkunftsstaat zu wählen, im vorliegenden Vorschlag bei einer Stückelung von 5 000 EUR, während es im „Prospekt"-Richtlinienvorschlag 1.000 Euro sind. Hingegen wäre es für die Verständlichkeit der Vorschriften angebracht, die Schwelle in der Transparenz-Richtlinie an die in der Prospektrichtlinie anzupassen.

3.1.4. Einbezug von Derivativen in die Meldepflicht (Artikel 2): In dem System der Meldung von Stimmrechts- und Kapitalquoten führt die Berücksichtigung von derivativen Wertpapieren (Optionsscheine, Wandelschuldverschreibungen oder Umtauschwandelschuldverschreibungen) zu Schwierigkeiten bei der Berechnung der Quoten. Bei Optionsscheinen ist eine Offenlegungspflicht nicht möglich, wenn die Rechte noch nicht ausgeübt sind. Bei Wandelschuldverschreibungen führt dies zu Schwierigkeiten, wenn die damit vermittelten Rechte noch nicht ausgeübt sind, die zugrundeliegenden Aktien also noch nicht existieren. Hier wird es zum einen unmöglich sein, für die betreffenden Instrumente eine Quote zu ermitteln. Zum anderen ist unklar, inwieweit solche erst in der Zukunft zu emittierenden Aktien bei der Ermittlung des Gesamtkapitals und der gesamten Stimmrechte und damit bei den Stimmrechts- und Kapitalquoten anderer Meldepflichtiger zu berücksichtigen sind. Die Einbeziehung von Derivaten gleich welcher Art in die Meldepflicht über bedeutende Beteiligungen ist somit systemwidrig und sollte daher gestrichen werden.

3.1.5. Frist für die Veröffentlichung des Jahresfinanzberichts (Artikel 4): Artikel 4 sieht vor, dass der Emittent seinen Jahresfinanzbericht spätestens drei Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres veröffentlicht. Diese Frist ist insofern problematisch, als festgelegt ist, dass der vollständige Prüfbericht zusammen mit dem Jahresbericht veröffentlicht wird, was voraussetzt, dass die Jahresabschlüsse so veröffentlicht werden, wie sie der Hauptversammlung der Aktionäre vorzulegen sind, was für viele Unternehmen in drei Monaten nicht machbar ist.

3.1.6. Frist für die Veröffentlichung eines Halbjahresberichts und eines — obligatorischen oder nichtobligatorischen — Prüfberichts (Artikel 5): Artikel 5 sieht vor, dass ein nach internationalen Standards (IAS 34) erstellter Halbjahresbericht spätestens zwei Monate nach Abschluss des Halbjahres veröffentlicht wird. Diese Frist ist aber für die Emittenten, die Prüfberichte veröffentlichen, mit einer Prüfung der Halbjahresabschlüsse unvereinbar. Zu bemerken ist, dass die IASB eine derartige Frist für nicht geprüfte Jahresabschlüsse empfiehlt. Im Übrigen legt Artikel 5.5 fest, dass eine Prüfung des Berichts im Rahmen des Komitologieverfahrens verlangt werden kann, da die Herkunftsmitgliedstaaten ebenfalls einen Prüfbericht fordern können. Eine derart gewichtige Anforderung sollte nicht der Komitologie unterliegen.

3.1.6.1. Zum Inhalt des Halbjahresberichts müsste übrigens präzisiert werden, was unter dem Begriff „Lagebericht" verstanden wird, der nicht in allen Mitgliedstaaten dieselbe Bedeutung hat. Es wäre in der Praxis angebracht, die Aktualisierung der im letzten Lagebericht enthaltenen Finanzangaben zu verlangen, um eine übermäßige Belastung der Unternehmen mit Anforderungen zu vermeiden.

3.1.7. Mitteilung über den Erwerb oder die Veräußerung bedeutender Beteiligungen (Artikel 9): Die Bedingungen für diese Mitteilung können einigen Kategorien von Akteuren praktische Probleme bereiten, insbesondere den institutionellen Anlegern. So stellt sich u. a. die Frage nach der Höhe, bei der in einem Konzern die Beteiligungen von Tochtergesellschaften konsolidiert werden sollten, was zudem die Frage der „Chinese walls" aufwirft, die diese Akteure dann errichten müssten.

3.1.8. Zusätzliche Information der Öffentlichkeit (Artikel 12): Dieser Artikel verlangt vom Emittenten, die Öffentlichkeit unverzüglich über jede Veränderung der Rechte der Wertpapierinhaber und jede neue Anleihenemission zu unterrichten. Aus Gründen der Rechtssicherheit für die Emittenten wäre es angebracht, den Begriff „unverzüglich" zu präzisieren unter Berücksichtigung der Tatsache, dass diese Fragen dem Beschluss der Hauptversammlung unterliegen. In jedem Fall kann die Frist erst nach getroffener Entscheidung des zuständigen Organs einsetzen.

[1] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichen ist und zur Änderung der Richtlinie 2001/34/EG — 2001/0117 (COD), verabschiedet am 15. Juli 2003.

3.1.9. Rechtzeitiger Zugang zu vorgeschriebenen Informationen (Artikel 17): Es handelt sich insofern um einen wichtigen Artikel, als er das Gewicht auf eine schnelle und wirksame Verbreitung der Information sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene legt. Allerdings sieht Artikel 17 Absatz 2 vor, dass der Aufnahmemitgliedstaat von den Emittenten verlangen kann, „jede interessierte Person über etwaige neue Offenlegungen oder Änderungen in den vorgeschriebenen und bereits veröffentlichten Informationen unverzüglich und kostenlos zu benachrichtigen". Eine solche Anforderung ist zu ungenau und deshalb überzogen. So könnte beispielsweise die Forderung, jede Person zu unterrichten, die darum bittet, selbst wenn es über das Internet geschieht, das Unternehmen zur Führung einer übergroßen Datei verpflichten, die sehr kostspielig wäre. Es würde zudem auch unlauteren Praktiken Tür und Tor öffnen, die das ganze System blockieren könnten.

3.1.10. Sanktionen (Artikel 24): Artikel 24 sieht Verwaltungsmaßnahmen im Fall der Missachtung der Bestimmungen der vorliegenden Richtlinie vor, unbeschadet des Rechts der Verhängung von Strafmaßnahmen. Das wirft jedoch von vornherein ein Problem im Zusammenhang mit der Europäischen Konvention der Menschenrechte auf, denn Verwaltungsmaßnahmen sind vergleichbar mit Strafmaßnahmen und die Kumulation beider widerspricht demnach dem Prinzip „non bis in idem".

VORSCHLÄGE

Kapitel I — Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e) Unterabsatz iv)

Einbezug von Derivativen in die Meldepflicht:

1.e) iv) derivative Wertpapiere, die eine natürliche oder juristische Person berechtigen, mit Stimmrechten beim Emittenten verbundene Aktien auf eigene Initiative zu erwerben oder auf alleinige Initiative eines Dritten zu veräußern.	**Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e) Unterabsatz iv) streichen**

Kapitel I — Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe i)

Harmonisierung der Definitionen der Herkunftsmitgliedstaaten zwischen Prospektrichtlinie und vorliegendem Richtlinienvorschlag

1. i) „Herkunftsmitgliedstaat":	
i) Im Fall eines Emittenten von Schuldtiteln mit einer Stückelung von bis zu 5 000 EUR oder eines Emittenten von Aktien: — Wenn der Emittent seinen Geschäftssitz in der Gemeinschaft hat, der Mitgliedstaat, in dem sich der eingetragene Sitz befindet; — Wenn der Emittent seinen Geschäftssitz in einem Drittland hat, der Mitgliedstaat, bei dessen zuständiger Behörde er nach Artikel 10 der Richtlinie [.../... /EG] [Prospekt] eine jährliche Information hinterlegen muss;	i) Im Fall eines Emittenten von Schuldtiteln mit einer Stückelung von bis zu 1 000 EUR oder eines Emittenten von Aktien: — Wenn der Emittent seinen Geschäftssitz in der Gemeinschaft hat, der Mitgliedstaat, in dem sich der eingetragene Sitz befindet; — Wenn der Emittent seinen Geschäftssitz in einem Drittland hat, der Mitgliedstaat, bei dessen zuständiger Behörde er nach Artikel 10 der Richtlinie [.../... /EG] [Prospekt] eine jährliche Information hinterlegen muss;
ii) Für jeden nicht unter i) fallenden Emittenten der Mitgliedstaat, den der Emittent unter den Mitgliedstaaten auswählt, die seine Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt in ihrem Hoheitsgebiet zugelassen haben, sofern die Zulassung dieser Wertpapiere zum Handel auf diesem geregelten Markt noch weitere drei Geschäftsjahre aufrechterhalten bleibt; für diese drei Jahre gilt der vom Emittenten gewählte Staat als Herkunftsmitgliedstaat.	ii) **Unverändert**

Kapitel II — Artikel 4

Verlängerung der Frist für die Veröffentlichung des Jahresfinanzberichts auf vier Monate

1. Der Emittent legt seinen Jahresfinanzbericht der Öffentlichkeit gegenüber spätestens drei Monate nach Ablauf jedes Geschäftsjahres offen und stellt sicher, dass er öffentlich zugänglich bleibt.	1. Der Emittent legt seinen Jahresfinanzbericht der Öffentlichkeit gegenüber spätestens **vier Monate** nach Ablauf jedes Geschäftsjahres offen und stellt sicher, dass er öffentlich zugänglich bleibt.

Kapitel II — Artikel 5

Verlängerung der Frist für die Veröffentlichung des Halbjahresfinanzberichts und Festlegung, welche Informationen im Lagebericht offen zu legen sind

1. Der Emittent legt der Öffentlichkeit gegenüber einen Halbjahresfinanzbericht über die ersten sechs Monate des Geschäftsjahres offen; die Offenlegung erfolgt so schnell wie möglich nach Ablauf des jeweiligen Berichtszeitraums, spätestens aber nach zwei Monaten. Der Emittent gewährleistet, dass der Halbjahresfinanzbericht öffentlich zugänglich bleibt.	1. Der Emittent legt der Öffentlichkeit gegenüber einen Halbjahresfinanzbericht über die ersten sechs Monate eines jeden Geschäftsjahres, spätestens aber **drei Monate** nach Ablauf des betreffenden Halbjahres. Der Emittent gewährleistet, dass der Halbjahresfinanzbericht öffentlich zugänglich bleibt.
2. Der Halbjahresfinanzbericht umfasst:	
a) einen verkürzten Abschluss;	a) **Unverändert**
b) eine Aktualisierung der letzten Fassung des in Artikel 4 Absatz 5 vorgesehenen Lageberichts;	b) eine Aktualisierung **der Finanzinformationen** des in Artikel 4 Absatz 5 vorgesehenen **Lageberichts.**
c) Erklärungen, in denen die beim Emittenten verantwortlichen Personen unter Angabe ihres Namens und ihrer Funktion nach bestem Wissen versichern, dass die im Halbjahresfinanzbericht enthaltenen Informationen mit den Tatsachen übereinstimmen und der Bericht frei von Auslassungen ist, die seine Aussagekraft beeinträchtigen könnten.	c) **Unverändert**

Kapitel II — Artikel 6

Beschränkung der Verpflichtung zur Veröffentlichung von Quartalsangaben auf den Nettoumsatzerlös

1. Ein Emittent, dessen Aktien zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, legt der Öffentlichkeit gegenüber für das erste und dritte Quartal des Geschäftsjahres Finanzinformationen vor; die Veröffentlichung erfolgt so schnell wie möglich nach Ablauf des jeweiligen Quartals, spätestens aber nach zwei Monaten. Der Emittent gewährleistet, dass die Quartalsangaben öffentlich zugänglich bleiben.	1. Ein Emittent, dessen Aktien zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, veröffentlicht zumindest seinen Nettoumsatzerlös für das erste und dritte Quartal des Geschäftsjahres **so schnell wie möglich nach Ablauf des jeweiligen Quartals, spätestens aber zwei Monate nach Quartalsende.**

2. Quartalsangaben umfassen mindestens:	
a) eine tabellarische Übersicht über die Nettoumsatzerlöse und das Ergebnis vor oder nach Steuern, wie sie im betreffenden Quartal auf konsolidierter Basis erzielt wurden, und	a) **Gestrichen**
b) Erläuterungen zur Geschäftstätigkeit des Emittenten und zum Ergebnis im betreffenden Quartal und,	b) **Erläuterungen zur Geschäftstätigkeit.**
c) wenn der Emittent dies will, Angaben zur voraussichtlichen Entwicklung des Emittenten und seiner Tochterunternehmen, die mindestens das verbleibende Geschäftsjahr umfassen, einschließlich aller bedeutsamen Unsicherheiten und Risiken, die diese Entwicklung beeinflussen können.	c) **wenn der Emittent dies will, Angaben zur voraussichtlichen Entwicklung des Emittenten und seiner Tochterunternehmen, die mindestens das verbleibende Geschäftsjahr umfassen.**
3. Wurden die Quartalsangaben oder ein etwaiger Quartalsbericht geprüft, so sind der Bestätigungsvermerk sowie jede diesbezügliche Einschränkung oder jede Hervorhebung von Fragen, auf die die Prüfer besonders hinweisen möchten, ohne dabei ihren Bestätigungsvermerk einzuschränken, in vollem Umfang wiederzugeben. Gleiches gilt für eingeschränkte Prüfungen eines Abschlussprüfers. Wurden die Quartalsangaben weder einer vollständigen noch einer eingeschränkten Prüfung eines Abschlussprüfers unterzogen, so gibt der Emittent dies in seinem Bericht an.	3. **Gestrichen**
4. Die Kommission erlässt nach dem in Artikel 23 Absatz 2 genannten Verfahren Durchführungsmaßnahmen, um den technischen Entwicklungen auf den Finanzmärkten Rechnung zu tragen und eine einheitliche Anwendung der Absätze 1 bis 3 sicherzustellen. Die Kommission wird insbesondere	4. **Unverändert**
a) festlegen, wie lange veröffentlichte Quartalsangaben öffentlich zugänglich bleiben müssen, und welche Bedingungen der Emittent darüber hinaus in dieser Hinsicht zu erfüllen hat;	a) **Gestrichen**
b) wenn erforderlich, die Begriffe „Nettoumsatzerlös“ und „Ergebnis vor oder nach Steuern“ für bestimmte Arten von Emittenten wie Kreditinstitute klären;	b) **wenn erforderlich, die Begriffe „Nettoumsatzerlös“ für bestimmte Arten von Emittenten wie Kreditinstitute klären;**
c) festlegen, welche Informationen die in Absatz 2 Buchstabe b) genannten Erläuterungen und die in Absatz 2 Buchstabe c) genannten Angaben zur voraussichtlichen Entwicklung enthalten müssen;	c) **Unverändert**
d) klarstellen, welcher Art die in Absatz 3 genannte eingeschränkte Prüfung eines Abschlussprüfers ist.	d) **Gestrichen**

Kapitel IV — Artikel 17

Angaben zur Verbreitung vorgeschriebener Informationen durch den Emittenten

2. Ein Aufnahmemitgliedstaat darf Emittenten keine Anforderungen in Bezug auf die zur Verbreitung der vorgeschriebenen Informationen einzusetzenden Medien vorschreiben. Jedoch kann ein Aufnahmemitgliedstaat die Emittenten verpflichten:	2. **Unverändert**
a) die vorgeschriebenen Informationen auf dessen Internet-Seiten zu veröffentlichen. In diesem Fall unterrichtet der Aufnahmemitgliedstaat die Öffentlichkeit über die Existenz der Internet-Seiten des Emittenten; sowie	a) **Unverändert**
b) jede interessierte Person über etwaige neue Offenlegungen oder Änderungen in den vorgeschriebenen und bereits veröffentlichten Informationen unverzüglich und kostenlos zu benachrichtigen. Eine derartige Benachrichtigung kann auf elektronischem Wege oder auf Anfrage in Papierform erfolgen.	b) den Besucher dieser Websites unverzüglich über etwaige neue Offenlegungen oder Änderungen in den bereits veröffentlichten Informationen zu benachrichtigen.

Kapitel V — Artikel 20

Minimale Harmonisierung der Kontrollen der zuständigen Behörden

1., 2. und 3.	1., 2. und 3.: Unverändert
4. Die zuständigen Behörden sind mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Rechten auszustatten.	4. **Die zuständigen Behörden sind mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Rechten auszustatten. Sie sollten die Kohärenz und Verständlichkeit der im Sinne dieser Richtlinie von den Emittenten geforderten Informationen nachprüfen.**
Sie sollten zumindest folgende Rechte haben:	Sie sollten zumindest folgende Rechte haben:
a), b), c), d), e), f), g) und h)	a), b), c), d), e), f), g) und h): **Unverändert**
5. und 6.	5. und 6.: **Unverändert**

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG bezüglich der mehrwertsteuerlichen Behandlung von Dienstleistungen im Postsektor“

(KOM(2003) 234 endg. — 2003/0091 (CNS))

(2004/C 80/32)

Am 13. Mai 2003 beschloss der Rat der Europäischen Union, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 26. November 2003 an. Berichterstatterin war Frau King.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 101 gegen 4 bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Hintergrund des Kommissionsvorschlags

1.1. Die Europäische Kommission schlägt die Änderung der Sechsten MwSt-Richtlinie zur Einbeziehung des Postsektors in das Mehrwertsteuersystem vor. Die Postdienstleistungen fallen bisher nicht unter die aus den 1970er Jahren stammende Sechste MwSt-Richtlinie.

1.2. Für diese Befreiung gab es zwei Gründe:

— Erstens galten die Postdienstleistungen als Teil staatlich bezuschusster Tätigkeiten im öffentlichen Interesse, für die das MwSt-System stets eine Reihe von Befreiungen umfasste.

— Zweitens herrschten bei der Einführung des MwSt-Systems monopolistische Zustände, es wurde eine begrenzte Anzahl von Dienstleistungen erbracht und es gab keinerlei Wettbewerb.

1.3. Die MwSt ist eine Steuer auf den privaten Verbrauch und nicht auf die Güter und Dienstleistungen, die ein Unternehmen als Teil seiner erwerbswirtschaftlichen Tätigkeiten kauft. Da nicht unterschieden wird, ob es sich bei dem Käufer um eine Privatperson oder um ein Unternehmen handelt, fordert der gewerbliche Käufer die MwSt über die Steuerbehörden zurück.

1.4. Bestimmte Sektoren sind von der Steuer befreit, d. h. sie müssen keine MwSt auf ihre Einnahmen entrichten, aber dies bedeutet auch, dass sie keine MwSt-Erstattung für ihre Anschaffungen erhalten. So bezahlt der Kunde, obschon keine MwSt auf die Verkäufe erhoben wird, im Verkaufspreis „versteckte“ MwSt (d. h. nicht erstattete MwSt) auf die befreiten Kosten des Leistungserbringers.

1.5. Aus dieser Befreiung erwächst dem öffentlichen Postsektor ein Wettbewerbsvorteil bei Kunden, die nicht abzugsberechtigt sind — wie beispielsweise Privatpersonen, Finanzinstitute und gemeinnützige Organisationen —, da diese Kunden trotz der versteckten Steuer in den Genuss niedrigerer Preise gelangen. Der Ausschuss hat dazu im Anhang eine vergleichende Übersicht erstellt (vgl. die Situation Nr. 2 — Spalten (c) und (e) — mit der Situation Nr. 3 — Spalten (f) und (h)).

1.6. Wenn die öffentlichen Postdienstbetreiber an MwSt-pflichtige Unternehmen verkaufen, sind sie im Wettbewerb mit privaten Anbietern benachteiligt, denn selbst wenn diese u. U. einen höheren Endpreis verlangen, zahlt das Unternehmen in der Regel einen niedrigeren Nettopreis, da ihm die MwSt erstattet wird. Dies wird im Anhang zu dieser Stellungnahme veranschaulicht — vgl. Situation Nr. 2 Spalte (d) mit den Situationen Nr. 3 Spalte (g) und Nr. 4 Spalte (j). Gesetzt den Fall, es handelt sich bei dem Verbraucher der befreiten Leistung um ein steuerpflichtiges Unternehmen, so entstehen diesem durch das befreite Unternehmen Kosten, die versteckte, nicht abzugsfähige MwSt enthalten. Dies verursacht dem steuerpflichtigen Unternehmen im Ergebnis höhere Kosten. Wenn dann das steuerpflichtige Unternehmen selbst MwSt auf seine Verkäufe in Rechnung stellt, wird es bei der Berechnung des Mehrwerts die versteckte MwSt in die Bemessungsgrundlage einbeziehen Im Endergebnis wird der Endverbraucher mehr Steuern zahlen, denn er bezahlt auch MwSt auf die versteckte MwSt. Nach Schätzungen der Kommission entfallen auf diese Art von Unternehmen derzeit etwas mehr als 60 % des Umsatzes der öffentlichen Posteinrichtungen mit Postdienstleistungen in der Gemeinschaft.

1.7. Die Befreiung bedeutet für die öffentlichen Dienstleister zwei weitere Nachteile, da sie keine MwSt-Erstattung für den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen erhalten, wodurch Investitionen behindert und Eigenleistungen gefördert werden. Ein von der Kommission angeführtes Beispiel für die Eigenleistungen ist die jüngste Entscheidung der Royal Mail im Vereinigten Königreich, die Nutzung der Eisenbahndienstleistungen einzustellen und die Post mit der eigenen Lkw-Flotte über die Straße zu befördern.

2. **Empfehlungen des Kommissionsvorschlags**

2.1. Die Kommission stellt fest, dass die vorstehend geschilderte Situation, in der die öffentlichen und privaten Dienstleister infolge der Befreiung nicht auf allen Märkten wirkungsvoll miteinander konkurrieren können, immer schwerer zu rechtfertigen ist, da die öffentlichen und privaten Dienstleister und die Verbraucher alle in irgendeiner Weise benachteiligt sind. Dies führt auch regelmäßig zu Beschwerden der öffentlichen und privaten Dienstleister.

2.2. Daher schlägt die Kommission die Aufhebung der Befreiung vor, so dass die Postdienstleistungen künftig der MwSt unterworfen werden. Die Kommission ist sich bewusst, dass die MwSt-Pflicht für alle Postdienstleistungen eine erhebliche Preissteigerung für Privatverbraucher bedeuten würde, auch wenn nicht der volle Umfang des Normalsatzes gelten würde (da die Postdienstleister selbst vorsteuerabzugsberechtigt wären).

2.3. Zur Begrenzung der Auswirkungen für den Verbraucher enthält der Kommissionsvorschlag eine Option für die Mitgliedstaaten, einen reduzierten MwSt-Satz für Standardpostdienstleistungen — adressierte Umschläge und Pakete mit einem Stückgewicht von nicht mehr als 2 kg — einzuführen. Dieser Bereich würde ebenfalls einen Teil der gewerblichen Post umfassen. Aus dem Anhang zu dieser Stellungnahme wird deutlich, dass die Auswirkungen des Anstiegs der Verbraucherpreise vernachlässigbar wären. Unterliegen die Postdienstleister nämlich erst einmal der MwSt-Pflicht, so erhalten sie auch das Vorsteuerabzugsrecht, womit die Gesamtkosten gesenkt werden. Nach Schätzungen der Kommission würden die Kosten um durchschnittlich 4,2 % zurückgehen, selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich die Löhne und damit verbundenen Kosten je nach Land auf 40-60 % der Gesamtkosten belaufen.

2.4. Für andere Leistungen als Standarddienstleistungen sowie für Dienstleistungen, die nicht adressierte Sendungen oder Sendungen mit einem Gewicht über 2 kg betreffen, schlägt die Kommission vor, dass die normalen mehrwertsteuerlichen Vorschriften über den Ort der Lieferung gelten sollen, und daher besteht keine Möglichkeit, für den ermäßigten Satz zu optieren.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Der EWSA stimmt mit der Kommission überein, dass die Befreiung der Postdienstleistungen des öffentlichen Sektors angesichts der zunehmenden Liberalisierung dieser Dienstleistungen in einer Reihe von Mitgliedstaaten zu Verzerrungen führt. Andererseits stellt er fest, dass die Kommission die überaus wichtige soziale Funktion der Briefpost und anderer Postdienstleistungen, die in der gesetzlichen Universaldienstverpflichtung der Mitgliedstaaten aufgeführt sind, mit keinem Wort erwähnt. Diese Verpflichtung bedeutet, dass allen Bürgern — einschließlich derer, die in Randgebieten wohnen — ein erschwinglicher Postdienst zur Verfügung stehen muss.

3.2. Deshalb ist der Ausschuss der festen Überzeugung, dass der Auswirkung auf den Verbraucher in Bezug auf erschwingliche Postdienstleistungen und der Universaldienstverpflichtung gleichermaßen Priorität einzuräumen ist. Zwar wird diesem Anliegen mit der Gewichtshöchstgrenze von 2 kg teilweise entsprochen, doch sollte diese Priorität noch klarer herausgearbeitet werden, und der Rat muss dafür sorgen, dass Privatpersonen durch die Aufhebung der MwSt-Befreiung nicht mit Preissteigerungen für Postdienstleistungen konfrontiert werden.

3.3. Damit sichergestellt wird, dass eventuelle Preissteigerungen so gut wie gar nicht ins Gewicht fallen, schlägt der EWSA vor, dass die Mitgliedstaaten sich für einen MwSt-Satz entscheiden, der sich auf die Postdienstleistungen für Privatverbraucher im Vergleich zu der bisherigen Situation (MwSt-Befreiung) überhaupt nicht auswirkt.

3.4. Der EWSA erkennt an, dass der MwSt-Normalsatz durch den Europäischen Gerichthof vorgeschrieben werden könnte, sollten keine gesetzgeberischen Maßnahmen ergriffen werden. Der Europäische Gerichtshof prüft nämlich derzeit, wie die jetzige Befreiung auf einem zunehmend liberalisierten Postmarkt ausgelegt werden sollte. Von besonderem Interesse ist die Rechtssache C-169/02 Dansk Postordreforening v. Skatteministeriet, in der Generalanwalt Geelhoed kürzlich schloss:

„Ein Mitgliedstaat ist verpflichtet, Dienste, die nicht gemäß Artikel 7 der Richtlinie 97/67/EG reserviert sind, der Mehrwertsteuer zu unterwerfen. Der Begriff öffentliche Posteinrichtungen im Sinne von Artikel 13 Teil A Absatz 1 Buchstabe a der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG ist dahin auszulegen, dass darunter auch Unternehmen mit gewerblicher Zielsetzung fallen, soweit für diese Unternehmen aufgrund von Artikel 7 der Richtlinie 97/67/EG Dienste reserviert sind."

Folgt der Gerichtshof dieser Linie in seinem Urteil, so würden alle in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht reservierten Dienste daher — unter Berücksichtigung der unmittelbaren und sofortigen Wirkung der Rechtsprechung des Gerichtshofs — dem MwSt-Normalsatz unterliegen.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. Der EWSA stellt fest, dass eine Besteuerung der privaten Betreiber und die gleichzeitige Befreiung des öffentlichen Sektors dem Neutralitätsgrundsatz, einem der Vorzüge der MwSt, zuwiderläuft. Dennoch hält er es für außerordentlich wichtig, dass weder Preiserhöhungen auftreten noch die Universaldienstverpflichtung für die Verbraucher von Postdienstleistungen beschnitten wird.

4.2. Der Ausschuss ist besorgt, dass die Einführung der umfassenden Besteuerung zum Normalsatz Preiserhöhungen für Privatverbraucher und befreite Einrichtungen zur Folge haben könnte.

4.3. Der Ausschuss begrüßt den Lösungsansatz, die Möglichkeit eines begrenzten ermäßigten Steuersatzes für Brief- und Paketsendungen vorzusehen, da hiermit nicht abzugsberechtigte Personen und Organisationen vor einem Preisanstieg geschützt würden.

4.4. Der Ausschuss ist jedoch nicht der Meinung, dass „es unerheblich ist, dass der ermäßigte Satz auch auf Unternehmen anwendbar ist", da Finanz- und Versicherungsgesellschaften weiterhin befreit sein werden und somit die Endverbraucher für diese Dienstleistungen weiterhin mehr Steuern zu zahlen haben, da sie die versteckte MwSt dieser Unternehmen bezahlen müssen.

4.5. Im Idealfall sollte nach Ansicht des Ausschusses die Aufhebung der MwSt-Befreiung zeitgleich mit der vollständigen Liberalisierung im Postsektor erfolgen.

4.6. Der Ausschuss begrüßt den Vorschlag, dass für sämtliche Postdienstleistungen betreffend alle adressierten Sendungen mit einem Stückgewicht von nicht mehr als 2 kg besondere mehrwertsteuerliche Vorschriften über den Ort der Dienstleistung gelten sollen, durch die die Auswirkung auf die Endverbraucher und die Kontrollsysteme reduziert wird.

4.7. Der EWSA akzeptiert, dass für andere, nicht in die Kategorie Standarddienstleistungen fallende Sendungen (z. B. Expresssendungen) sowie für Dienstleistungen in Verbindung mit Sendungen mit einem Gewicht über 2 kg die normalen mehrwertsteuerlichen Vorschriften über den Ort der Lieferung gelten sollen und diese nicht unter den ermäßigten Satz fallen, da es sich meistens um Dienstleistungen für Geschäftskunden handelt und sich der größte Teil des Wettbewerbs auf diesen Bereich konzentriert.

4.8. Der Ausschuss ist jedoch nicht damit einverstanden, dass Dienstleistungen in Verbindung mit nicht adressierten Sendungen nicht unter den ermäßigten Satz fallen sollen. Es besteht kein Grund für eine solche Unterscheidung. In einigen Mitgliedstaaten nutzen gemeinnützige Einrichtungen den Versand von Direktwerbung als zentrales Element zur Gewinnung neuer Spender und Gelder für ihre wohltätigen Zwecke. Da gemeinnützige Einrichtungen befreit sind, würden dadurch ihre Versandkosten erheblich steigen. Schließlich könnte dies zu einer übermäßigen Belastung und Komplikation für die Postdienstleistungen führen und somit der Erklärung der Kommission „zur Vereinfachung der Kontrollsysteme" zuwiderlaufen.

4.9. Der Ausschuss akzeptiert die allgemeinen Vorschriften, dass Postdienstleistungen als Erbringung einer einzigen Beförderungsleistung und Postwertzeichen als Beleg für eine Vorauszahlung anzusehen sind.

4.10. Allerdings muss bei dem Vorschlag, die Lieferungen von Postwertzeichen für Philateliezwecke als Lieferungen von Gegenständen mit dem Normalsatz zu besteuern, eingeräumt werden, dass dies nur für Ersttagsbriefe gelten kann oder wenn die Postwertzeichen für Philateliezwecke in einem dafür vorgesehenen Bereich verkauft werden. Andernfalls würde der Postsektor durch die Ermittlung des Erwerbs von Postwertzeichen für Philateliezwecke und seine Trennung von dem Erwerb Postwertzeichen am Schalter erheblich und übermäßig belastet.

5. **Schlussfolgerungen**

5.1. Der Ausschuss vertritt mit Nachdruck die Überzeugung, dass im Postsektor die Universaldienstverpflichtung, die allen Bürgern die Erbringung von Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen garantiert, erhalten bleiben muss; ihr ist der gleiche Stellenwert einzuräumen wie der Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen auf dem Markt für Postdienstleistungen. Ferner ist der Ausschuss der festen Überzeugung, dass die Aufhebung der Steuerbefreiung keinerlei Auswirkungen auf die Privatkunden im Postsektor haben darf.

5.2. Der Ausschuss begrüßt die Empfehlung, einen ermäßigten MwSt-Satz für Standard-Postdienstleistungen einzuführen, hegt aber die Befürchtung, dass einige Mitgliedstaaten einen anderen Weg beschreiten könnten.

5.3. Der Ausschuss vertraut darauf, dass die Regulierungsbehörde jeglichem Versuch der Postbehörden, die Abschaffung der Steuerbefreiung zum Vorwand für eine Gebührenerhöhung zu nehmen, einen Riegel vorschieben würde.

5.4. Der Ausschuss akzeptiert den Vorschlag der Kommission für Postdienstleistungen betreffend Paketsendungen von über 2 kg Stückgewicht.

5.5. Der EWSA gibt seine Zustimmung zu den Absätzen, die die Behandlung der Endvergütungen und Antwortsendungen abdecken.

5.6. Der Ausschuss ist besorgt über den Vorschlag für ein spezielles steuerliches Aufzeichnungssystem für Postdienstleister, das von diesen verlangen würde, MwSt in drei verschiedenen Höhen auszuweisen (Normalsatz, ermäßigter Satz und Nullsatz). Die Kommission empfiehlt, dass die Mitgliedstaaten selbst eine für ihr Land maßgeschneiderte Alternativmethode zur Ermittlung der Höhe der MwSt auf ihre Postumsätze entwerfen sollten.

5.7. Aus den Erfahrungen der Vergangenheit weiß der Ausschuss, dass besagte Lösungen der Mitgliedstaaten oftmals zu Verwirrung, Abweichungen und Widersprüchlichkeit innerhalb der Gemeinschaft führen können. Selbst wenn jeder Mitgliedstaat ein System einführt, dass auf seinem Hoheitsgebiet perfekt funktioniert, ist dieses nicht unbedingt vereinbar mit dem System eines anderen Mitgliedstaates. Es ist sehr wichtig, dass jedes System, das entwickelt wird, EU-grenzüberschreitend funktioniert.

5.8. Aus diesen Gründen empfiehlt der Ausschuss nachdrücklich, dass die Kommission Leitlinien zu diesem speziellen System aufstellt, mit dem die Postdienstleister eine Alternativmethode zur Ermittlung der Höhe der MwSt auf ihre Postumsätze entwerfen.

5.9. Der Ausschuss stellt auch fest, dass die Kommission nicht vorschlägt, ja nicht einmal erwähnt, wie Unternehmenskunden eine MwSt-Erstattung für Postdienstleistungen erhalten. Entscheidend ist, vor allem im Hinblick auf KMU, dass jedes entwickelte System weder komplex noch ressourcenintensiv ist.

5.10. Ferner erörtert die Kommission nicht, wie sich die MwSt auf die Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten auswirkt. Es mag offensichtlich scheinen, dass der Wechsel von der Befreiung zur Besteuerung die Einnahmen erhöht, aber dem ist nicht zwangsläufig so. Jeder Mitgliedstaat zieht dann nämlich MwSt auf die Verkäufe seines eigenen öffentlichen Postsektors ein, nimmt aber auch eine zweifache Erstattung vor. Die erste Erstattung würde sich auf den öffentlichen Postdienstleistungssektor für die von diesem erworbenen Güter und Dienstleistungen beziehen, die zweite auf für MwSt-Zwecke für Postdienstleistungen registrierte Kunden. Beide Erstattungen könnten die Steuereinnahmen übersteigen, vor allem, wenn der Anteil der Einnahmen von für MwSt-Zwecke für Postdienstleistungen registrierten Kunden hoch ist.

5.11. Wie die Kommission geht auch der Ausschuss davon aus, dass die Aufhebung der Steuerbefreiung zu einer leichten Erhöhung der MwSt-Eigenmittel der Gemeinschaft führen würde. Dieser Vorteil für die Gemeinschaft würde durch den MwSt-Satz, den die Mitgliedstaaten für Postdienstleistungen wählen, nicht geschmälert.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Steuerpolitik in der EU: gemeinsame Grundsätze, Konvergenz des Steuerrechts und Möglichkeit der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit“

(2004/C 80/33)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 17. Juli 2003 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 26. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Nyberg.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 78 gegen 23 Stimmen bei 15 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Steuerpolitik ist ein Teil der makroökonomischen Politik, der ständig im Mittelpunkt der politischen Debatte steht, und zwar sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf EU-Ebene. Zwischen den Steuerpolitiken der Mitgliedstaaten bestehen große Unterschiede. Diese betreffen nicht nur die Steuersätze, sondern zeigen sich bereits bei der Berechnung der Besteuerungsgrundlage und beim Aufbau der Steuersysteme in Bezug auf die Erhebung, Kontrolle usw.

1.2. Die verschiedenen politischen Parteien haben unterschiedliche Ansichten zur künftigen Entwicklung der Steuersysteme. Die Steuerdebatte innerhalb der EU wird daher zum einen durch die unterschiedlichen Standpunkte der politischen Parteien und zum anderen durch die unterschiedlichen Bezugsrahmen in Form der einzelstaatlichen Steuersysteme geprägt. Darüber hinaus finden Diskussionen teilweise mit der Gesamtheit der Mitgliedstaaten und teilweise mit den Ländern der Euro-Zone statt.

1.3. Daher ist es schwierig, in Steuerfragen zu einem gemeinsamen Standpunkt zu gelangen. Die Schwierigkeiten können bereits bei der Beschreibung der einzelnen Steuersysteme auftauchen, da sich die Definitionen der einzelnen Steuern unterscheiden und auch nicht alle Arten von Steuern in allen Ländern vorkommen. Wir hoffen jedoch, mit dieser Stellungnahme die Diskussion voranzutreiben und einer einheitlichen Sicht der Steuern und ihrer Entwicklung näher zu kommen.

1.4. Ausgangspunkt waren die im Vertrag enthaltenen Bestimmungen über die Steuerpolitik sowie die diesbezüglichen Diskussionen und Vorschläge des Europäischen Konvents. Es folgt auch eine kurze Beschreibung der Entwicklung der 15 Steuersysteme innerhalb der EU. Trotz der bevorstehenden Erweiterung der EU im Jahr 2004 musste das Dokument aufgrund des Mangels an Material auf die derzeitigen Mitgliedstaaten begrenzt werden.

2. Befugnisse und Regeln für die Beschlussfassung — Die Römischen Verträge und der Europäische Konvent

2.1. Die zur Zeit geltenden Bestimmungen über Steuern und Abgaben sind in den Römischen Verträgen, Artikel 90-93 enthalten. Die Regeln für die Beschlussfassung befinden sich in Artikel 93:

2.1.1. „Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts innerhalb der in Artikel 14 gesetzten Frist notwendig ist.“

2.2. Im Europäischen Konvent wurden neue Formen der Beschlussfassung für den Bereich Steuern diskutiert. Artikel 90-92 bleiben bis auf eine neue Nummerierung unverändert. In dem Text, der an die Regierungskonferenz übermittelt wurde, sind die Regeln über die Beschlussfassung auf zwei Artikel aufgeteilt.

2.2.1. *„Artikel III-62*

1. Durch ein Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz des Ministerrates werden Maßnahmen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern festgelegt, soweit diese Harmonisierung für das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist. Der Ministerrat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses.

2. Stellt der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission einstimmig fest, dass Maßnahmen nach Absatz 1 die Zusammenarbeit zwischen Behörden oder die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und der illegalen Steuerverkürzung betreffen, beschließt er abweichend von Absatz 1 mit qualifizierter Mehrheit, wenn er das betreffende Europäische Gesetz oder Rahmengesetz über diese Maßnahmen erlässt.“

2.2.2. *„Artikel III-63*

1. Stellt der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission einstimmig fest, dass Maßnahmen zur Körperschaftssteuer die Zusammenarbeit zwischen den Behörden oder die Bekämpfung von Steuerbetrug und illegaler Steuerflucht betreffen, erlässt er mit qualifizierter Mehrheit ein Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz zur Festlegung dieser Maßnahmen, soweit sie für das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig sind.

2. Das betreffende Gesetz oder Rahmengesetz wird nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses erlassen."

2.3. Der erste dieser Artikel (Artikel III-62) besteht aus zwei Absätzen, wobei der erste davon Artikel 93 ersetzt. Die Formulierung wurde modernisiert und an die vom Konvent in anderen Artikeln vorgeschlagene Terminologie angepasst. Eine tatsächliche Änderung besteht neben der Koppelung an den Binnenmarkt in der Feststellung, dass möglicherweise eine Harmonisierung nötig ist, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen zu vermeiden. Sowohl in Artikel III-62 als auch in III-63 wird das Wort „und" in dem Passus „... soweit sie für das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist/sind" verwendet. Um der eventuellen Situation vorzubeugen, dass nur eine Aussage gilt, wird vorgeschlagen, das Wort „und" in „oder" umzuändern.

2.3.1. Der zweite Absatz enthält eine deutliche Ausweitung, zwar nicht der Kompetenz, aber der Möglichkeiten der Anwendung eines qualifizierten Mehrheitsbeschlusses. Sämtliche Fragen zur Besteuerungsgrundlage sowie zu den Steuersätzen müssen allerdings weiterhin einstimmig beschlossen werden.

2.4. In Artikel III-63 werden die Möglichkeiten, mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen, ausgeweitet, indem für die Körperschaftsteuer Befugnisse in den Bereichen Zusammenarbeit zwischen den Behörden, Steuerbetrug und Steuerflucht eingeführt werden. Dies ist eine Erweiterung im Gegensatz zur bisherigen, auf indirekte Steuern beschränkten Anwendung.

2.5. In beiden Artikeln wird mithin in bestimmten begrenzten Fällen die Möglichkeit der qualifizierten Mehrheit vorgesehen, doch muss der Rat immer stets einstimmig beschließen, ob es sich um Verwaltungszusammenarbeit, Steuerbetrug oder Steuerflucht handelt. Solche Entscheidungen liegen aber vornehmlich in der Zuständigkeit der Kommission. Sowohl Artikel III-62 als auch Artikel III-63 sollten daher eingeleitet werden, indem der folgende Passus: „Stellt der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission einstimmig fest, dass ..." geändert wird in: „Betreffen Maßnahmen nach Absatz 1 Steuerverkürzung, ...".

2.6. Im Rahmen der Debatten im Konvent wurden Vorschläge für weitreichendere Änderungen der Steuerartikel des Vertrags unterbreitet. Es ging vor allem um eine Ausweitung der Kompetenz im Bereich der indirekten Steuern sowie um eine Änderung des Beschlussfassungsverfahrens von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit für mehrere Steuerfragen.

2.7. In Artikel 94 und 95 (III-64 und III-65) geht es darum, wie die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf dem Binnenmarkt zu erfolgen hat. Fragen der Besteuerung werden ausdrücklich von der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ausgenommen. In Artikel 96 (III-66) heißt es, dass Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden können, falls einzelstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu einer Wettbewerbsverzerrung auf dem Binnenmarkt führen können. Die Steuerpolitik wird dabei nicht ausdrücklich ausgenommen, weshalb es interessant wäre, wenn die Kommission beispielsweise bei der Unternehmensbesteuerung von diesem Artikel Gebrauch machen würde.

2.8. Artikel 175 (III-130) stellt die Rechtsgrundlage für einstimmige Beschlüsse über Steuern und Abgaben im Umweltbereich dar, im Unterschied zu den Beschlüssen allgemeiner Art im Bereich der Umweltpolitik, die mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden können.

3. **Direkte und indirekte Steuern**

3.1. Dass die indirekten Steuern im Vertrag geregelt wurden, erklärt sich daraus, dass sie für das Funktionieren des Binnenmarktes von zentraler Bedeutung sind. Die Unterscheidung in direkte und indirekte Steuern wird allerdings auch in anderem Zusammenhang vorgenommen.

3.2. Eine weitere Unterteilung wird üblicherweise vorgenommen, indem man von Arbeit, Kapital und Verbrauch spricht, wobei es sich in den ersten beiden Fällen um direkte Steuern handelt. Ein Gesamtbild gestaltet sich noch schwieriger, wenn man bedenkt, dass zu den Einkünften aus dem Bereich Beschäftigung sowohl die Einkommensteuer als auch die Sozialabgaben gehören. Da der Anteil der Einkünfte aus Arbeit aus der Einkommensteuer bzw. aus den Sozialabgaben sehr unterschiedlich sind, muss man in Vergleichen immer beide Elemente berücksichtigen.

3.3. Steuern können außerdem vom Staat, von der Region oder der Kommune erhoben werden. Die Unterschiede zwischen diesen drei Ebenen sind beträchtlich.

3.4. Eine Art von Steuern, deren Bedeutung zwar gestiegen ist, die aber nicht in obige Einteilung passt, sind Umweltsteuern. Diese können entweder bei der Produktion oder beim Verbrauch erhoben werden und somit direkte oder indirekte Steuern darstellen. Da sie oft Abgaben genannt werden, können sie aufgrund dieser Bezeichnung aus den Steuervergleichen herausfallen. Unabhängig von ihrer Bezeichnung sollten sie aber in die Angaben über das Steueraufkommen aufgenommen werden.

4. **Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten**

4.1. Die statistischen Angaben stammen aus einer Veröffentlichung von Eurostat mit dem Titel „Structures of the taxations systems in the European Union". Diese Angaben sind besonders interessant für Vergleiche, da sie sich nicht nur auf aktuelle Steuersätze stützen, sondern auf die gesamten Steuereinnahmen. Für jede Steuer wird angegeben, wie groß der Anteil der Besteuerungsgrundlage ist, der tatsächlich als Steuer gezahlt wird. Die Bezeichnung dafür ist „implicit tax rate". Das bedeutet, dass sowohl der Steuersatz als auch die Art der Berechnung der Besteuerungsgrundlage diese Zahl beeinflussen. Wenn die Vergleiche nur auf den Steuersätzen basieren, können sie irreführend sein, da die Regelungen für die Berechnung der Besteuerungsgrundlage stark variieren können. Ein hoher Steuersatz kann zu niedrigen Steuereinnahmen führen, wenn bei der Berechnung der Besteuerungsgrundlage hohe Freibeträge abgezogen werden können.

4.2. Die Eurostat-Angaben beziehen sich auf die Jahre 1995-2001. Es sind gewisse allgemeine Trends zu erkennen. Es besteht die Tendenz, den Anteil zu senken, der auf den Bereich Arbeit entfällt (nach einem Zeitraum mit erhöhtem Anteil für diese Art von Steuern); es gibt Versuche, den Steuersatz für die Körperschaftsteuer zu senken und gleichzeitig die Besteuerungsgrundlage zu erhöhen, sowie eine Erhöhung der indirekten Steuern als Teil einer umweltfreundlichen Besteuerung. Letzteres wurde in vielen Fällen mit einer Senkung der Steuern auf Arbeitseinkommen kombiniert. Auch wenn es diese Tendenzen gibt, so ist die Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten doch sehr unterschiedlich. Beschlüsse, welche die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten vergrößern können, sind zu vermeiden.

4.3. Fasst man die Mitgliedstaaten in Gruppen zusammen, so kennzeichnet die nordischen Staaten ein hoher Anteil an direkten Steuern, während vor allem Portugal und Griechenland einen hohen Anteil an indirekten Steuern aufweisen. In Dänemark, Großbritannien und Irland ist der Anteil der Sozialabgaben niedrig.

4.4. Bei Vergleichen über einen bestimmten Zeitraum hinweg muss berücksichtigt werden, dass Veränderungen nicht auf einer tatsächlichen Änderung der Steuersysteme beruhen müssen. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, einer Wachstumsperiode, stieg das Einkommen sowohl der privaten Haushalte als auch der Unternehmen. Dies geht eindeutig aus der Tabelle II-4.2 von Eurostat hervor. Dies führte zu einem Anstieg der Einnahmen aus direkten Steuern in beiden Fällen, wobei sich weder die Steuersätze noch die Regeln für die Besteuerungsgrundlage geändert hatten. Mit dem Ende der Wachstumsperiode im Jahr 2001 war dann auch damit Schluss, so dass nunmehr von einer Umkehrung der Situation die Rede sein kann: Die Steuereinnahmen sinken, falls das System nicht reformiert wird.

4.5. Unterschiede bestehen ebenfalls in Bezug auf die Verwaltungsebene, auf der die Steuern erhoben werden. In Griechenland z. B. zeichnet die lokale Ebene für 1 % der Steuereinnahmen verantwortlich, während der Anteil in Dänemark bei einem Drittel liegt. In allen nordischen Ländern ist die lokale Ebene für einen großen Teil der Steuern zuständig. Der regionalen Ebene fließt besonders in den „föderalen" Staaten Deutschland, Belgien, Spanien und Österreich ein hoher Anteil der Steuereinnahmen zu. Innerhalb eines jeden Mitgliedstaates sind diese Unterschiede zwar von Bedeutung, aber für das Verhältnis zwischen den Staaten sind sie belanglos. In einem „föderalen" Staatsgebilde kann sich die Umsetzung von Steuerbeschlüssen der EU als problematisch erweisen, wenn die Entscheidungen auf Ebene des Bundeslandes getroffen werden.

4.6. Oft werden die Mitgliedstaaten nach der Höhe ihres Steueraufkommens eingeteilt. Untersucht man die Steuern, die auf den Faktoren Arbeit, Kapital und Verbrauch lasten, ergibt sich ein vielschichtigeres Bild. Schweden und Finnland erscheinen als Länder, die alle drei Bereiche hoch besteuern, während in Dänemark besonders hohe Steuern auf den Verbrauch, nicht aber auf Kapital erhoben werden. Die Niedrigsteuerländer Großbritannien und Irland weisen in der Praxis eine vergleichsweise hohe Besteuerung von Kapital und Verbrauch auf. Im Niedrigsteuerland Griechenland ist die Besteuerung des Verbrauchs besonders hoch. Mehr als 40 % des Steueraufkommens entfallen auf Verbrauchsteuern. Betrachtet man zunächst lediglich den allgemeinen Mehrwertsteuersatz, so verwundert bei der Gesamtbetrachtung die hohe Besteuerung des Verbrauchs. Werden auch andere Steuern auf Waren und die Auswirkung der verringerten Mehrwertsteuersätze mit einbezogen, stellen sich die Unterschiede zwischen den Ländern in einem anderen Licht dar. Luxemburg erzielt etwa ein Drittel seiner Steuereinnahmen aus der Besteuerung von Kapital. Dänemark und die Niederlande sind diejenigen Länder mit dem höchsten Steueranteil aus Umweltsteuern.

4.7. Damit ersichtlich wird, wie effektiv die Besteuerung ist, muss man die Angaben über das tatsächliche Steueraufkommen mit den Steuersätzen vergleichen. Bestehen in einem Land mit relativ hohen Steuersätzen nicht gleichzeitig auch hohe Steuereinnahmen, beruht dies entweder darauf, dass die Abzüge von der Besteuerungsgrundlage beträchtlich sind oder dass die Steuereinziehung ineffektiv ist. Da die Kommission und Eurostat so umfassende Besteuerungsgrundlagen wie Beschäftigung, Kapital und Verbrauch herangezogen haben, ist es schwierig, einen Vergleich der tatsächlichen Steuersätze anzustellen. Diese betreffen oftmals nur einen Teil dieser drei großen Steuerbereiche.

4.7.1. Bei der Kapitalbesteuerung sind es die Besteuerungsgrundlagen, die am empfindlichsten auf die Steuerregeln in anderen Länder reagieren. Allerdings ist es unglaublich kompliziert, die Besteuerung von Kapital zu vergleichen, um zu ermitteln, wo die Auswirkungen auf andere Länder am größten sind. Vier Haupteinflussgrößen sind zu unterscheiden: Unternehmenssteuern, Steuern auf Zinseinkünfte, Dividenden und Kapitalgewinne. Zwischen jeder dieser Kategorien können die Vergleiche allerdings nicht auf die Steuersätze beschränkt werden, da die Möglichkeiten, diese Einkünfte von den Steuern abzuziehen u.ä., verschieden sind. Man kann nicht nur einen Faktor betrachten, sondern muss auch Situationen berücksichtigen wie z. B. niedrige Unternehmenssteuern kombiniert mit hohen Steuern auf Dividenden und Kapitalgewinne. Rückwirkungen auf die Beziehungen mit den Steuersystemen anderer Länder lassen sich bei all diesen Teilen der Besteuerung ausmachen.

4.8. Schließlich sollte auch bedacht werden, dass das hier beschriebene Steueraufkommen nur auf Steuersätzen und auf den jeweils herangezogenen Besteuerungsgrundlagen beruht. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind aber größten Teils auf andere politische Entscheidungen zurückzuführen. Kinderfreibeträge ergeben ein geringeres Gesamtsteueraufkommen als Kindergeld, auch wenn die tatsächliche Unterstützung pro Kind die selbe ist. Eine niedrigere MwSt auf Kinderkleidung wirkt sich im Vergleich zum Kindergeld auch unterschiedlich auf das Steueraufkommen aus. Die Statistik zeigt, dass eine niedrigere Mehrwertsteuer nicht immer den erwünschten Effekt auf die Preise mit sich bringt. Ein Haushaltsdefizit ergibt zwar heute ein geringeres Steueraufkommen, aber ein höheres, wenn das Defizit allmählich ausgeglichen wird.

5. **Wozu Steuern?**

5.1. Die Steuersysteme haben sich in einer langen historischen Entwicklung herausgebildet. Nunmehr sind sie selbstverständlicher Bestandteil einer funktionierenden demokratischen Gesellschaft in den europäischen Staaten; allerdings erfüllen Steuern nicht nur einen Zweck, sondern mehrere.

— Der Hauptzweck besteht natürlich in der Mittelbeschaffung für den öffentlichen Sektor und dessen Dienstleistungen und somit für ein hohes soziales Versorgungsniveau. Die Höhe der Steuereinnahmen und die Art der Erhebung beruhen zum Großteil auf unterschiedlichen Traditionen und unterschiedlichen Präferenzen dafür, verschiedene Bereiche über den öffentlichen Sektor zu versorgen.

— Mit der Wahl unterschiedlicher Steuern für die öffentlichen Einnahmen wird die Verteilung der Einkommen und der wirtschaftlichen Ressourcen beeinflusst.

— Durch die Struktur des Steuersystems sowie dessen Verhältnis zum Sozialversicherungssystem kann die Zahl der Arbeitskräfte und sogar die Entscheidung darüber, wie viel der Einzelne arbeitet, beeinflusst werden.

— Eine Änderung der Steuern über die geldpolitischen Maßnahmen hinaus ist die wichtigste und schnellste wirtschaftspolitische Maßnahme, um die Konjunkturentwicklung zu beeinflussen.

— Bestimmte Steuern dienen dazu, den Markt direkt zu beeinflussen. Das deutlichste Beispiel dafür sind die Fälle, in denen über Steuern und Abgaben auf umweltschädigende Verfahren versucht wird, die Produktion oder den Konsum einzuschränken. Ein weiteres Beispiel ist die Erhebung spezieller Verbrauchssteuern, z. B. auf Tabak und Alkohol, um den diesbezüglichen Verbrauch zu verringern.

6. **Besteuerungsgrundlage — Steuersatz**

6.1. Die Entscheidung von Eurostat, sich mit Steuereinnahmen wie z. B. der „implicit tax rate“ zu befassen, bei der sowohl die Besteuerungsgrundlage als auch der Steuersatz berücksichtigt werden, zeigt deutlich, dass beide für das Steueraufkommen ausschlaggebend sind. Die allgemeine Diskussion zum Thema Steuern war bisher zu stark auf die Steuersätze konzentriert.

6.2. Da die Steuersätze die stärksten politischen Kontroversen hervorrufen, schlagen wir vor, zunächst die Unterschiede bei der Berechnung der Besteuerungsgrundlage zu untersuchen. In einem weiteren Schritt soll dies dazu führen, dass mehr gemeinsame Regeln vorgeschlagen werden können, sodass sich die Berechnungen aneinander angleichen. In einem dritten Schritt, wenn hauptsächlich die Steuersätze den Unterschied in den Steuereinnahmen ausmachen, kann darüber diskutiert werden, ob man diesbezüglich Mindestniveaus einführen soll.

6.3. Allerdings zeigen sich auch rein statistische Probleme, wenn man nur die Steuersätze betrachtet. So bestehen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten große Unterschiede bei den Ausnahmen von der allgemeinen Mehrwertsteuer. Somit unterscheiden sich die Länder darin, wie weit die mögliche Besteuerungsgrundlage ausgeschöpft wird. Dies wiederum beeinflusst neben der Höhe der allgemeinen Mehrwertsteuer das Steueraufkommen aus der Mehrwertsteuer. [1] Diese Unterschiede hinsichtlich der Ausnahmen sind allerdings signifikant und haben erhebliche Auswirkungen auf die Verteilung der Einkommen und auf den Grad der Umverteilung über die Steuersysteme.

6.3.1. Der Kommission zufolge „soll die EU-Steuerpolitik (...) auch weiterhin die Bemühungen der Mitgliedstaaten unterstützen, die nominalen Steuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Besteuerungsgrundlage zu senken, um so die steuersystembedingten wirtschaftlichen Verzerrungen abzubauen“ [2]. Eine solche Orientierung der Steuerpolitik sollte nicht nur in Bezug auf die Mehrwertsteuer gelten, sondern ist vielleicht sogar noch wichtiger für andere Steuern, wie z. B. die Körperschaftsteuer und Umweltsteuern.

6.3.2. Ein weiterer Unterschied zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Besteuerungsgrundlage liegt darin, dass nur Teile des öffentlichen Sektors mehrwertsteuerpflichtig sind. Will ein Land mit einem großen öffentlichen Sektor gleich viel aus der Mehrwertsteuer einnehmen wie ein Land mit einem kleinen öffentlichen Sektor, muss daher ein höherer Mehrwertsteuersatz Anwendung finden. Aus diesem Grund sollte die Festsetzung des Mehrwertsteuersatzes der einzelstaatlichen Ebene überlassen bleiben.

---

[1] Eine schwedische Untersuchung zeigt, dass der Steuersatz von 25 auf 21-22 Prozent gesenkt werden könnte, wenn in Schweden der allgemeine Mehrwertsteuersatz für sämtliche Waren und Dienstleistungen gelten würde. Da einer der niedrigeren Mehrwertsteuersätze Lebensmittel betrifft, könnte sich eine solche Änderung erheblich auf die Umverteilung der Einkommen auswirken.

[2] KOM(2001) 260 endg.

6.4. Aus der Tabelle in der Anlage über die Besteuerung von Umweltfaktoren wird ersichtlich, dass auch bei der Berechnung der Besteuerungsgrundlage für diese Art von Steuern und Abgaben große Unterschiede bestehen. Jene Länder, die generell als Länder mit hohen Steuern auf umweltschädigende Aktivitäten gelten, befinden sich nicht unter den Ländern mit hohen Einkommen aus diesen Steuern. Dafür kann es zwei Gründe geben: Entweder gibt es in einem Teil dieser Länder vielerlei Möglichkeiten, diese Steuern zu umgehen, oder die Steuer ist so hoch, dass die Verbraucher die gefährlichen Produkte meiden. Im Hinblick auf eine größere Durchschlagskraft des Verursacherprinzips wären einander angeglichene Besteuerungsgrundlagen ausreichend hohen Steuersätzen dennoch vorzuziehen. Dies ist nicht nur aufgrund des Umweltaspekts, sondern auch für die Schaffung gerechterer Wettbewerbsbedingungen von Vorteil.

6.5. Obwohl sich für die Besteuerungsgrundlage und die Steuersätze am leichtesten statistische Angaben finden lassen, gibt es noch einen dritten Bereich, in dem Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen, nämlich die Struktur der Steuerungssysteme. Wie werden Steuern erhoben bzw. wer kümmert sich um die Zahlungen? Wann werden Steuern entrichtet und wie oft? Wie wird dies kontrolliert? Wird moderne Datentechnik angewandt und verfügen die Behörden und die Bürger über hinreichende Kenntnisse im Umgang mit dieser Technik? Kann das Verfahren als einfach bezeichnet werden oder bleibt immer noch viel unnötige Bürokratie? (Beispiele wird der Sachverständige der Gruppe III liefern.)

6.6. Die Antworten auf diese Fragen sind auf einzelstaatlicher Ebene von entscheidender Bedeutung, und zwar im Hinblick darauf, wie viel man effektiv über einen bestimmten Steuersatz einnimmt und zu welchen Kosten. Allerdings ist ein Angleichen der verschiedenen Verfahren auch von großer Bedeutung für ein besseres Funktionieren des Binnenmarktes. Oft ist es bereits schwierig, mit dem System in einem Land klar zu kommen. Ist man im internationalen Handel tätig, muss man mit mehreren umgehen können. Dies kann in vielen Fällen eine größere Behinderung sein als die unterschiedlichen Steuersätze. Für die KMU kann dies ein unüberwindliches Hindernis darstellen.

6.6.1. Dieser Art von Fragen ist im Rahmen der künftigen Arbeiten der Kommission breite Aufmerksamkeit zu widmen. Dies ist eine Voraussetzung dafür, dass die Mitgliedstaaten eine gleichartigere Berechnung der Besteuerungsgrundlagen akzeptieren. Gleichzeitig hoffen wir, dass der neue Begriff „Zusammenarbeit zwischen den Behörden“ jegliche Zusammenarbeit beinhaltet, die unnötige Unterschiede und Bürokratie beseitigen kann.

6.6.2. Die Frage der Einführung des Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Steuersystemen gibt regelmäßig Anlass zu lebhaften Diskussionen. Es muss klar sein, welche Art von Wettbewerb eigentlich gemeint ist. Als falsch zu betrachten ist die Annahme, dass es dabei stets um Steuersätze und Besteuerungsgrundlagen geht. Wettbewerb, der zu einem effizienteren und weniger bürokratischen System führt, sollte immer begrüßt werden. Zur Förderung eines solchen Wettbewerbs, der zur Berücksichtigung der besten Verfahrensweisen führt, schlägt der Ausschuss vor, für die jeweiligen Aspekte der Steuerpolitik eine neue Methode der „offenen Koordinierung“ in Erwägung zu ziehen.

7. Die gegenseitige Abhängigkeit und die Notwendigkeit einheitlicher Systeme

7.1. Mit einer stärkeren wirtschaftlichen Integration der Mitgliedstaaten wird auch die Bedeutung der Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Steuersystemen größer. In einer statischen Situation haben die Unterschiede keine größere Bedeutung. Sie entstanden aus unterschiedlichen Traditionen heraus, z. B. indem ein größerer Teil der Dienstleistungen im Rahmen des öffentlichen Sektors bereitgestellt wird und somit einen höheren Steueranteil in der Wirtschaft aufweisen. Da sie schon lange bestehen, haben sich die einzelnen Volkswirtschaften daran angepasst. In einer dynamischeren Wirtschaft, besonders wenn die Dynamik teilweise in einer fortlaufenden Integration zwischen den Ländern besteht, kann ein Teil der Unterschiede in den Steuersystemen größere Bedeutung dafür haben, wie die Volkswirtschaften interagieren.

7.1.1. Die Integration des Marktes wurde durch die Beschlüsse über den Binnenmarkt und die Schaffung der EWU erleichtert. Die Entwicklung könnte in die Richtung gehen, dass es auch in der Wirtschaftspolitik, deren Teil die Steuerpolitik ja ist, zu einer immer stärkeren Koordinierung kommt. Die Integration zieht aber auch einen verstärkten Wettbewerb nach sich, womit die Effektivität gesteigert und die Möglichkeiten des wirtschaftlichen Wohlstands erhöht werden. Wenn sich ein stärkerer Wettbewerb in Form einer höheren Effektivität in der Produktion äußert, ist dies für die Unternehmen, für die Beschäftigten und die Wirtschaft als Ganzes nur positiv zu bewerten.

7.1.2. Allerdings birgt die Integration gewisse Risiken, wenn man dem höheren Konkurrenzdruck nicht gewachsen ist und statt dessen zu anderen Mitteln greift. Es kann leichter sein, beim Sozialschutz oder beim Umweltschutz Abstriche zu machen bzw. sich der Steuerpolitik zu bedienen, falls es nicht gelingt, der Konkurrenz durch gesteigerte Produktivität entgegenzutreten. Mit dieser Art von Eingriffen werden die Vorteile eines erhöhten Wettbewerbs wieder aufgehoben. Die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit kommt dann in Form von Umstellungen für die Beschäftigten oder für die Umwelt zum Ausdruck, oder wird als Steuerdumping in andere Länder verlagert. Im Rahmen der Rechtsetzung für den Binnenmarkt wurden oft, aber nicht immer, erfolgreiche Wege gefunden, dieser Tendenz zu einer Verschlechterung beim Sozial- bzw. Umweltschutz entgegenzuwirken. Im Hinblick auf die Steuern war dies bisher selten der Fall.

7.1.3. Der Zusammenhang zwischen der Steuerpolitik und der Unfähigkeit, für einen fairen Wettbewerb zu sorgen, wird nicht ausreichend ernst genommen. Der sogenannte Primarolo-Bericht beschrieb beispielsweise eine ganze Reihe von wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen auf dem Feld der Unternehmensbesteuerung. Die schädlichsten, 66 an der Zahl, wollen die Mitgliedstaaten nun beseitigen. Wir erwarten, dass seitens der Kommission bald eine Berichterstattung über die Fortschritte auf diesem Gebiet erfolgt. Diese Systemfehler der Steuerpolitik müssen ausgeräumt werden.

7.2. Die Schaffung des Binnenmarktes und die Einführung der gemeinsamen Währung haben allerdings schon zu gerechteren Wettbewerbsbedingungen geführt. Die politischen Maßnahmen haben auf diese Weise einen Rahmen dafür gesetzt, wie die Marktwirtschaft funktioniert. Ob dies ausreichend war oder ob der Inhalt der Regeln stets der Beste war, darüber kann man geteilter Ansicht sein. Weitgehend einig ist man sich jedoch darüber, dass sich diese Entwicklung positiv auf das Funktionieren des Binnenmarktes ausgewirkt hat. Die Beseitigung von Hindernissen ist von sehr großer Bedeutung für kleine und mittelgroße Unternehmen, die dann besser an dem grenzüberschreitenden Handel im Binnenmarkt teilnehmen können.

7.2.1. Die Methode, dem Binnenmarkt im Hinblick auf die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen in allen Mitgliedstaaten einen Rahmen zu setzen, muss auch künftig Anwendung finden. Vor allem ist es aber notwendig, Beschlüsse im Bereich der Steuerpolitik zu erarbeiten und zu beschleunigen, die für das Wettbewerbsumfeld wesentlich sind. Gleichzeitig muss vermieden werden, dass steuerpolitische Entscheidungen die Entwicklung des Binnenmarktes hemmen. In jedem Falle können über die Steuern als Instrument der Wirtschaftspolitik wie unter Ziffer 5.1 erwähnt auch fördernde (oder hemmende) Wirkungen erzielt werden, vor allem im Rahmen eines Konzepts zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne des Umweltschutzes. Folglich muss für diese Regel eine Ausnahme gelten, nämlich dass es möglich sein muss, über die Umweltsteuern der Entwicklung dort Einhalt zu gebieten, wo sie in eine für die Politik nicht wünschenswerte Richtung geht. Steuern, die den Wettbewerb verzerren, sind genau so zu betrachten wie direkte staatliche Subventionen. Die Auswirkungen auf den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt sind dieselben.

7.2.2. Falls keine politischen Beschlüsse gefasst werden, werden die härteren Wettbewerbsbedingungen im Zuge der Integration die Steuern und Abgaben nach unten drücken, die sich am direktesten auf die Unternehmen auswirken. Eine Senkung des Steuerniveaus und eine Umverteilung zwischen verschiedenen Steuerarten birgt Fehler, wenn sie vom Markt vorangetrieben werden. Die letzten Reformen der Körperschaftsteuer in den einzelnen Mitgliedstaaten gingen alle in die Richtung einer Senkung der Steuersätze. Der Durchschnittswert in der EU der 15 sank von 32,42 % auf 29,70 %. Sind solche Veränderungen erwünscht, sollten sie im Rahmen eines politischen Prozesses beschlossen werden, bei dem die Steuersysteme anderer Länder nicht der entscheidende Faktor sind.

7.3. Die Mehrzahl der Steuern haben keinen direkten oder entscheidenden Einfluss auf den Binnenmarkt. Allerdings können sie von großer Bedeutung für das Funktionieren der einzelstaatlichen Märkte sein. Die Notwendigkeit einheitlicherer Systeme darf demzufolge einzig im Zusammenhang mit dem Funktionieren des Binnenmarktes gesehen werden.

7.4. Die Römischen Verträge trugen der Tatsache Rechnung, dass indirekte Steuern in die Kompetenz der EU fallen müssen, gerade weil sie den Binnenmarkt beeinflussen. Der Konvent hat dies um eine gewisse Kompetenz im Bereich der Körperschaftsteuer erweitert. Die Rede ist allerdings nur von der Zusammenarbeit zwischen den Behörden, Steuerbetrug und Steuerflucht. Dies sind zwar wichtige Maßnahmen, jedoch zu begrenzt, um alle denkbaren Auswirkungen der Körperschaftsteuer auf den Binnenmarkt zu berücksichtigen.

7.4.1. Dass sowohl das Funktionieren des Binnenmarktes, als auch Maßnahmen gegen Wettbewerbsverzerrungen erwähnt werden, ist als sehr positiv zu betrachten. Der Definition des Begriffs „Wettbewerbsverzerrungen“ wird eine zentrale Bedeutung zukommen und die Beratungen in der Primarolo-Gruppe könnten ein Ausgangspunkt sein.

7.4.2. Ob die Bezeichnung „Zusammenarbeit zwischen den Behörden“ ausreicht, kann erst entschieden werden, wenn klar ist, was dieser Begriff umfasst. Wenn die Absicht darin besteht, die Regeln für die Erhebung und Beitreibung von Steuern, die Steuerkontrolle, die Gestaltung der Formulare u.ä. anzupassen, so stellt dies eine akzeptable Formulierung dar. Wenn es nur um die Frage geht, inwieweit in Bezug auf Personen, die sich in verschiedenen Ländern aufhalten bzw. aus anderen Gründen Transaktionen in mehreren Ländern durchführen, zusammengearbeitet werden soll, ist dies ein zu begrenzter Begriff.

7.4.3. Neben der zu eng gefassten Formulierung besteht der größte Mangel darin, dass nicht sämtliche Steuern aufgeführt werden, die den Binnenmarkt und die Wettbewerbsbedingungen beeinflussen können. Dazu gehört zum einen die Kapitalertragsteuer, die für die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Finanzmarktes sowie für den einfachen Zugang zu Investitionskapital in jedem Land von großer Bedeutung ist. Zum anderen fehlt eine Besteuerung, die den Schutz der Umwelt bezweckt.

7.5. Die EU muss Befugnisse in all jenen Bereichen erhalten, die Auswirkungen auf den Binnenmarkt bzw. auf die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten haben. Dazu gehören sämtliche Steuern und Abgaben mit derartigen Auswirkungen. Es sollte nicht auf den Artikel zurückgegriffen werden müssen, der die EU ermächtigt, für jede Frage einstimmig den Beschluss zu fassen, sie innerhalb der EU zu behandeln. Neben einer Ausweitung der Kompetenzbereiche muss auch geregelt werden, welche Aspekte betroffen sind (Binnenmarkt und Wettbewerbsregeln) und ob die Beschlüsse einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden. Bei der Wahl zwischen den verschiedenen Abstimmungsformen ist auch zu berücksichtigen, dass es in einer Union mit 25 Mitgliedstaaten schwieriger sein wird, zu einem einstimmigen Beschluss zu gelangen.

8. **Bisherige Beschlüsse**

8.1. Trotz Mängeln in den Formulierungen des Vertrags standen immer wieder wichtige Steuerfragen auf der Tagesordnung; in den letzten Jahren wurden in diesem Bereich auch einige Beschlüsse gefasst.

8.2. Am 3. Juni 2003 beschloss der Rat nach Beratungen, die 14 Jahre in Anspruch genommen hatten, mit vielen Kompromissen ein Steuerpaket, das sowohl die Besteuerung von Zinserträgen wie auch von Unternehmen betrifft. Die Art, wie diese Entscheidung zustande kam, birgt dabei mehr Angriffspunkte für Kritik als der eigentliche Inhalt.

8.2.1. Die Beschlüsse zur Zinsertragssteuer fielen so aus, dass jedes Land zum Zwecke der Besteuerung Auskunft über die Zinserträge von Steuerausländern an deren jeweiligen Heimatstaat erteilen muss. Die zehn neuen Mitgliedstaaten beginnen damit im Jahre 2007. Ausnahmen gelten für Luxemburg, Belgien und Österreich sowie für die „Steuerparadiese" (Schweiz, Monaco, Liechtenstein, Andorra, San Marino, Gibraltar und die britischen Kanalinseln), die eine Quellensteuer auf Sparguthaben Gebietsfremder erheben und drei Viertel davon an das betreffende Heimatland abführen sollen. Die Gesamtheit der Bestimmungen soll im Jahr 2005 zur Anwendung kommen. Der Quellensteuersatz in den Ausnahmeländern wird dann 15 % betragen, 2008 wird er auf 20 % erhöht, 2011 auf 35 %. Darüber hinaus haben sich die USA bereit erklärt, auf Anfrage Auskünfte zu erteilen.

8.2.2. In der Frage der Zinsertragssteuer kann von einem weitreichenden Beschluss gesprochen werden. Die Tragweite des Beschlusses wird allerdings dadurch eingeschränkt, dass sonstige Kapitalerträge, darunter Dividenden, nicht abgedeckt werden; auch diverse Versicherungsprodukte werden nicht berücksichtigt.

8.2.3. Dieses Paket enthält auch Vorschriften über Lizenzgebühren zur Vermeidung der Doppelbesteuerung. Auch die Unternehmensbesteuerung wird im Rahmen eines Verhaltenskodex berücksichtigt, mittels dessen sich die Mitgliedstaaten dafür verbürgen, 66 aufgelistete Maßnahmen aufzuheben, um Praktiken unlauteren Wettbewerbs zu vermeiden. Dieser Teil des Steuerpakets bezieht sich also nicht auf die Steuersätze für die Körperschaftsteuer. Daher sollte man sich dessen bewusst sein, dass das Steuerpaket in seinem derzeitigen Zustand unvollständig bleibt, vor allem vom Standpunkt der Körperschaftsteuern aus gesehen.

8.3. Umweltsteuern und -abgaben standen in den letzten Jahren ebenfalls auf der Tagesordnung. Gemäß Artikel 175 (III-130) müssen Beschlüsse über Umweltsteuern oder -abgaben einstimmig gefasst werden. Der Konventsvorschlag, in diesem Artikel die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit einzuführen, wurde verworfen. Über viele Vorschläge der Kommission wurde noch nicht endgültig beschlossen. Dies gilt zum Beispiel für die Richtlinie über die Besteuerung von Diesel bzw. biologischen Brennstoffen. Am 27. Oktober 2003 beschloss der Rat die Besteuerung von Energieerzeugnissen. Die Richtlinie tritt am 1. Januar 2004 in Kraft und wird die unterschiedliche Besteuerung verschiedener Energiearten teilweise nivellieren. Diese mehr als zehn Jahre alte Frage wurde dem Europäischen Rat mehrmals vorgelegt.

8.3.1. Wahrscheinlich ist in der Einstimmigkeitsregel die Ursache dafür zu suchen, dass die Kommission bisher keinen offiziellen Vorschlag für Verpackungen, den CO_2-Ausstoß von Kraftfahrzeugen, Flugzeugkraftstoff usw. vorgelegt hat. Auch liegen keine Vorschläge vor, die Besteuerung von Produkten nach deren Gefahrenpotenzial zu staffeln.

8.4. Gegenwärtig liegt ein Vorschlag der Kommission für einheitlichere Regeln für reduzierte Mehrwertsteuersätze auf bestimmte Waren vor. Laut Kommission ist ein Unterschied von 10 Prozenteinheiten (15 % bis 25 %) auf dem Binnenmarkt vertretbar. Aber bei den Ausnahmen vom allgemeinen Mehrwertsteuersatz können die Unterschiede zu groß werden und von null Prozent bis zu 25 % schwanken ([1]).

9. **Qualifizierte Mehrheit und Mindestniveaus**

9.1. Die Forderung nach Einstimmigkeit gilt für alle Beschlüsse der EU im Steuerbereich. Der Vorschlag des Konvents geht nicht so weit, bezieht sich jedoch weder auf die Berechnung der Besteuerungsgrundlage noch auf die Steuersätze. Der EWSA hat sich bereits mehrfach dafür ausgesprochen, die Forderung nach Einstimmigkeit in Steuerfragen neu zu überdenken.

9.1.1. Die Forderung nach Einstimmigkeit führt dazu, dass über weniger Vorschläge beschlossen werden kann, aber auch, wie der Fall der Zinserträge zeigt, dazu, dass die Verzögerung bis zu einem einstimmigen Beschluss äußerst lange dauern kann. Gerade dieser Fall ist auch ein Beispiel dafür, wie die Forderung nach Einstimmigkeit dazu benutzt werden kann, eigene Vorstellungen in anderen Politikbereichen durchzusetzen. Eine weitere Auswirkung ist, dass die Kommission angesichts des Einstimmigkeitserfordernisses gewisse Vorschläge erst gar nicht vorlegt, wenn mit Widerstand seitens eines gewissen Mitgliedstaates gerechnet wird. Ein Beschluss, der von allen Mitgliedstaaten getragen wird, ist stets zu bevorzugen. Führt die Einstimmigkeitsforderung dazu, dass Beschlüsse in der Euro-Gruppe oder durch eine engere Zusammenarbeit gefasst werden, wird stets ein Teil der Ungerechtigkeiten bestehen bleiben.

9.1.2. Wir sehen nur einen Weg, um diesen Knoten durchzuhauen: Die EU muss die Befugnis und die Möglichkeit haben, für Steuerfragen Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit zu fassen, wenn die Möglichkeiten eines Landes, seine Steuern festzulegen, stark vom Verhalten der 25 Mitgliedstaaten auf dem Binnenmarkt abhängen. Gerade vor dem Hintergrund, dass die Politik eines Staates Auswirkungen auf die anderen Staaten hat, ist der Handlungsspielraum bei der Regierungskonferenz dazu zu nutzen, den Bereich der qualifizierten Mehrheitsentscheidung in der Steuerpolitik auszudehnen. Bei einigen Steuern wird die einzelstaatliche Souveränität im Bereich der Beschlussfassung zu einem Trugbild, ist es doch in der Praxis der Binnenmarkt, der der einzelstaatlichen Steuerpolitik Grenzen setzt. Eine Entscheidungsbefugnis, die nur formal, aber nicht real vorhanden ist, stellt keine wirkliche Souveränität dar.

([1]) Siehe Stellungnahme des EWSA zu KOM(2003) 397 endg. — ABl. C 32 vom 5.2.2004.

9.2. Wenn es aufgrund der Wettbewerbssituation auf dem Binnenmarkt, die zu einer „Abwärtsharmonisierung" der Steuersätze führt, immer schwieriger wird, die beweglichen Besteuerungsgrundlagen zu besteuern, wird es zu einer zunehmenden Belastung der erwerbstätigen Bevölkerung kommen. Im Zuge der zu erwartenden demographischen Entwicklung wird die steuerliche Belastung allmählich nicht mehr zu tragen sein. Der Ruf nach übersichtlichen Steuersystemen, die als gerecht empfunden werden, wird daher künftig noch lauter werden, da der Anteil der Erwerbsbevölkerung, die den Sozialstaat finanziell trägt, aufgrund der demographischen Veränderungen immer kleiner wird.

9.3. Falls Regeln für Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit eingeführt werden, muss deutlich ersichtlich sein, welche Steuern davon erfasst werden. Die Unternehmensbesteuerung, die Besteuerung von Kapitaleinkommen und die Besteuerung umweltgefährdender Aktivitäten gehören ganz eindeutig hierher. Eine allgemeine Regelung für Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit im Steuerbereich ist absolut nicht aktuell. Eine Regelung soll, in Übereinstimmung mit dem Vorschlag des Konvents, auf Steuern beschränkt sein, die das Funktionieren des Binnenmarktes beeinflussen oder zu Wettbewerbsverzerrungen führen können. Die Besteuerung der Einkünfte aus Arbeit und beispielsweise aus Liegenschaften soll auch in Zukunft in einzelstaatlicher Regie erfolgen, und falls darüber auf Unionsebene diskutiert wird, dürfen Beschlüsse nur einstimmig gefasst werden. Eine deutliche Abgrenzung ist allerdings schwierig. Einige Steuern, wie beispielsweise die Mehrwertsteuer und andere Steuern auf Waren, haben in bestimmter Hinsicht Auswirkungen auf den Binnenmarkt. Ihre etwaigen Auswirkungen sind auf dem Binnenmarkt jedoch nicht genau so eindeutig wettbewerbsverzerrend.

9.4. Eine Beschränkung auf bestimmte Arten von Steuern ist nur eine von zwei Beschränkungen. Eine weitere besteht darin, dass es sich nicht um eine Harmonisierung, sondern nur um eine Festlegung von Mindestniveaus handelt. Die Möglichkeiten der Festlegung der Steuern der Staaten nach ihren eigenen Vorstellungen werden nur dann beschnitten, wenn gewisse Staaten ihre Steuern so weit senken, dass die anderen aus Wettbewerbsgründen genötigt sind, gleichzuziehen. Beschließt ein Land, nach der Festsetzung von Mindestniveaus seine höheren Steuern beizubehalten bzw. die Steuern zu erhöhen, so ist dies eine einzelstaatliche Angelegenheit. Die möglichen Auswirkungen beschränken sich in einem solchen Fall auf das eigene Land und sind im Hinblick auf den Wettbewerb als negativ für das eigene Land zu beurteilen.

10. **Schlussfolgerungen**

10.1. Die Unterschiede in der Steuerpolitik der Mitgliedstaaten betreffen nicht nur die Steuersätze, sondern auch die Berechnung der Besteuerungsgrundlage und den gesamten Aufbau des Steuersystems. Die Schwierigkeiten, zu einem gemeinsamen Standpunkt in Steuerfragen zu gelangen, sind deshalb nicht nur auf verschiedene politische Ansichten zurückzuführen.

10.2. Die vom Verfassungskonvent vorgeschlagenen Änderungen in der Steuerpolitik zielen darauf ab, dass nicht nur der Binnenmarkt, sondern auch Wettbewerbsverzerrungen Anlass zu EU-Maßnahmen geben können. Der Konvent schlägt vor, dass bei der Verwaltungszusammenarbeit, bei Steuerbetrug und Steuerflucht die qualifizierte Mehrheit Anwendung finden sollte, und dass dies in diesen Fällen über die indirekte Besteuerung hinaus auch für die Körperschaftsteuer gelten soll.

10.3. Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Steuerlast auf Arbeit, Kapital und Verbrauch und der Praxis bei der Umweltbesteuerung ergeben ein komplexes Bild. Die Angaben über die Körperschaftsteuer zeigen auch, dass die Veränderung der Steuereinkünfte von der wirtschaftlichen Lage abhängig sind, ohne dass dabei die Steuerregeln geändert würden.

10.4. Neben dem vorrangigen Ziel, der öffentlichen Hand Einkünfte zu verschaffen, dienen Steuern auch dazu, die Einkommensverteilung und das Marktgeschehen zu gestalten, beispielsweise bei der Beeinflussung der Verwendung von gefährlichen Produkten, bei der Regulierung des Arbeitsangebotes sowie bei konjunkturellen Maßnahmen im Rahmen der Wirtschaftspolitik.

10.5. Bei der Steuerpolitik sollte zunächst einmal versucht werden, gemeinsame Regeln für die Berechnung der Steuern, Abzugsmöglichkeiten usw. wie auch für die Verwaltung und die Effizienz des Systems zu finden, bevor Beschlüsse über die Steuersätze getroffen werden. Die nicht die Steuersätze betreffenden Unterschiede stellen in vielen Fällen ein schwierigeres Problem dar, speziell für Kleinunternehmen, die ihre Produkte auf dem Binnenmarkt absetzen wollen.

10.6. Mit wachsender wirtschaftlicher Integration zwischen den Mitgliedstaaten wächst die Bedeutung der Unterschiede zwischen den Steuersystemen. Die Integration geht mit gesteigertem Wettbewerb einher, was zu mehr Effizienz und größeren Möglichkeiten wirtschaftlichen Wohlstands führen kann. In den Fällen, in denen man sich nicht dank eines Produktivitätsanstiegs im Wettbewerb behaupten kann, besteht allerdings das Risiko von Verschlechterungen in Bezug auf die Umwelt, die sozialen Bedingungen oder von Steuersenkungen, womit die durch den Wettbewerb bedrängten Unternehmen „beschützt" werden sollen.

10.6.1. Wettbewerbsverzerrende Maßnahmen, z. B. in der Unternehmensbesteuerung, müssen beseitigt werden. Deshalb muss die Steuerpolitik weiterentwickelt und die Beschlussfassung beschleunigt werden, so dass sich die Wettbewerbsbedingungen angleichen. Steuern, die Wettbewerbsverzerrungen darstellen, haben denselben Effekt auf den Binnenmarkt wie direkte staatliche Beihilfen.

10.6.2. Der Konvent schlägt eine einfachere Beschlussfassung für die Verwaltungszusammenarbeit und für Maßnahmen gegen Betrug und Steuerflucht vor, die aber nur dann zum Tragen kommt, wenn ihre Auslegung so umfassend ist, dass sich dadurch unnötige Unterschiede in den Steuersystemen reduzieren lassen, so dass der Binnenmarkt besser funktioniert.

10.7. Nach Beratungen, die 14 Jahre in Anspruch genommen haben, ist der Beschluss gefasst worden, bis zum Jahr 2011 schrittweise ein gerechteres System zur Besteuerung von Zinseinkünften einzuführen. Bei der Energiebesteuerung zeichnet sich im Zuge der Beschlüsse des Herbstes 2003 eine stärkere Vereinheitlichung ab, während sich auf den meisten Gebieten der Umweltbesteuerung der Beschlussfassungsprozess offensichtlich festgefahren hat. In Sachen Unternehmenssteuern wurde begonnen, die schädlichsten Regeln anzugehen, doch bleibt immer noch ein weiter Weg zu gehen, bis eine umfassendere Regelung erreicht ist.

10.8. Die Europäische Union muss die Befugnis und die Möglichkeit haben, auf steuerlichem Gebiet Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit zu fassen, in den Fällen, in denen die Möglichkeit eines Landes, seine Steuern festzusetzen, stark vom Handeln der anderen Mitgliedstaaten beeinflusst wird. Wenn die beweglichen Besteuerungsgrundlagen nicht besteuert werden können, wird die Steuerlast stattdessen auf die unbeweglichen Besteuerungsgrundlagen abgewälzt, was hauptsächlich die erwerbstätige Bevölkerung trifft.

10.8.1. Bei der qualifizierten Mehrheit muss es eine Beschränkung auf bestimmte Steuerarten geben, und hierunter fallen die Unternehmensbesteuerung, die Steuer auf Kapitaleinkünfte und auf Tätigkeiten, die für die Umwelt schädlich sind. Dies soll für Steuern gelten, welche die Funktion des Binnenmarktes beeinflussen oder den Wettbewerb verzerren. Alle nationalen Unterschiede, die keine Auswirkungen auf das Marktgeschehen oder den Wettbewerb haben, sollen davon nicht betroffen sein. Die qualifizierte Mehrheit soll — abgesehen davon, dass sie nur für bestimmte Steuern gelten soll — zur Festlegung von Mindestniveaus benutzt werden.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission ‚Größeres Europa — Nachbarschaft Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn'"

(KOM(2003) 104 endg.)

(2004/C 80/34)

Die Kommission beschloss am 3. April 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 21. November 2003 an. Berichterstatterin war Frau Alleweldt.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 11. Dezember) einstimmig folgende Stellungnahme.

1. Vorbemerkung

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat schon frühzeitig aus eigener Initiative begonnen, der Frage nach der künftigen Gestaltung der Beziehungen zu den Ländern nachzugehen, die nach der kommenden Erweiterung unmittelbar an die EU angrenzen. Ab Mai 2004 verändert sich die politische Landkarte in Europa, was auch den EWSA einlädt, eine Neuorientierung seiner Außenbeziehungen zu beginnen. Die Dringlichkeit liegt darin, schon heute dafür zu sorgen, dass in Europa keine neuen Trennlinien entstehen, sondern ein gemeinsamer Raum für wirtschaftliche Entwicklung und sozialen Fortschritt geschaffen wird.

1.2. Der EWSA sieht seine Rolle in diesem Prozess auch als aktiver Teilhaber, der seine Expertise, gewonnen in der Kooperation mit den gegenwärtigen Beitrittsländern, und seine Kontakte über die fachliche Arbeit mit den Partnerorganisationen vieler Länder von Mittel-, Süd- und Osteuropa einbringen möchte.

2. Zur Schwerpunktsetzung der Stellungnahme

2.1. Der Europäische Rat (ER) von Kopenhagen hat im Dezember 2002 nicht nur die Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten beschlossen, sondern angeregt, die Beziehungen zu den Nachbarländern der erweiterten EU im Osten und im Süden zu verstärken. Die ursprünglichen Signale zur Konzentration auf die östlichen Nachbarstaaten und Russland wurden aufgegeben zugunsten einer alle zukünftigen Nachbarländer ([1]) umfassenden Strategie.

2.2. Die Europäische Kommission (EK) hat am 11. März 2003 in ihrer Mitteilung diesem Anliegen entsprochen und dennoch verschiedene Ländergruppen definiert und eigene Schwerpunkte gesetzt. Ihre Ausführungen konzentrieren sich auf die östlichen Nachbarstaaten und den Raum des südlichen Mittelmeers. Ausdrücklich ausgenommen sind die westlichen Balkanländer, sowie Rumänien, Bulgarien und die Türkei.

2.3. Die Beziehungen zu den fünf Nachbarn in Südosteuropa (SOE) ([2]), wurden auf den Sondergipfeln in Zagreb (24.11.2000) und Thessaloniki (21.6.2003), sowie im Rahmen des „Stabilitätspaktes" und der vereinbarten Assoziierungsstrategie abgesteckt. Aktuell erarbeitet der EWSA auf Anfrage der italienischen Präsidentschaft dazu eine eigene Stellungnahme ([3]).

2.4. Unter Würdigung des breiteren Ansatzes der EK konzentriert sich der EWSA auf die ursprünglich im Initiativantrag befürwortete Schwerpunktsetzung auf die drei „östlichen Nachbarländer": Ukraine, Belarus und Republik Moldau. Im Vergleich mit den anderen Nachbarstaaten sind diese bisher kaum in länderübergreifende Kooperations- oder Strategieüberlegungen eingebunden. Auch der EWSA hat seine Position und seine Möglichkeiten in Bezug auf diese Länder nicht ausdrücklich definiert ([4]).

2.5. Den südlichen Mittelmeer-Anrainerstaaten wird im „Barcelona-Prozess" seit Jahren zu Recht politische Aufmerksamkeit und das eigene Förderungsprogramm MEDA gewidmet. An dieser Zusammenarbeit beteiligt sich der EWSA regelmäßig: Auf der Ministerkonferenz Europa-Mittelmeer in Barcelona (1995) wurde ihm der Auftrag erteilt, die Arbeit der Wirtschafts- und Sozialräte (oder vergleichbarer Einrichtungen) zu koordinieren — eine Aufgabe, die der EWSA erfüllt hat und auch weiterhin erfüllen wird, indem er jedes Jahr eine Konferenz Europa-Mittelmeer organisiert, themenspezifische Beiträge erarbeitet und bilaterale Beziehungen zu den Verbänden und Gewerkschaften der Region aufbaut. Der EWSA hat ferner bei der Kommission die Verwirklichung von Projekten im Rahmen von MEDA unterstützt. Diese Stellungnahme wird demnach nicht im Einzelnen auf die Mittelmeer-Strategie der EU eingehen, für die auf spezifische Dokumente und Aktivitäten verwiesen wird.

([1]) Dies umfasst die Länder des südlichen Mittelmeerraumes, der Westlichen Neuen Unabhängigen Staaten sowie Russland.

([2]) Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Serbien-Montenegro, Makedonien (FYROM), Albanien.

([3]) REX/153, Studiengruppe „Die Rolle der Zivilgesellschaft im Rahmen der neuen Strategie für den westlichen Balkan".

([4]) Gleichwohl werden diese Themen im Rahmen anderer Arbeiten berührt, wie beispielsweise in den Beziehungen zu Russland, der Auseinandersetzung um die Nördliche Dimension oder in der Zusammenarbeit auf Basis der gesamteuropäischen Verkehrskorridore, Letzteres schon seit Anfang der 90er Jahre.

2.6. Die Mitteilung der Kommission gibt den Beziehungen zur Russischen Föderation (RF) nur wenig Raum. Die drei südlichen Kaukasusländer Georgien, Armenien und Aserbaidschan, ab 2007 Nachbarn der erweiterten EU an der östlichen Schwarzmeerküste, werden auf Aufforderung des Rates vom Juni 2003 in der nächsten Etappe berücksichtigt.

3. **Die Grundzüge der Kommissionsstrategie zur Nachbarschaftspolitik**

3.1. Hauptziel der Nachbarschaftspolitik der EU ist, „einen Raum gemeinsamer Werte (Frieden, Freiheit, Prosperität) zu schaffen" und die Chance zu bieten, das wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Potenzial Europas zu erhöhen. Als Gegenleistung für politische und wirtschaftliche Reformen wird den betreffenden Ländern eine bessere Teilhabe am Binnenmarkt ([1]) — angelehnt am Modell des Europäischen Wirtschaftsraums — in Aussicht gestellt. Neu für die östlichen Nachbarstaaten wären Freihandels- und Kooperationsabkommen, wie sie teilweise schon mit den Mittelmeer-Anrainerstaaten bestehen.

3.2. Das unverkennbare Interesse der EU ist die Sicherung der Außengrenzen. So sollen sich die neuen Nachbarn verpflichten, bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung mitzuwirken und zu diesem Zweck Rücknahmeabkommen abschließen. Die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik sowie bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität und Korruption soll verstärkt werden. Im Gegenzug soll der Grenzverkehr verbessert und durch Abkommen über die lokalen Visaregelungen durchlässig gestaltet werden.

3.3. Die bestehende Vertragsgrundlage von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) soll nicht erweitert, sondern vollständiger ausgeschöpft werden. Auf dieser Grundlage sollen für jedes Nachbarland oder einzelne Regionen Aktionspläne ausgearbeitet werden, die das Zusammenspiel von Reformen und Zugang zum EU Binnenmarkt in konkreten Schritten ausgestalten können. Die Frage einer Beitrittsperspektive wird ausdrücklich ausgeklammert, das heißt weder positiv noch negativ beschieden. Dabei ist der Artikel 49 EGV zu beachten, im Entwurf der Europäischen Verfassung Artikel 1 Absatz 2, demzufolge die Union allen europäischen Staaten offen steht, „... die ihre Werte achten und sich verpflichten, ihnen gemeinsam Geltung zu verschaffen".

4. **Ergebnisse der Studienreise nach der Republik Moldau, Ukraine, Belarus**

4.1. Diese Vorstellungen einer EU-Nachbarschaftspolitik wurden mit Vertretern der zivilgesellschaftlichen Organisationen (OZG) und der Politik in der Republik Moldau, Ukraine und Belarus diskutiert. Die Erwartungen an die Beziehungen zur EU, die Befürchtungen hinsichtlich neuer Grenzziehungen und die Besonderheiten jedes einzelnen Landes sollen in die Bewertung des EWSA mit einfließen ([2]).

4.2. *Kurzcharakteristik der Länder*

4.2.1. Im Mittelalter Teil des litauisch-polnischen Großreiches danach Teil des Zarenreiches und „Sozialistische Sowjetrepublik", erklärte Belarus am 26.8.1991 seine Unabhängigkeit als Republik, erhielt jedoch enge Bindungen an Russland aufrecht, mit dem es seit geraumer Zeit einen Unionsvertrag verhandelt. Belarus gehört der OSZE an. Sein Gaststatus im Europarat ist seit 1997 wegen Verletzung der Statuten ausgesetzt. Seit dieser Zeit haben die EU sowie viele einzelne Mitgliedstaaten ihre diplomatischen Beziehungen stark eingeschränkt oder ganz eingestellt.

4.2.2. Auch die Ukraine gehörte teilweise zum litauisch-polnischen Großreich, und ein Teil der Anfang des 20. Jahrhunderts bestehenden Ukrainischen Nationalrepublik wurde Gründungsmitglied der Sowjetunion. Nach 1945 kamen einzelne Gebiete von Galizien, Teile der Ostslowakei, die Nordbukowina sowie 1954 die Krim hinzu. Am 24.8.1991 erklärte die Ukraine ihre Unabhängigkeit. Sie gehört der UNO an und beteiligt sich an den Aktivitäten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Seit 1995 ist sie Mitglied im Europarat. Die Mitgliedschaft in der WTO steht noch aus.

4.2.3. Das „Fürstentum Moldova" wurde 1812 als „Bessarabien" vom zaristischen Russland annektiert. Seit dem 27.8.1991 ist die Republik Moldau unabhängige Republik, 1994 entschied sich die Mehrheit der Bevölkerung gegen einen Anschluss an Rumänien. Die östliche Grenzregion zur Ukraine, Transnistrien, erhebt seit 1991 unter dem Einfluss des ehemaligen Sowjetgenerals Smirnow den Anspruch auf Autonomie und teilt faktisch das Land. Die Republik Moldau ist Mitglied der WTO und nimmt am Südosteuropa-Stabilitätspakt teil.

4.3. *Grundsätzliche Bewertung der EU-Nachbarschaftspolitik*

4.3.1. Die schärfste Kritik am Ansatz der EK kommt von ukrainischer Seite. Die Orientierung in Richtung EU ist dort zum Impuls für Reformen geworden, der alle Schichten der Gesellschaft vereint, wenngleich man nicht unbedingt immer dasselbe darunter versteht. Die meisten ukrainischen Gesprächspartner forderten mehr Anerkennung als europäisches Land und als wichtiger strategischer Partner einer erweiterten EU. Die angebotene Perspektive sei enttäuschend und unklar, da jeglicher Hinweis auf eine mögliche EU-Mitgliedschaft vermieden werde. Dennoch hat man recht schnell die EU-Initiative positiv gewendet und gestaltet nun intensiv die Chancen, die sich bieten.

([1]) Das heißt, Teilhabe an den sogenannten 4 Freiheiten (Waren, Kapital, Personen und Dienstleistungen).

([2]) Die Gespräche wurden von einer kleinen Delegation der Studiengruppe geführt, die vom 5. bis 12. Juli 2003 nach Chisinau (Republik Moldau), Kiew (Ukraine) und Minsk (Belarus) reiste.

4.3.2. Für die Republik Moldau ist die Annäherung an die EU auch eine Strategie des Überlebens, wünschenswerterweise über eine vollständige Teilnahme am Assoziierungsprozess für SOE. Das PKA, so gesteht man durchaus selbstkritisch ein, sei noch nicht hinreichend ausgeschöpft. Die Republik Moldau wünscht sich eine echte Chance der Wahl oder besser Balance in der Abhängigkeit zwischen den mächtigen Nachbarstaaten.

4.3.3. In Belarus ist die Entscheidung über eine Orientierung in Richtung EU oder RF noch nicht gefallen. Die Unionsperspektive mit Russland wird vom Präsidenten populistisch genutzt und sie hat Konsequenzen in vielen Bereichen des Alltags. Die EU sei mit ihrer Politik der Distanzierung in eine Sackgasse geraten und es sei ein großes Defizit entstanden, die demokratischen Vorstellungen und Werte der EU den Menschen nahe zu bringen. Es wäre ein Fehler, Belarus mit dem Präsidenten Lukaschenko gleichzusetzen, so lautete der Kommentar eines Experten. Mittlerweile zeichnen sich auch zunehmend Konflikte im Verhältnis zur RF ab.

4.4. *Erwartungen hinsichtlich wirtschaftlicher Konsequenzen*

4.4.1. Die ukrainische Wirtschaft weist hohe Wachstumsraten aus (9,1 % in 2001) und eine drastisch gefallene Inflationsrate (von 28,2 in 2000 auf 1,2 % in 2001). Auch verfügt das Land über gute Potenziale, sowohl an Rohstoffen und fruchtbarem Boden als auch an gut ausgebildeten Menschen. Viele Gesprächspartner in der Ukraine befürchten nun, dass die bevorstehende Osterweiterung der EU ihrem Land mehr Nach- als Vorteile bringen wird. Zumindest für eine bestimmte Dauer werden die Handelsbeziehungen mit den heutigen Beitrittsländern empfindlich gestört. Neue tarifäre und nichttarifäre Hemmnisse ebenso wie das Schengen-Abkommen mit strengen Grenzkontrollen und Visabestimmungen haben den bisher weitgehend freien Personen- und Warenverkehr mit den unmittelbaren Nachbarstaaten drastisch eingeschränkt.

4.4.2. Die Republik Moldau ist auch nach der staatlichen Unabhängigkeit von der RF ökonomisch abhängig: 98 % des Erdgasverbrauchs werden von dort eingeführt und mangels Geldes durch Verkauf von Anteilen an den (staatlichen) Unternehmen bezahlt. Daneben gibt es gegenwärtig kaum ausländische Investoren. Moldawien ist mit geringem Wachstum und hoher Inflationsrate zum Armenhaus Europas geworden: Mehr als die Hälfte der Bevölkerung lebt unter der Armutsgrenze von 2 US-Dollar pro Tag. Schätzungsweise 70 % der ökonomischen Wertschöpfung werden in der Schattenwirtschaft erbracht. Die meisten moldawischen Gesprächspartner befürchten weitere negative Auswirkungen durch die Erweiterung der EU, insbesondere mit Blick auf den Beitritt Rumäniens, der die wichtigen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den beiden Ländern erschweren würde.

4.4.3. Die wirtschaftliche Lage in Belarus verschlechtert sich alarmierend: Vor 1991 galt das Land als „die Montagehalle der Sowjetunion", insbesondere für Rüstungsgüter und für Feinmechanik und hatte einen vergleichbar hohen Lebensstandard. Die jede „westliche Modernisierung" ablehnende Wirtschaftspolitik des herrschenden Regimes hat zu einem kritischen Investitionsstau geführt. 80 % der Industrieanlagen seien faktisch abgeschrieben, so ein Experte in Minsk. So können die durchaus vorhandenen Potenziale und die geostrategisch günstige Lage (Transitland für russische Energielieferungen nach Westen und für Warenexporte nach Osten) nicht genutzt werden. Die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zu EU-Mitgliedstaaten sind auf einem solch niedrigen Niveau, dass die Verschiebung der EU-Außengrenze vor allem die Grenzregionen wirtschaftlich treffen wird und weniger die Gesamtsituation verändert.

4.5. *Sicherung der Grenzen und illegale Migration*

4.5.1. „Welches Interesse sollten wir haben, die Außengrenzen der EU zu sichern?" Dieser Satz symbolisiert die Haltung zu dem, was die EU als einen Interessenschwerpunkt ihrer Politik deutlich erkennen lässt. Die Grenzproblematik müsse mit mehr Verständnis und Weitblick angegangen werden.

4.5.2. Das zentrale Problem ist eine massiv wachsende Emigration, in der Regel von qualifizierten eher jungen Menschen. Nach übereinstimmenden Schätzungen sollen gegenwärtig allein mehr als fünf Millionen Ukrainer „illegal, oft getarnt als wiederkehrende Touristen" im Ausland leben und arbeiten, insbesondere in der RF und in der EU, auffallend zahlreich in Italien und Portugal. Diese „Auslandsukrainer" überweisen gut eine Milliarde Euro jährlich an ihre Familien im Heimatland. Ein ähnliches Bild ergibt sich für Belarus und Moldawien. Den Status und die Zukunft dieser „Illegalen" gilt es dringend und gemeinsam zu klären. Diese Probleme lösen sich nicht mit Rücknahmeabkommen.

4.5.3. Unübersehbar und schlicht nicht hinnehmbar ist das Ausmaß von Menschenhandel und Zwangsprostitution, einschließlich Kindesmissbrauch, die über die Grenzen betrieben werden. Die Ansätze grenzüberschreitender Ermittlungsarbeit und der Schutz der Opfer müssen ganz oben auf der Liste der Prioritäten der EU stehen.

4.5.4. Die Sicherung der Grenzen entsprechend dem Schengen-Abkommen solle dem kleinen Grenzverkehr sowie den Wirtschaftsbeziehungen und der allgemeinen Freizügigkeit möglichst wenig abträglich sein. Alleingelassen sieht man sich auch bei der Bewältigung der abgewiesenen Migranten aus Drittstaaten, die an der neuen EU-Außengrenze aufgrund schärferer Kontrollen gestoppt würden und deren Schutz ein humanitäres Problem darstelle.

4.6. *Arbeit der zivilgesellschaftlichen Organisationen* [1] *und ihre Erwartungen hinsichtlich der Beziehungen zur EU*

4.6.1. In allen drei Ländern gibt es ein umfassendes Netz an zivilgesellschaftlichen Organisationen, mit der größten Zahl in der Ukraine, wo schätzungsweise über 20 000 auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene in unterschiedlichsten Bereichen tätig sind. Selbst in Belarus schätzt man 3 000, davon 2 000 legal registriert. Allerdings sagt die bloße Zahl wenig über die Bedeutung und Unabhängigkeit bzw. die Rechte der Organisationen aus. Nur wenige sind in der Lage, sich über Mitgliedsbeiträge zu finanzieren. Gleichwohl gibt es in jedem Land eine Reihe ernst zu nehmender Akteure [2].

4.6.2. Die Organisationen der Sozialpartner tragen die charakteristischen Züge, wie sie in den heutigen Beitrittsländern auch zu erkennen waren und sind. Allerdings gilt für Belarus, dass weite Teile der reformierten ehemaligen Staatsgewerkschaften mittlerweile von der Präsidialverwaltung beherrscht und nicht mehr unabhängig sind. Die Verbände privater Unternehmen sind noch eher klein und haben kaum Ansätze branchenbezogener Arbeitsstrukturen. Die Industrie- und Handelskammern sind sehr aktiv und bisweilen als verlängerter Arm der Außenwirtschaftsbeziehungen unentbehrlich. Die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen funktioniert leidlich gut.

4.6.3. Für alle Gesprächspartner war eindeutig und von großer Wichtigkeit, im Austausch mit zivilgesellschaftlichen EU-Organisationen und Institutionen einen praktischen Erfahrungsaustausch zu organisieren. Das Informationsbedürfnis war groß und breit gefächert: angefangen von Verbandsstrukturen, Wirtschaftskontakten, Hintergrundinformationen zu Unternehmen, Dialog- und Verhandlungsstrukturen bis hin zu Themen wie Jugendpolitik, Verbraucherpolitik, e-learning u.v.m.

4.6.4. Der EWSA war weitgehend unbekannt und seine Arbeit und die Möglichkeit der Kontaktaufnahme rief ein um so größeres Interesse hervor. Der Aufbau regelmäßiger Beziehungen mit dem EWSA wird ausdrücklich begrüßt, vor allem weil der institutionelle Rahmen und die Zusammenarbeit aller zivilgesellschaftlichen Akteure auf europäischer Ebene in einem Gremium einen einfacheren Zugang verspricht.

4.7. *Die Förderpolitik der EU*

4.7.1. Die Urteile über die Erfahrungen mit der Förderpolitik der EU, vor allem TACIS, waren gespalten, zum Teil sehr kritisch, insofern es den bürokratischen Aufwand insbesondere vor Projektbeginn anbetrifft. Gewünscht wurde u. a. mehr Unterstützung zum Ausbau der Infrastruktur und Stärkung der Organisationen selbst („institution building"), nicht nur ihrer Beziehungen zur Regierung, mehr grenzüberschreitende Zusammenarbeit vor allem mit lokalen und regionalen Einrichtungen. Kritikpunkte waren „fehlende Nachhaltigkeit" auch wegen der knappen Laufzeiten der Förderung oder — besonders im Falle der Ukraine — das Fehlen einer individuelleren Unterstützung ähnlich dem PHARE-Programm.

4.7.2. Darüber hinaus sind die Vertreter der Zivilgesellschaft am weiteren Ausbau von Kontakten (wie von TAIEX für die Beitrittsländer gefördert), an einem regelmäßigem Erfahrungsaustausch (wie von TWINNING gefördert) und an der „Einbindung in die europäischen Dialogstrukturen" stark interessiert, worauf im Kapitel „Empfehlungen" näher eingegangen wird.

5. **Besondere Bemerkungen des EWSA**

5.1. *Binnenmarktzugang und Reformen*

Das Angebot der Kommission für eine engere wirtschaftliche Kooperation sowie das Bemühen, eine einheitliche Grundlage für alle Nachbarstaaten herzustellen, ist positiv, desgleichen die Strategie, in jährlichen Aktionsplänen rasch konkrete Erfolge zu erzielen. Mit einer Vermittlung europäischer Werte und einer echten Annäherung an das EU-Gesellschaftsmodell hat dies jedoch wenig zu tun. Aus den laufenden Beitrittsverhandlungen hätte vielmehr die Konsequenz gezogen werden müssen, dass die soziale und demokratische Dimension zu einer Integrationspolitik dazugehört. Vieles spricht dafür, mit dem Prinzip der Konditionalität weitsichtig umzugehen. Einerseits haben Aussichten auf Marktzugang begrenzten Einfluss auf innere Reformen, andererseits kann es durchaus sinnvoll sein, bei der Nichterfüllung von Konditionen die Aktivitäten nicht vollends einzustellen, sondern Reformkräfte zu unterstützen.

5.2. *Die Option eines europäischen Wirtschaftsraumes*

5.2.1. Die in der Mitteilung angedeutete Option eines europäischen Wirtschaftsraumes, ähnlich dem des heutigen EWR, ist kein geeignetes Modell für die Nachbarschaftspolitik der EU. Die charakteristischen Merkmale des EWR sind die volle Übernahme der Binnenmarktregeln und die Kapazität, diese auch zu überwachen und dabei zugleich nur einen sehr begrenzten Einfluss auf die politischen Entscheidungen der EU zu haben. Die heutigen Länder des EWR haben konkurrenzfähige Wirtschaftssysteme und stabile politische und soziale Systeme und entscheiden sich aus freiem Willen, nicht beizutreten. Für die östlichen Nachbarstaaten ist die Option EWR eine Illusion: würden sie die Voraussetzungen erfüllen, könnten sie genauso gut Mitgliedstaat werden. Erfüllen sie die Voraussetzungen nicht, dann ist der Zugang zum Binnenmarkt einseitig oder für ihre Wirtschaften brisant und die Gefahr von Sozialdumping und Wettbewerbsverzerrung groß.

---

[1] Eine genaue Darstellung der OZG sollte in Vorbereitung auf das Kolloquium, 6.2.4, in Auftrag gegeben werden.

[2] Zur Zeit der Studienreise liefen eindeutig repressive Verfahren gegen die Kernorganisation der NGO in Belarus, die als Ressourcen-Center für andere aus dem ländlichen Raum fungiert.

5.2.2. Für alle drei Länder gilt, dass ihre Produktionsstruktur und ihre Handelsvoraussetzungen eine einseitige Orientierung auf den EU-Markt heute nicht erlauben. Für bestimmte Erzeugnisse, beispielsweise aus der Landwirtschaft oder Energie, ist Russland unverzichtbar. Sie sind also objektiv gezwungen, zweigleisig zu agieren und ihre eigene Balance zwischen den Handelspartnern zu finden. Unklar ist zur Zeit, inwieweit die Bildung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes von der RF, Ukraine, Belarus und Kasachstan mit dem Abkommen von Jalta vom 19.9.2003 mit der Annäherung an die EU grundsätzlich konfligieren könnte.

5.3. *Mitgliedschaft: ja oder nein*

Es hat sich als Trugschluss herausgestellt, dass man die Frage der EU-Mitgliedschaft vermeiden könnte. Alle Versuche, eine „Nachbarschafts"-Definition zu finden, die darüber keine Aussage trifft, haben eher provoziert, als zur Klärung beigetragen. Ein offener Umgang mit dieser Frage wäre besser. Wenngleich die EU ihre jetzige Erweiterung erst einmal bewältigen muss, lässt sich dies doch mit der Verpflichtung vereinbaren, die Tür grundsätzlich offen zu halten (siehe 3.3). Damit wird diesen Ländern eine stärkere Rolle in der europäischen Integration zugestanden und dies ist ein wichtiger Impuls für Reformen. Die Entwicklung in den nächsten Jahren wird für diese Grundsatzfrage entscheidend sein.

5.4. *Die östliche Dimension*

Im Zuge der Debatte um die EU-Nachbarschaftspolitik hat sich Polen mit einem neuen Ansatz für die EU-Außenpolitik einen Namen gemacht. Ihr Entwurf einer „Östlichen Dimension" bezieht sich auf die Länder Belarus, Ukraine und die RF und fordert grundsätzlich eine intensivere Befassung mit den anstehenden Problemen der neuen Grenzziehung und eine stärkere Verbindung und Annäherung an diese Staaten. In diesem Sinne bezeichnet „Östliche Dimension" die Aufforderung an die EU-Außenpolitik, hier zukünftig einen Schwerpunkt zu setzen. Trotz ähnlicher Ausgangslage spricht jedoch vieles dafür, die Beziehungen zu diesen Ländern individuell zu gestalten.

6. **Länderbezogene Empfehlungen**

6.1. *Besondere Empfehlungen betreffend die Ukraine*

6.1.1. Die Ukraine ist vielleicht das von der Osterweiterung der EU am stärksten betroffene und gleichzeitig das am weitesten fortgeschrittene Land unter den osteuropäischen Nachbarn. Die ihr zufallende Rolle als Motor in der östlichen Nachbarregion der EU wird es nur dann voll ausfüllen können, wenn weitere Fortschritte für ein unabhängiges Rechtswesen und für die parlamentarische Demokratie verwirklicht werden. Durchgreifende Wirtschaftsreformen und die Annäherung an die Standards und Normen der EU sind in diesem Prozess entscheidend. Die noch verbleibenden — nach Aussage der EK eher technischen — Probleme, die einer Anerkennung des Status einer Marktwirtschaft in der Ukraine und einer Aufnahme in die WTO noch entgegenstehen, sollten so rasch wie möglich gelöst werden.

6.1.2. Der EWSA begrüßt die Pläne für eine rasche Formulierung des Aktionsplans 2004, sowohl von ukrainischer wie auch EU-Seite und plädiert für Transparenz und Konsultationen mit den ukrainischen OZG. Der EWSA folgt den Empfehlungen des EP, die Beziehungen zur Ukraine aufzuwerten. Dies sollte auch die Vorbereitung auf engere Handelsbeziehungen und die Prüfung eines visafreien Grenzverkehrs zwischen der erweiterten EU und der Ukraine mit einschließen.

6.1.3. Die EU sollte die auf die Ukraine übertragbaren Elemente aus dem PHARE-Programm übernehmen, um so zur Beschleunigung des Transformationsprozesses beizutragen.

Besondere Aufmerksamkeit sollte auch der „Euroregion Karpaten" (westliche Ukraine) zukommen und einer verbesserten Förderung der grenzüberschreitenden interregionalen Zusammenarbeit über Möglichkeiten der Gemeinschaftsinitiative INTERREG.

6.2. *Besondere Empfehlungen betreffend die Republik Moldau*

6.2.1. Die Lösung des Transnistrien-Konflikts, der eine faktische Teilung des Landes bedeutet, ist letztlich eine Voraussetzung für viele weitere politische und wirtschaftliche Entwicklungsprojekte. Die EU sollte ihr Engagement für eine rasche Lösung des Konflikts verstärken und das Zusammenwachsen fördern.

6.2.2. Prinzipiell sind die gleichen politischen und wirtschaftlichen Reformen wie in der Ukraine auch in Moldawien notwendig und dringend. Hier erstickt die Korruption aufgrund der Armut oft jede privatwirtschaftliche Initiative. Trotz höchster Förderquote pro Einwohner ändert sich offensichtlich zu wenig strukturell und in den politischen Rahmenbedingungen.

6.2.3. Mehr Augenmerk sollte sich auf die Förderung der zivilgesellschaftlichen Organisationen (OZG) richten. Sie können einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der im vorigen Absatz erwähnten Probleme — insbesondere der Bekämpfung der Korruption — leisten.

6.3. *Besondere Empfehlungen betreffend die Republik Belarus*

6.3.1. Der Aktionsplan der EK in der künftigen Nachbarschaftspolitik mit Belarus sollte einen klaren Schwerpunkt auf den freien Zugang zu allen Informationen und die Unterstützung der unabhängigen Medien legen.

6.3.2. Die EK sollte so bald als möglich, die in Minsk bestehende „Filiale" ihrer „Delegation" in Kiew, das als „Büro zur Umsetzung der technischen Hilfe" unter den herrschenden Bedingungen ausgezeichnete Arbeit leistet, in eine eigenständige Delegation umwandeln. Mehr Presse- und Öffentlichkeitsarbeit gerade im Vorfeld der kommenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen wäre wichtig.

6.3.3. Die Förderung demokratischer Strukturen und zivilgesellschaftlicher Organisationen erfordert Sachkenntnisse und Kontakte im Land. Insbesondere für Belarus gilt, dass Ansätze von Tacis-Projekten mit dieser Zielsetzung nicht ohne Vorabtreffen der beteiligten Partner starten können. Die eingeschränkten Beziehungen der EU zu Belarus haben hier große Defizite hinsichtlich der Kommunikation und des wechselseitigen Verständnisses entstehen lassen.

6.3.4. Der EWSA begrüßt die Verschärfung im Vorgehen gegen die Menschenrechtsverletzungen in Belarus, einerseits im Rahmen der Allgemeinen Zollpräferenzen von Seiten der EU, andererseits durch die Einleitung eines Verfahrens (*mission of inquiry*) von Seiten der IAO.

7. **Länderübergreifende Empfehlungen**

7.1. *Empfehlungen an die EK, Rat und EP*

7.1.1. Der EWSA begrüßt die im Juli 2003 bestätigte Absicht der EK, „die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit den östlichen und südlichen Nachbarn der erweiterten EU aufzuwerten“ und Kooperationsangebote zu verstärken, nicht nur auf wirtschaftlichem Gebiet sondern auch in der Innenpolitik und Rechtsangleichung. Hinsichtlich der Erleichterungen des Zugangs zum Binnenmarkt der EU empfiehlt der EWSA eine proaktive Strategie, die unterstützt wird durch eine Anpassung an technische Standards, eine Integration der Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsnetze verbunden mit der Unterstützung für die Anpassung dieser Länder an die rechtlich-administrativen Voraussetzungen für Unternehmenstätigkeit, wie beispielsweise „intellectual property rights, rules of origin“ (geistige Eigentumsrechte, Ursprungsregeln) oder den Aufbau von Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung.

7.1.2. Die Vorschläge zur innerorganisatorischen Umsetzung dieser Ziele in der EK sind weniger überzeugend. Die generaldirektions-übergreifende Zusammenarbeit ist zwar sinnvoll, allerdings nur, wenn die politische Zuständigkeit und Handlungsfähigkeit stark genug und klar definiert ist. Unter dem Label „Wider Europe“ subsumiert man afrikanische wie europäische Staaten. Der EWSA empfiehlt, die Regionen „östliche Nachbarstaaten“ und „südliches Mittelmeer“ zu trennen, um den Besonderheiten dieser Länder besser gerecht zu werden, insbesondere den schon festgelegten Zielen der Euro-Mediterranen Strategie.

7.1.3. Als vorrangige Aufgaben empfiehlt der EWSA konkrete Projekte auf folgenden Arbeitsfeldern:

— Förderschwerpunkt für den Aufbau unabhängiger OZG und des zivilen Dialogs; Stärkung der Sozialpartner und des sozialen Dialogs, insbesondere auch auf betrieblicher Ebene;

— Maßnahmen, um die Schaffung solider Bedingungen für die Unternehmens- und Marktwirtschaftsreform sowie bevorzugte Handelsbeziehungen und Instrumente zur Förderung und zum Schutz von Investitionen zu unterstützen;

— menschenfreundliche Rechtsvorschriften zur Erleichterung des freien Personenverkehrs an den neuen Außengrenzen der EU, um die Verbindungen zwischen den „neuen Nachbarn“ und den neuen Mitgliedstaaten der EU so wenig wie möglich zu erschweren. Es muss unbedingt verhindert werden, dass neue Mauern entstehen [1];

— verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Menschenhandel und internationaler Kriminalität;

— Bekämpfung der Korruption, auch als ein wesentliches Hindernis für ausländische Direktinvestitionen; die Unterstützung durch unabhängige zivilgesellschaftliche Organisationen ist hier unerlässlich;

— Übergangslösungen für die illegalen Migranten aus diesen Ländern, die sich in der EU aufhalten [2];

— gemeinsame Strategien zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten (HIV, Tuberkulose);

— umweltpolitische Kooperationsprojekte;

— Projekte zur Förderung des kulturellen, wissenschaftlichen und bildungspolitischen Austausches und die Öffnung einzelner Agenturen der EU für die interessierten Nachbarländer [3];

— eine bessere EU-Informationspolitik durch Eröffnung von Euro-Info-Zentren und Unterstützung der Arbeit freier Medien, unter Umständen durch Austauschprogramme für Journalisten;

— komplementär sollte die Berichterstattung über die Länder in der EU intensiviert werden;

— die Einführung grenzüberschreitender Kooperationsprogramme zwischen den Beitrittsstaaten und den „neuen Nachbarstaaten“ insbesondere im Bereich allgemeine und berufliche Bildung sowie der wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Zusammenarbeit.

---

[1] Beispielsweise mit Dauervisa ohne oder mit symbolischer Gebühr; die Erfahrungen mit dem finnisch-russischen Grenzregime zeigen, dass dies mit einer Schengen-Grenze sehr gut vereinbar ist. Im Grenzverkehr zwischen Polen und der Ukraine, Ungarn und der Ukraine sowie Kaliningrad sind kürzlich kostenlose Visa vereinbart worden. Mittlerweile liegt auch ein Vorschlag der EK zum kleinen Grenzverkehr vor, der in die richtige Richtung weist.

[2] Zwischen der Ukraine und Portugal wurde kürzlich ein Abkommen über den befristeten Aufenthalt ukrainischer Arbeitnehmer unterzeichnet. Portugal und Griechenland haben mittlerweile jeweils bilateral mit der Ukraine Einwanderungsquoten vereinbart.

[3] Die Europäische Stiftung für Berufsbildung in Turin bezieht die drei Länder bereits seit der Gründung Mitte der 90er Jahre ein.

7.1.4. Die EK stellt ab 2007 ein neues Finanzierungsinstrument für die Nachbarschaftspolitik in Aussicht. Dabei müssen die derzeitigen Praktiken des TACIS-Programms, die zu bürokratisch und zu weit von den tatsächlichen Bedürfnissen der Gesellschaft der betroffenen Länder entfernt sind, überwunden werden. Der EWSA schlägt vor, einerseits bestimmte Projekte (Infrastrukturen, Umwelt, Bildung) zu fördern, andererseits den Aufbau unabhängiger Organisationen der Zivilgesellschaft und ihre Zusammenarbeit mit den Partnern in der EU zu stärken. Die Kooperationsprojekte sollten sich insbesondere auf Themen wie die Entwicklung des Unternehmergeistes und der Innovation, die Transparenz des wirtschaftlichen Lebens und die Bekämpfung der Korruption, die Förderung des sozialen Dialogs, die Bekämpfung jeglicher Formen der Diskriminierung, die Chancengleichheit zwischen Mann und Frau, die Stärkung der lokalen Entscheidungsträger, den Schutz der Umwelt sowie die Wertschätzung des Kulturerbes und der kulturellen Vielfalt konzentrieren.

7.1.5. Der EWSA empfiehlt, die nationalen Aktionspläne und die Projekte der Nachbarschaftspolitik miteinander zu verbinden und bei der jährlichen Revision der Aktionspläne mit aufzuführen. Eine finanzielle Unterstützung könnte dann an das Bestehen eines „mittelfristigen Reformprogramms" geknüpft werden. Jährliche Fortschrittsberichte würden mehr Transparenz und Erfolgskontrolle sicherstellen. Sie sollten auch Gegenstand von Konsultationen in diesen Ländern sein, nicht nur in den respektiven Gremien und gemeinsamen Ausschüssen mit der EU. Ein solcher Ansatz setzt aber voraus, dass ein Vertrauensverhältnis aufgebaut wird und die Ziele der Nachbarschaftsbeziehungen nicht einseitig von der EU vorgegeben werden.

7.2. *Empfehlungen an die weitere Befassung im EWSA*

7.2.1. Die vom EWSA seit Jahren praktizierten „strukturierten Dialoge" mit den Partnerorganisationen in den „Beitrittstaaten", einzelnen Regionen (AKP, MERCOSUR) oder bilateral (China, Indien) zeigen positive Wirkungen. Dieses Instrument sollte auch in Bezug auf die drei östlichen Nachbarländer in Form von Verbindungsausschüssen genutzt werden. Damit könnte man unmittelbar handeln und längerfristig die Einrichtung „Gemischter Beratender Ausschüsse (GBA)" vorbereiten, die grundsätzlich im Rahmen der bestehenden PKA realisiert werden können.

7.2.2. Um das offenkundig vorhandene Informationsdefizit zu mildern, sollten der Zugang zu den über Internet verfügbaren EWSA-Dokumente und Veröffentlichungen speziell diesem Benutzerkreis näher gebracht werden. Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Umwelt- und Verbraucherschutzverbände, die bisher wenig Möglichkeiten der freien Entfaltung hatten.

7.2.3. Inhaltlich sollte sich der EWSA neben dem Aufbau starker Organisationen und einem effektiven sozialen und zivilen Dialog insbesondere mit dem Thema „Umgang mit illegalen Migranten" befassen; hier hat der EWSA bereits im Juni 2001 wichtige Vorschläge gemacht [1].

7.2.4. Der Aufbau enger Kontakte des EWSA zur OZG der östlichen Nachbarstaaten ist eine langfristige Aufgabe und wird wesentlich bereichert durch die neuen Mitgliedstaaten mit ihren Kenntnissen und Kontakten, die sie in eine EU-weite Strategie einbringen. Als Auftakt empfiehlt sich die Durchführung eines Kolloquiums im EWSA, nach dem Vorbild der Konferenz mit den Beitrittsländern, dies unter Einschluss von Repräsentanten aus der RF, um weitere Anregungen für die künftige Gestaltung der Beziehungen zur EU zu erhalten. Es sollte in Brüssel möglichst im Herbst 2004 stattfinden.

7.2.5. EWSA und EP sollten wo immer möglich stärker kooperieren und den Erfahrungsaustausch zwischen den jeweiligen Verbindungsausschüssen pflegen.

7.2.6. Die nächsten Schritte von EK und Rat werden sich vor allem auf die konkreten Aktionspläne beziehen. Der EWSA kann hier einen wichtigen Beitrag leisten und sollte sich entsprechend beteiligen.

7.2.7. Der EWSA als Vertretung der organisierten Zivilgesellschaft der EU sollte die einzelstaatlichen Verbände in den Mitgliedstaaten veranlassen, Kontakte mit der Zivilgesellschaft dieser Länder zu suchen und zu pflegen, um deren demokratische und soziale Entwicklung zu unterstützen.

7.3. *Weitere Anregungen*

7.3.1. Die „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)", der Europarat sowie die Vereinten Nationen leisten wichtige Arbeit in den betreffenden Ländern. Die EU sollte ihre Aktivitäten daran ausrichten.

7.3.2. Die Nachbarländer der erweiterten EU werden sich um so schneller dem EU-Durchschnitt annähern, je mehr sie von privaten Direktinvestitionen sowie von langfristigen Krediten profitieren können. Deshalb sollten die Fonds der Europäischen Investitionsbank (EIB) für diese Länder unmittelbar zugänglich sein sowie die Möglichkeiten der Europäischen Bank für den Wiederaufbau Europas (EBRD) verstärkt werden.

7.3.3. Die EU sollte ein stärkeres Gegengewicht zur Politik von Internationalem Währungsfonds (IWF) und Weltbank bilden, indem sie Wege zu sozial ausgewogenen Reformen aufzeigt, insbesondere in der Unterstützung für die Reformen der Sozialschutzsysteme. Im Gegenzug sollten Weltbank und IWF gleichermaßen in die Pflicht genommen werden, die Organisationen der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft zu stärken. Dies sollte in enger Zusammenarbeit mit dem EWSA, anderen EU-Institutionen und der Internationalen Arbeitsorganisation geschehen.

[1] ABl. C 260 vom 17.9.2001, S. 104.

8. **Die Rolle der Russischen Föderation (RF)**

8.1. Die Zukunft der Länder Belarus, Ukraine und Republik Moldau ist maßgeblich geprägt durch ihr Verhältnis zur RF. Aus diesem Grund — aber auch grundsätzlichen Überlegungen, die der Bedeutung der RF Rechnung tragen — sollte die EU an einer engeren Zusammenarbeit mit der RF interessiert sein und die Beziehungen weiter ausbauen. Der EWSA sollte dies auch in seiner Arbeit berücksichtigen und die Kontakte zu den Organisationen in der RF verstärken.

8.2. Auf der Grundlage des revidierten PKA und der „Gemeinsamen Strategie" der EU und ihrer Mitgliedstaaten mit Russland sollte auch der EWSA seine Vorstellungen in einer eigenen Stellungnahme präzisieren. Neben dem Ziel, die Zusammenarbeit auf zivilgesellschaftlicher Ebene zu fördern und ein tieferes Verständnis füreinander zu schaffen sollte es darum gehen, die demokratische Entwicklung und die Reformprozesse in der RF zu unterstützen, wie sie sich etwa bei der Integration in die WTO ergeben werden. Das unter Ziffer 7.2.4 vorgeschlagene Kolloquium im Herbst 2004 schließt selbstverständlich die Beteiligung aus der RF mit ein und könnte als Auftakt dienen. Ein „Runder Tisch", wie beispielsweise mit Indien realisiert, wäre eine mögliche Arbeitsplattform für weitere Schritte und eine Verstetigung der Beziehungen EU-RF.

Brüssel, den 11. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Rates (EG) zur Verlängerung bis 31. Dezember 2005 der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2501/2001 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2004 und zur Änderung der vorgenannten Verordnung“

(KOM(2003) 634 endg. — 2003/0259 (ACC))

(2004/C 80/35)

Der Rat beschloss am 13. November 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss, Herrn Pezzini zum Hauptberichterstatter für diese Stellungnahme zu bestellen.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 78 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. In den letzten Jahrzehnten hat die EU regelmäßig ihr System der Handelspräferenzen zu Gunsten der Entwicklungsländer den sich verändernden Umständen angepasst und entsprechend aktualisiert. Die letzte größere Revision des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) trat am 1. Januar 1995 für die darauf folgenden zehn Jahre in Kraft. Das revidierte APS läuft demnach am 31. Dezember 2004 aus, so dass eine erneute Überarbeitung Not tut.

1.2. Die Kommission wollte ursprünglich ihre Vorschläge für die neue Regelung, die am 1. Januar 2005 in Kraft treten sollte, im September 2003 veröffentlichen. Sie beschloss jedoch, die Einführung der neuen Regelung um ein Jahr zu verschieben und eine Übergangsregelung vorzuschlagen, der zufolge die bestehenden Leitlinien vorbehaltlich einiger relativ geringfügiger, vor allem technischer Änderungen weiter angewendet werden. Die neue Regelung soll nun am 1. Januar 2006 für zehn Jahre in Kraft treten.

1.2.1. Der Beschluss, eine grundsätzliche Überarbeitung der Regelung noch aufzuschieben, wird unter anderem damit begründet, dass die WTO-Verhandlungsrunde in Doha noch nicht abgeschlossen sei und ihren Ergebnissen nicht vorgegriffen werden solle. Hinzu kommt noch die von Indien vor der WTO gegen die EU angestrengte Klage. Zwar bezieht diese Klage sich nur auf die „Drogenregelung“, doch wären, wenn dieser Klage stattgegeben wird, alle als Anreiz konzipierten Sonderregelungen betroffen.

2. Die Vorschläge der Kommission

2.1. Die Kommission schlägt für die Übergangszeit zwei Änderungen der bestehenden Regelung vor, wobei diese mit den Leitlinien von 1994 vereinbart sind. Als wichtigste Änderung wird die jährliche Anpassung des Angebots durch die Graduierung vorgeschlagen. Die Graduierung gibt es seit 1996, doch wurde sie bisher noch nicht auf jährlicher Basis angewandt. Um negative Auswirkungen auf Länder mit einem schwachen vom APS erfassten Handelsvolumen zu vermeiden, soll die Graduierung nur auf die Hauptbegünstigten und nicht auf die kleinsten Länder angewendet werden. Die Kommission schlägt daher vor, dass Entwicklungsländer, die in mindestens einem Referenzjahr mit weniger als 1 % zu den Einfuhren der EU im Rahmen des APS beigetragen haben, dieser Graduierung nicht unterliegen sollen. Ferner werden Zolltarifpräferenzen, die im Einklang mit der Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 Anhang 1 Spalte D aufgehoben wurden, wieder eingeführt.

2.1.1. Des Weiteren wird vorgeschlagen, die jährliche Veröffentlichung der Mitteilung über die Vorbereitung der jährlichen Graduierung im Amtsblatt einzustellen, da sie zu Ungewissheit und Verwirrung führt.

2.2. Die zweite Änderung betrifft die als Anreiz konzipierte Sonderregelung für den Schutz der Arbeitnehmerrechte. Die Kommission hält es für notwendig, die Anreiz-Funktion dieser Regelung zu verstärken, um die schrittweise Übernahme der in der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) genannten Normen zu fördern. Sie schlägt daher vor, Art. 14 Abs. 2 durch folgenden Wortlaut zu ersetzen:

„2. Die Zollpräferenzen im Rahmen der als Anreiz konzipierten Sonderregelung für den Schutz der Arbeitnehmerrechte können Ländern gewährt werden,

a) deren innerstaatliche Rechtsvorschriften die Normen, die in den IAO-Übereinkommen Nrn. 29 und 105 über Zwangsarbeit, Nrn. 87 und 98 über die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, Nrn. 100 und 111 über die Nicht-Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und Nrn. 138 und 182 über Kinderarbeit niedergelegt sind, im Wesentlichen enthalten und die diese Rechtsvorschriften effektiv anwenden oder

b) die sich in nennenswertem Maße für die schrittweise Übernahme und Umsetzung der wesentlichen Bestandteile dieser Normen einsetzen.“

2.3. Die ursprünglich für 2004 vorgesehene Bewertung der „Drogenregelung“ wird auf das neue letzte Jahr der geltenden Regelung verschoben (2005).

3. **Bemerkungen**

3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss kann die Argumentationslinie nachvollziehen, die die Kommission zu dem Beschluss bewegt hat, die Einführung eines neuen endgültigen APS-Systems zu verschieben und die geltende Regelung mindestens bis zum 31. Dezember 2005 zu verlängern.

3.2. Der EWSA befürwortet den Ausschluss derjenigen Länder vom Graduierungsmechanismus, auf die weniger als 1 % der Einfuhren der vom Allgemeinen Präferenzsystem der EU erfassten Waren in die EU entfallen, da dies eine Rückkehr zu den in den Leitlinien von 1994 beschriebenen eigentlichen Grundsätzen der Graduierung darstellt. Erfreulicherweise wird mit diesem neuen Mechanismus nicht der Frage vorgegriffen, ob im Rahmen der neuen APS-Regelung, die nun 2006 in Kraft treten soll, weitere Änderungen erforderlich sein werden.

3.2.1. Der EWSA ist auch damit einverstanden, dass die jährliche Veröffentlichung der Mitteilung über die Vorbereitung der jährlichen Graduierung im Amtsblatt eingestellt wird, da sie keinem sinnvollen Zweck zu dienen scheint.

3.3. Der EWSA begrüßt die Absicht der Kommission, die Anreiz-Funktion der Sonderregelung für den Schutz der Arbeitnehmerrechte zu stärken, und befürwortet die damit verbundene Änderung.

3.4. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Bewertung der „Drogenregelung“ folgerichtig auf das neue letzte Jahr der geltenden Regelung verschoben wird.

3.5. Der EWSA erwartet, dass die Anreizfunktion des APS für den Umwelt-, Verbraucher-, Klima- und Tierschutz zukünftig wirksamer eingesetzt und ausgebaut wird.

3.6. Der EWSA ist derzeit auf Ersuchen von Kommissionsmitglied Pascal Lamy mit der Erarbeitung einer Sondierungsstellungnahme zum „Allgemeinen Präferenzsystem“ befasst und wird sich in diesem Rahmen mit den Fragen auseinandersetzen, die sich im Zusammenhang mit der Einführung eines neuen endgültigen Systems erheben.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der Zivilgesellschaft im Rahmen der neuen europäischen Strategiefür den westlichen Balkan“

(2004/C 80/36)

Im Rahmen des italienischen EU-Ratsvorsitzes ersuchte der Ständige Vertreter Italiens bei der Europäischen Union den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss mit Schreiben vom 8. April 2003 um eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 21. November an. Berichterstatter war Herr Confalonieri.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 110 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

1. Vorbemerkung

1.1. Dieses Dokument geht auf das „Ersuchen um Erarbeitung von Sondierungsstellungnahmen für den italienischen Ratsvorsitz“, und zwar hier einer Sondierungsstellungnahme zur „Rolle der Zivilgesellschaft im Rahmen der neuen europäischen Strategie für den westlichen Balkan“ zurück; es soll festgestellt werden, wie die Zivilgesellschaft zur Umsetzung der Agenda von Thessaloniki für die Länder der Region und die EU beitragen kann ([1]).

1.2. In dieser Untersuchung wird Bezug genommen auf die Mitteilung der Kommission vom 21. Mai 2003 „Der Westbalkan und die Europäische Integration“ ([2]). Außerdem wird hervorgehoben, wie beharrlich sich der EWSA für die Gründung und den Aufbau von zivilgesellschaftlichen Verbänden und Einrichtungen sowie nichtstaatlichen Organisationen eingesetzt hat, da diese für die Entwicklung der Demokratie auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene von grundlegender Bedeutung sind ([3]).

2. Einleitung

2.1. Die Rolle der organisierten Zivilgesellschaft (OZG) im Rahmen der neuen Strategie für den Westbalkan besteht darin zu gewährleisten, dass auf dem schwierigen und komplexen Weg zur Kohäsion und EU-Integration dieser fünf Länder konkrete Ziele des sozialen Fortschritts ([4]) erreicht werden, die für die Balkanländer und Europa insgesamt wichtig sind.

2.2. Die Agenda von Thessaloniki ([5]) gibt die grundlegenden Interventionsbereiche an, in denen die Regierungen tätig werden müssen: Unterstützung beim Aufbau demokratischer Institutionen; Förderung der Wirtschaftsentwicklung; Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption; regionale Integration und politische Zusammenarbeit sowohl innerhalb der Balkanregion als auch gegenüber der EU.

2.3. Der auf dem Gipfeltreffen in Thessaloniki ([6]) vorgelegte und verabschiedete Vorschlag der Europäischen Kommission beschreibt die Strategie zur Stärkung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) und zur Anbahnung von Beitrittsvorbereitungsabkommen mit den Balkanländern durch die Anwendung von Mechanismen, die sich bei den anderen Bewerberländern als erfolgreich erwiesen haben. Die politische Neuerung von Thessaloniki besteht darin, dass das Kooperationsprogramm durch die Aufnahme von Partnerschaften für die europäische Integration ([7]) bereichert wird.

([1]) Die Länder des westlichen Balkanraums sind: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Serbien und Montenegro; in diesem Gebiet liegt auch die Region Kosovo.

([2]) Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM(2003) 285 endg.

([3]) Im Zusammenhang mit Mittel- und Südosteuropa siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Erweiterung in den Bewerberländern“, ABl. C 85 vom 8.4.2003, S. 65, und die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Förderung der Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft in Südosteuropa — Erfahrungen der Vergangenheit und künftige Herausforderungen“, ABl. C 208 vom 3.9.2003, S. 82.

([4]) Zum Begriff des sozialen Fortschritts in der Erklärung von Kopenhagen siehe Verpflichtung Nr. 1–4. C. Turi, Comunità Internazionale e sviluppo sociale: tendenze recenti („Staatengemeinschaft und soziale Entwicklung: jüngste Tendenzen“), in La Comunità Internazionale, Quartalheft der SIOI (Società italiana per l'organizzazione internazionale), Band LVI, Nr. 1, 2001, S. 53–74, Editoriale Scientifica, Neapel 2001.

([5]) „Die Agenda von Thessaloniki für die westlichen Balkanstaaten: auf dem Weg zur europäischen Integration“, Rat (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen), 16. Juni 2003.

([6]) Gipfeltreffen EU — westliche Balkanstaaten, Erklärung, Thessaloniki, Generaldirektion Außenbeziehungen, 21. Juni 2003.

([7]) Die Politik zur Unterstützung der Balkanländer konzentriert sich auf Kohäsionsziele und geht über die Wiederaufbaustrategie hinaus, wie in folgendem Dokument des griechischen Vorsitzes angeregt wurde: Arbeitsdokument — Prioritäten des griechischen Vorsitzes für den westlichen Balkan, Januar 2003.

2.4. In diesem neuen Rahmen für die Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen der EU und den westlichen Balkanländern lässt sich die Rolle der OZG wie folgt beschreiben:

— Erneuerung der Gesetze und Institutionen im Sinne der partizipativen Demokratie, des sozialen und zivilen Dialogs und einer besseren Governance;

— Stabilisierung bzw. Schaffung eines gesunden und innovativen Umfelds für die Entwicklung von Wirtschaft, Gesellschaft und Industrieproduktion;

— Eröffnung neuer soziokultureller Horizonte mit dem Ziel, uneingeschränkte Rechtsstaatlichkeit, ziviles Zusammenleben und interkulturellen Dialog, politischen Pluralismus und ein Verständnis von Europa, zu dem auch die Balkanländer gehören, zu verbreiten und fester zu verankern;

2.5. Die Agenda von Thessaloniki legt dar, wie Europa Lehren aus der Erfahrung mit den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) gezogen hat und einige wichtige Lehren aus dieser Erfahrung anwenden will. Viele Fortschritte sind möglich durch die Errichtung eines demokratischen Systems und einer Marktwirtschaft, aber eine demokratische Regierungsform gewährleistet als solche noch keine Demokratie. Erforderlich ist vielmehr ein komplexes Netz von Institutionen und offiziellen wie inoffiziellen Verfahren. Viele Institutionen der Demokratie in den Ländern, auf die sich unsere Überlegungen beziehen, sind noch unausgereift und bringen Tendenzen zum Ausdruck, die als undemokratisch betrachtet werden können, so die Tendenz, die Informationen und Entscheidungsprozesse zu zentralisieren. All dies macht deutlich, wie wichtig die Zusammenarbeit ist, um eine Demokratie aufzubauen, das Bewusstsein für die sozialen Probleme zu schärfen und soziale und wirtschaftliche Initiativen bei den Bürgern vor Ort umzusetzen ([1]).

2.6. Dabei konzentrieren wir uns nicht nur auf kritische Punkte und Gefahren, die zu Pessimismus und Defätismus führen können, sondern wir wollen die vorhandenen Chancen und Stärken, die es zur Stärkung der Rolle der OZG in den Westbalkanländern zu nutzen gilt, kritisch bewerten und in einen Zusammenhang stellen.

2.7. Genauer gesagt hat sich der EWSA mit Hilfe der 2002/2003 erzielten Ergebnisse des von der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (ESB) geförderten PHARE-Programms „Förderung von Kultur und Praxis des sozialen Dialogs sowie der Beteiligung der Zivilgesellschaft und damit verbundener Netzwerke in Südosteuropa“ eine vergleichende Übersicht über die Möglichkeiten, Grenzen und Perspektiven des sozialen Dialogs in den südosteuropäischen Ländern verschaffen können. Diese Erfahrung zeigt vor allem, dass der direkte Vergleich und die gegenseitige Kenntnis eine unverzichtbare Grundlage für die Herausarbeitung realistischer Interventionsstrategien bilden, die den tatsächlichen Bedürfnissen der Partnerorganisationen entsprechen ([2]).

2.8. Vor dem Hintergrund des südosteuropäischen Szenarios erscheinen jedoch zwei Fragen als wesentlich für die EU: Wie können eindeutige Bezugsgrößen für den Aufbau des Sozialstaats und der Governance definiert werden, die auf in allen europäischen Ländern geltenden Werten beruhen und wie können die Grundsätze und Werte, die sich in Europa gefestigt haben, angesichts der Herausforderungen der Erweiterung und der Gefahren der Globalisierung für die Wirtschafts- und Produktionssysteme, die Arbeitsmärkte und somit für die Lebensqualität in den EU-Staaten, den Bewerber- und Nachbarländern gefördert werden? ([3])

2.9. Inhalt des vorliegenden Dokuments ist zunächst die Auseinandersetzung mit drei übergeordneten Aspekten der Rolle der OZG, nämlich der politisch-institutionellen, der wirtschaftlichen und der kulturellen Bedeutung der Zivilgesellschaft in Bezug auf all ihre Bestandteile; ferner werden einige aktuelle Merkmale der OZG in den westlichen Balkanländern dargestellt. Im Anschluss daran enthält das Dokument eine Interpretation der Agenda von Thessaloniki unter dem Gesichtspunkt der Rolle der Zivilgesellschaft. Und schließlich werden einige Perspektiven für die Stärkung der OZG aus regionaler, nationaler und europäischer Sicht aufgezeigt.

3. Die übergeordneten Aspekte der Rolle der organisierten Zivilgesellschaft

3.1. Beim derzeitigen Stand der Dinge kommt der OZG in ihrer komplexen und heterogenen Gesamtheit eine grundlegende Rolle für den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess und die neue Strategie von Thessaloniki, zu der sich die Länder des westlichen Balkans und die EU verpflichtet haben, zu.

3.2. Nur wenn die OZG eine aktive Rolle übernimmt, können sich die Entwicklungs-, Kohäsions- und Integrationsprogramme der EU auf die auswirken, für die sie eigentlich bestimmt sind: die Bürger, die Europäer sind oder künftig sein wollen.

([1]) La realtà della cooperazione, 1997-1998. L'aiuto allo sviluppo nel rapporto annuale delle ONG Internazionali. („Die Realität der Zusammenarbeit, 1997–1998. Entwicklungshilfe im Jahresbericht der internationalen NGOs“). Tagung zum Thema Westliche Hilfe für die ehemals kommunistischen Länder Mittel- und Osteuropas, S. 212–220. Herausgegeben von Movimondo und Manitese, Rosemberg und Sellier, Turin 1998.

([2]) Das von D. Marinkovic herausgegebene vergleichende Dossier ist in der Europäischen Stiftung für Berufsbildung verfügbar. Als Abschlussmaßnahme des Projekts verabschiedeten die südosteuropäischen Sozialpartner auf der Tagung vom 3. bis 5. März 2003 in Zagreb Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

([3]) Dabei handelt es sich um eine sehr komplexe Problematik, auch hinsichtlich des Rechtsrahmens der EU. Eine der bedeutendsten Entwicklungen im EU-Integrationsprozess ist die Verabschiedung der EU-Charta der Grundrechte. Die Bedeutung dieses Dokuments liegt in dem Ziel, das damit verfolgt wird: klare und eindeutige Verankerung der politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte der „Unionsbürger“. Für eine vergleichende Analyse dieses Dokuments mit der Europäischen Sozialcharta und der Europäischen Ordnung der sozialen Sicherheit siehe: S. Bertozzi, I diritti socio-economici dei cittadini nell'Europa del XXI secolo („Die sozialen und wirtschaftlichen Rechte der Bürger im Europa des 21. Jahrhunderts“), in La Comunità Internazionale, Band LVII, Nr. 2, 2002, Quartalsheft der SIOI, Editoriale Scientifica, Neapel 2003, S. 233-244.

3.3. Damit sich die internationalen Programme auf die Bürger auswirken, müssen sich die Regierungen und staatlichen Einrichtungen uneingeschränkt, transparent und bewusst engagieren. Die Entwicklung der partizipativen Demokratie und des sozialen und wirtschaftlichen Umfelds ist im Wesentlichen ein politisches und nicht nur ein technisches Problem.

3.4. Die Bedeutung der aktiven Rolle der OZG umfasst folgende Aspekte:

— den sozio-politischen und institutionellen Aspekt, denn die OZG ist unabdingbare Voraussetzung für den Aufbau des sozialen und zivilen Dialogs und der partizipativen Demokratie;

— den wirtschaftlichen und sozialen Aspekt, denn die OZG ist die grundlegende Variable eines Wirtschaftswachstums, das Hand in Hand geht mit einer humanen Entwicklung der Gesellschaft vor Ort;

— den soziokulturellen Aspekt, denn die OZG ist der Katalysator, der Brutkasten für neue kulturelle Perspektiven und Maßnahmen, die offen sind für den Pluralismus in all seinen gesellschaftlichen Ausdrucksformen und die den Grundsätzen der EU und der internationalen Zusammenarbeit entsprechen: dem zivilen Dialog; der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten; dem Streben nach Frieden, besserer Demokratie und nachhaltiger Entwicklung.

3.5. Hinsichtlich jedes dieser übergeordneten Aspekte manifestiert sich die Zivilgesellschaft, die folglich als komplexe Gesamtheit verschiedener Bestandteile zu betrachten ist. Unter OZG ist die heterogene Gesamtheit folgender Einrichtungen zu verstehen: [1]

— Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber;

— sonstige repräsentative wirtschaftliche und soziale Interessengruppen wie Branchen-, Unternehmer-, Industrie-, Berufs- und Dienstleistungsverbände;

— nichtstaatliche Organisationen (NGOs), in denen sich Personen mit gemeinsamen Anliegen zusammenschließen, so Umweltverbände, Wohlfahrtseinrichtungen, Vereine auf Gegenseitigkeit, Verbraucherverbände, Menschenrechtsorganisationen, kulturelle Einrichtungen, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen;

— sog. community based organisations: Frauen-, Jugend-, Familien-, Seniorenverbände und alle Organisationen, über welche die Bürger am Leben in den örtlichen Gemeinwesen teilnehmen können;

— Vereinigungen mit religiösem Bezug.

3.6. Die OZG umfasst praktisch alles, was auf der Ebene zwischen dem Einzelnen und dem Staat existiert. Die soziale und kulturelle Identität jedes Bestandteils der Zivilgesellschaft hängt mit seinem Aktionsradius zusammen, was es nicht unbedingt leichter macht, seinen effektiven Wirkungsgrad und seine tatsächlichen Kompetenzen zu bestimmen.

3.7. Im weiten Sinne kann der soziale Dialog all diese Bestandteile umfassen, was zu einer pluralistischen und multilateralen Definition des sozialen Dialogs führt, aber in Wirklichkeit beschränkt sich die Praxis des sozialen Dialogs in den Ländern, um die es hier geht, auf die — im Übrigen nicht immer anerkannte — Auseinandersetzung zwischen den Regierungsbehörden und den Sozialpartnern: Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden.

3.8. Schon auf dieser Ebene des sozialen Dialogs und der Dreiparteien-Konzertierung stellt sich das Problem der effektiven Unabhängigkeit der Sozial- und Wirtschaftspartner von den Regierungen und Staatsapparaten sowie von finanziellen Interessen, die nichts mit dem Anliegen des sozialen Dialogs zu tun haben.

3.9. Die am stärksten gefestigte Tradition des sozialen Dialogs im heterogenen Umfeld der fünf Westbalkanländer haben die Gewerkschaften, vor allem — aber nicht nur — mit den Regierungsbehörden und in staatlichen Großunternehmen; die Arbeitgeberverbände sind im sozioökonomischen Gefüge dieser Länder hingegen völlig neu und vertreten v. a. KMU. Die Industrie- und Handelskammern, sofern sie existieren und funktionieren, üben die Aufgaben der Arbeitgeberverbände aus, sind jedoch völlig mit rechtlichen und institutionellen Fragen echter Unabhängigkeit, Selbständigkeit und Interessenvertretung beschäftigt [2]. Die Wirtschafts- und Sozialausschüsse der westlichen Balkanländer sind ebenfalls ein Novum, das auf den Stabilitätspakt und den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess zurückgeht und den Vorgaben der IAO entspricht [3].

3.10. Was die anderen Bestandteile der OZG außer den Vertretern der Arbeitswelt und der Sozialpartner anbelangt, ist die Lage im westlichen Balkanraum ziemlich komplex und schwer zu analysieren. Im Grunde besteht ein weit gespanntes Netz zivilgesellschaftlicher Organisationen, welches das Ergebnis einer zehnjährigen internationalen Zusammenarbeit für die Menschenrechte und die am stärksten benachteiligten Gesellschaftsgruppen, aber auch technischer Maßnahmen zur Unterstützung der Zivilgesellschaft und der örtlichen Gemeinwesen ist (zahlreiche Maßnahmen zur Förderung des Kapazitätsausbaus, des empowerment, der Transparenz, der Rechenschaftspflicht, der Ausbildung zu Nachhaltigkeit usw.).

---

[1] Eine Zusammenfassung der Kriterien für Organisationen der Zivilgesellschaft, die der EWSA den zuständigen Behörden empfiehlt, ist in der EWSA-Stellungnahme (ABl. C 208 vom 3.9.2003, S. 82) enthalten. Die in der vorliegenden Sondierungsstellungnahme verwendeten Definitionen stimmen auch mit jenen des UNDP und der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (ESB) überein.

[2] D. Marinkovic, Social dialogue in Southeast European countries, in: Collection/textbook for Trade Union education, Online-Veröffentlichung, herausgegeben von Dragan Đuric, Juni 2003, S. 15-18.

[3] Für eine vergleichende Analyse des sozialen Dialogs in den verschiedenen nationalen Kontexten sei verwiesen auf das von der Europäischen Stiftung für Berufsbildung veröffentlichte Dossier, Belgrad, Juli 2002.

3.11. Dieser „Zweig" der Zivilgesellschaft deckt sich weitgehend mit den vor Ort tätigen NGOs. Zu bemerken ist jedoch, dass diese unabhängigen Organisationen nicht als Ergebnis vor Ort verwurzelter sozialer Bewegungen betrachtet werden können und ihre Arbeit auch nicht auf einer vor Ort vorhandenen Fähigkeit beruht, die Bedürfnisse zu ermitteln und eigenständige Antworten auf die lokalen Bedürfnisse zu geben. Viele NGOs fungieren als soziale Dienstleister, sind jedoch zum Großteil abhängig von den großen internationalen Geldgebern (den internationalen Finanzinstituten (IFI), den UN-Agenturen und den großen internationalen NGOs, die aus diesen hervorgegangen sind) und stehen potentiell in Konkurrenz zueinander, was den privaten Welfare-Markt anbelangt. Es handelt sich praktisch um ein System der Dienstleistungserbringung, das sich vor Ort selbst am Leben hält. [1]

3.12. Die eigentliche Herausforderung für die örtlichen Gemeinwesen besteht daher darin, die Kompetenzen und Dienstleistungskapazitäten der vor Ort tätigen NGOs auf eigenständige gesellschaftliche Institutionen und Organisationen zu verlagern und dadurch ihre eigene unabhängige OZG zu schaffen und zu stärken.

3.13. Um die derzeitige Lage der OZG in den Westbalkanländern zusammenfassend zu beschreiben, muss man auf den Transformationsprozess zurückgehen, der ihnen gemein ist: ein nicht nur postkommunistischer Übergang, sondern eine Nachkriegszeit, in der aufzubauen ist, was es dort noch nie gab, und wiederaufzubauen ist, was von Krieg, Hass und Verbrechen gewaltsam zerstört wurde.

3.14. Gerade die OZG ist das beste Beispiel dafür. Die fünf Länder müssen das Fehlen einer vom Staat unabhängigen Zivilgesellschaft und das Fehlen politischer, sozialer und wirtschaftlicher Rechte sowie der Menschenrechte während des sozialistischen Regimes überwinden. Gleichzeitig fordert der wirtschaftliche Transformationsprozess auf allen Gebieten seinen sozialen Preis, während die Befreiung vom ethnisch geprägten Nationalismus und von den Denkweisen der Volkszugehörigkeit im sozialen Gefüge und im Alltag der örtlichen Gemeinwesen noch in ihren Anfängen steckt.

3.15. Zusammenfassend kann man sagen, dass sich derzeit vier Synergiefaktoren auf den Zustand der OZG im Westbalkanraum und auf die Stärkung ihrer Rolle zum Zwecke der politischen und sozialen Demokratisierung auswirken:

— das zunehmende, eigenständige Erneuerungs- und Durchsetzungsvermögen der Sozial- und Wirtschaftspartner im Rahmen der in den verschiedenen Ländern unternommenen Reformen des Transformationsprozesses;

— die Entwicklungen aufgrund der engen Konfrontation der verschiedenen Länder mit den EU-Politiken (einschließlich der Angaben der IAO und der Wirtschafts- und Sozialausschüsse);

— Tendenzen, die von konkreten Erfahrungen aller anderen Bestandteile der Zivilgesellschaft (außer den Sozial- und Wirtschaftspartnern) mit der internationalen Zusammenarbeit und von ihrer selbständigen Fähigkeit zur Erneuerung und Durchsetzung herrühren;

— die Fähigkeit der Regierungen und staatlichen Einrichtungen, nicht nur auf all diese verschiedenen Anforderungen zu reagieren, sondern konkret institutionelle, wirtschaftliche und soziale Reformen umzusetzen, welche die Probleme der Gesellschaft vor Ort wirksam lösen und deren Erwartungen erfüllen.

4. Organisierte Zivilgesellschaft, Demokratie und Aufbau von Institutionen

4.1. Unter dem Begriff social governance können alle Arten und Weisen verstanden werden, auf welche die Zivilgesellschaft an den im Leben eines Landes wesentlichen Entscheidungsprozessen beteiligt ist [2].

4.2. Die Relevanz und Effizienz der gesellschaftlichen Beteiligung an den politischen Entscheidungsprozessen hängt jedoch nicht nur vom Vorhandensein einer dynamischen, ausreichend gegliederten und durch einen Rechtsrahmen, der die Befugnisse und Tätigkeitsbereiche regelt, unterstützten OZG ab, sondern grundlegend auch von folgenden Faktoren:

— vom Grad der administrativen und politischen Dezentralisierung im lokalen Umfeld;

— vom Frieden oder besser gesagt von der Abwesenheit bewaffneter Konflikte;

— von der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Regierungen und auch durch andere Akteure der internationalen Partnerschaft (dies können im Rahmen von Zusammenarbeitsprogrammen in- oder ausländische NGOs sein, die im Auftrag internationaler Organisationen oder Einrichtungen handeln).

4.3. Diese knappen Angaben sollen als Einleitung zu zwei kritischen Punkten dienen, die von mehreren Seiten festgestellt wurden und den derzeitigen Stand des sozialen Dialogs und der Partizipation in den Westbalkanländern sowie die Möglichkeiten ihrer strategischen Verbesserung im Hinblick auf eine Übernahme der Gemeinschaftspolitiken betreffen.

---

[1] Aktuelle Informationen zu diesem Thema: siehe Website des Osservatorio sui Balcani, eine Website für unabhängige Informationen, unter „Società civile", insbesondere das Dossier *„Il ruolo di ONG e società civile nell'integrazione europea"* von Claudio Bazzocchi, Januar 2002. Anm. d. Übers.: http://www.osservatoriobalcani.org.

[2] Diese Definition stammt z. B. aus dem Human Development Report — Albania 2002. Challenges of Local Governance and Regional Development des HDPC (Human Development Promotion Center) in Tirana im Auftrag des UNDP (United Nations Development Programme), Abschnitt 5 „Democratic Governance Framework", S. A 1. Anm. d. Übers.: http://www.undp.org.al.

4.4. Der erste kritische Punkt betrifft die Haltung der Regierungen und staatlichen Einrichtungen zur OZG und ihren Bestandteilen. „Diese wurde als wichtigstes Handikap für den sozialen und zivilen Dialog ausgemacht. Es konnten nur einige wenige Fälle ermittelt werden, in denen die Behörden bereit waren, Organisationen der Zivilgesellschaft in wirkliche Konsultationen einzubeziehen, bzw. wo die Behörden den Bedarf hierfür erkannten. In einigen Fällen ist eine bessere Rechtsgrundlage für Organisationen der Zivilgesellschaft erforderlich." ([1])

4.5. Es ist wichtig, dass alle Regierungen und staatlichen Einrichtungen der Westbalkanländer diese Haltung ablegen und ein neues, auf die EU ausgerichtetes Bewusstsein erlangen. Die Rolle der OZG im demokratischen Leben darf nicht als ideologischer Widerspruch und operativer Ersatz für die staatlichen Institutionen und Behörden betrachtet werden, sondern muss sich als ergänzende, synergetische Rolle entwickeln, die vorwiegend durch einvernehmliche Konsultationen und Verhandlungen zwischen den Beteiligten ausgeübt wird, welche kollektive Interessen vertreten sowie über branchen- oder bereichsspezifische Kompetenzen und eine direkte Kenntnis der Bedürfnisse der Individuen und sozialen Gruppen verfügen.

4.6. Die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der OZG von den Regierungen und staatlichen Einrichtungen ist ein wichtiges Prinzip der Demokratie, aber auch ein Wert, der materiell und immateriell gefördert werden muss. Die Möglichkeit der OZG, sich uneingeschränkt zu entwickeln und zu existieren, hängt im Wesentlichen von einer positiven Wechselwirkung zwischen Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialpolitik auf allen Ebenen und in allen Anwendungsbereichen sowie von einer offenen politischen Debatte ab.

4.7. Der zweite kritische Punkt besteht im gegenseitigen Misstrauen zwischen den wichtigsten Vertretern der Arbeitswelt und der Sozialpartner, d. h. zwischen den Akteuren des sozialen Dialogs, wie er heute in den Westbalkanländern existiert ([2]).

4.8. Dieser kritische Punkt hängt eng mit dem allgemeineren Problem zusammen, dass es kein einheitliches Sozialstaatsmodell und keine eindeutigen Vorgaben und Vorschriften für die Durchführung des sozialen Dialogs gibt. Dies führt in der öffentlichen Meinung und kollektiven Erfahrung offensichtlich dazu, dass mehrere politische Interpretationen und operative Praktiken nebeneinander bestehen, deren Träger auch die verschiedenen Bestandteile der OZG sind.

4.9. Zu diesem kritischen Punkt hat der Ausschuss bereits geäußert, wie dringend diesen Fragen größere Aufmerksamkeit gewidmet werden müsse, sowohl hinsichtlich einer stärkeren Koordinierung der gemeinschaftlichen Ziele als auch im Hinblick auf die Unterstützung bei der Einführung und Entwicklung sozialer Systeme, die sowohl eindeutigen Grundsätzen als auch den wirklichen Bedürfnissen der einzelnen Länder entsprechen ([3]).

4.10. Was den Kenntnisstand der Öffentlichkeit und die verbreiteten Meinungen betrifft, müssen die seriösen Medien zur Information der Öffentlichkeit — nicht nur in den Westbalkanländern, sondern auch in der EU — offener und ausgewogener auf die sozialen Kosten der Transformation hinweisen.

4.11. Auch in dieser Hinsicht ist die Zivilgesellschaft — v. a. jene ihrer Bestandteile, die das Recht auf Information durch die Medien vertreten — das Schlüsselelement.

5. Organisierte Zivilgesellschaft, Wirtschaftswachstum und menschliche Entwicklung

5.1. Der modernsten und anerkanntesten Definition zufolge ist „Entwicklung" ein umfassender wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und politischer Prozess mit dem Ziel, den Wohlstand der gesamten Bevölkerung und aller Einzelpersonen beständig zu mehren auf der Grundlage aktiver, freiwilliger und signifikanter Partizipation an diesem Prozess und an der ausgewogenen Verteilung des sich daraus ergebenden Nutzens ([4]).

5.2. Entwicklung als Menschenrecht braucht die Zivilgesellschaft und den sozialen Dialog und beruht darauf, dass die OZG insgesamt funktioniert. Dies gilt nicht nur für die Bestandteile der Zivilgesellschaft, welche die Arbeitswelt und die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern vertreten, sondern auch für alle anderen Bestandteile der OZG. Um die große Bedeutung der OZG für die Entwicklung zu beschreiben, soll im Folgenden berichtet werden, wie die UNDP die Maßnahmen zur menschlichen Entwicklung der Gesellschaft definiert.

5.3. Wirtschaftswachstum ist ein wichtiger Faktor der menschlichen Entwicklung, kann diese jedoch nur vorantreiben, wenn die Vermehrung des Privateinkommens ausgewogen erfolgt und das Wirtschaftswachstum zu öffentlichen Investitionen in die menschliche Entwicklung, in Schulen, gesundheitliche, soziale u. a. grundlegende Dienstleistungen führt. Die menschliche Entwicklung hängt außerdem von der in Familien und Gemeinden geleisteten unbezahlten Arbeit ab, durch die Menschen unterstützt und betreut oder Leistungen von gesellschaftlichem Nutzen und Wert, für den Umweltschutz und das Kultur- und Naturerbe erbracht werden ([5]).

5.4. Eine insgesamt aktive OZG ist ein Zeichen für ein gesundes sozioökonomisches und politisches Umfeld, das Innovation, Wandel, unternehmerische Kreativität und Internationalisierung fördert. Darauf müssen die von der EU und den Westbalkanländern gemeinsam durchgeführten Entwicklungs-, Kohäsions- und Integrationsprogramme abzielen.

([1]) Stellungnahme des EWSA in ABl. C 208 vom 3.9.2003, S. 82.
([2]) D. Marinkovic, a.a.O., S. 11-18.
([3]) Vgl. die EWSA-Stellungnahme in ABl. C 85 vom 8.4.2003, S. 65.
([4]) In der Kopenhagener Erklärung, genauer in der Präambel der Erklärung über das Recht auf Entwicklung, wird die Unteilbarkeit und Unabhängigkeit der einzelnen Aspekte des Entwicklungsprozesses bekräftigt. Näheres s. C. Turi, a.a.O., S. 55.
([5]) UNDP, *10º Rapporto su Lo sviluppo umano. La Globalizzazione* („10. Bericht über die menschliche Entwicklung. Die Globalisierung"), Rosemberg e Sellier, 1999, S. 61.

6. Organisierte Zivilgesellschaft, kultureller Pluralismus und internationale Zusammenarbeit

6.1. Der enorme soziokulturelle Wandel, der sich in den letzten zehn Jahren in den Balkanländern vollzogen hat, lässt sich nicht nur an den Fortschritten auf dem Weg zu einer Marktwirtschaft und zum Aufbau pluralistischer und liberaler Gesellschaftsordnungen und politischer Systeme festmachen. Die Bevölkerung des westlichen Balkans hatte in dieser Zeit unter folgenden Dingen stark zu leiden:

— unter der Gefahr politischer und sozialer Instabilität;

— unter Armut;

— unter Willkür im Umgang mit den Gesetzen und Grundrechten;

— unter der Brutalität des organisierten Verbrechens;

— unter einem gravierenden demographischen Ungleichgewicht infolge der dramatischen und zwangsweisen Vertreibung ganzer Volksgruppen durch Kriege, infolge der ungezügelten Verstädterung und der starken Abwanderung von Arbeitskräften;

— unter der Übertreibung der „ethnischen" Unterschiede, d. h. unter der schändlichen Manipulation historisch-kultureller Gegebenheiten wie der verschiedenen Sprachen, Religionen, Traditionen, Werte, Erinnerungen und Lebensarten.

6.2. Bei diesem letztgenannten Punkt handelt es sich um das Erbe der Vergangenheit und Gegenwart, das zu niedrigen politischen und materiellen Zwecken verdreht und verzerrt wurde nach Denkmustern des Konflikts, des Missbrauchs, der Gewaltverbreitung, der Verneinung des zivilen Zusammenlebens und der Missachtung der kulturellen Vielfalt. Die Investitionen in Ressourcen und Kompetenzen, die notwendig sind, um die durch all dies verursachten Schäden zu reparieren, müssen ebenso hoch angesetzt werden wie die Investitionen in die Entwicklung und wirtschaftliche und institutionelle Liberalisierung im westlichen Balkanraum.

6.3. Zwar wurden — wenn auch in sehr unterschiedlichem Maße in den verschiedenen Ländern/ Gebieten — viele Fortschritte erzielt, was die Stabilität der lokalen Institutionen und das Wirtschaftswachstum anbelangt; für die gesamte Zivilbevölkerung des Balkans bleibt jedoch noch sehr viel zu tun, wobei die verschiedenen kulturellen Werte und lokalen Traditionen geachtet und das demokratische Leben und die Rechtsstaatlichkeit in der ganzen Region gewährleistet werden müssen. Es ist allzu offensichtlich, dass die Ausnahmesituation eines einzigen Landes/Gebiets das Gleichgewicht der gesamten Balkanregion schwer gefährdet.

6.4. Dabei handelt es sich um Veränderungen, die (noch weniger als die anderen) nicht von oben vorgegeben werden können, sondern in der Bevölkerung selbst keimen müssen, auf der Grundlage des kollektiven Alltagslebens. Daher erfasst die Idee einer neuen Zivilgesellschaft heute den gesamten Balkanraum; ihre Grundlage ist die Achtung und der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Fähigkeit, den zivilen Dialog und die soziale Partizipation an der Lösung lokaler Probleme wiederaufzubauen und dabei das Denkmuster der Volkszugehörigkeit zu überwinden. Diese Idee findet sich in den Initiativen vieler NGOs wieder, die auf Solidarität und laizistischer oder religiöser internationaler Gemeinnützigkeit basieren und sich für Maßnahmen zugunsten der lokalen Gemeinschaften und Institutionen einsetzen, insbesondere für die Rechte der benachteiligten Bürger, der Frauen und Minderjährigen.

6.5. Die Erfahrung, das Wissen, die direkte operative Fähigkeit und auch die Fähigkeit zum Ausgleich zwischen den Kulturen, wie sie von diesen Bestandteilen der OZG unter Beweis gestellt wurden, dürfen nicht mehr ausschließlich in den Dienst der Nothilfe gestellt werden, sondern müssen die Isolierung überwinden, institutionalisiert werden und dem sozialen und demokratischen Leben der lokalen Gemeinschaften zugute kommen. Es sei erneut betont, wie wichtig geeignete Verfahren der politischen Dezentralisierung [1] für die Ausübung der Demokratie „von unten" sind.

7. Die Bedeutung der Nutzung von Erfahrungen mit internationaler Zusammenarbeit zugunsten der Zivilgesellschaft und der lokalen Gemeinwesen

7.1. Die Agenda von Thessaloniki betrifft in allen Bereichen eine entscheidende Frage: das Verhältnis zwischen internationalen Hilfen, lokalen Ressourcen und kulturellen Ansätzen.

7.2. Im westlichen Balkanraum muss ein positives Verhältnis zwischen den Bürgern und der öffentlichen Verwaltung, zwischen den Individuen und den Gemeinschaften, zwischen den Bürgern und dem Staatsgebiet aufgebaut werden, um sowohl das Angewiesensein auf humanitäre Hilfe als auch das jeder Eigenverantwortung abträgliche Warten auf ausländische Investitionen zu überwinden.

7.3. Die Rolle der OZG steht im Mittelpunkt dieser entscheidenden Frage.

7.4. Abgesehen von den Schwächen und der Anfälligkeit der OZG, die wir in Kapitel 3 dieses Textes darzustellen versucht haben, gibt es auch Stärken und Chancen, die durch eine zehnjährige internationale Zusammenarbeit zugunsten der Organisationen der Zivilgesellschaft und der lokalen Gemeinwesen in den Gebieten des westlichen Balkanraums entstanden sind [2].

---

[1] Dies bezieht sich auf die regionale Regierungsebene und die Kommunalverwaltung.

[2] Zur Dokumentation: Guida ai Paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica. Annuario politico economico („Leitfaden zu den mittel- und osteuropäischen Ländern sowie den Ländern des Balkans"), hrsg. von CeSPI, Il Mulino, Bologna; C. Bazzocchi, „Il ruolo di ONG e società civile nell'integrazione europea" („die Rolle der NGOs und der Zivilgesellschaft bei der europäischen Integration"), auf der Website: http://auth.unimondo.org, 7.2.2002.

7.5. Zusammengefasst handelt es sich um Kompetenzen und bewährte Praktiken zur Stärkung der Demokratisierungsprozesse „von unten"; zur Wirtschaftsentwicklung auf der Grundlage der verbleibenden lokalen Ressourcen und der Hinzuziehung externer Ressourcen und zur Stärkung des Sozial- und Humankapitals in all seiner Vielfalt.

7.6. Betrachten wir einen interessanten Fall, die Agenturen der lokalen Demokratie (ALD) für Südosteuropa und ihre Tätigkeit für das demokratische Leben der lokalen Gemeinwesen.

7.7. Die ALD — elf sind derzeit tätig — sind eine 1993 in Straßburg mit Zustimmung des Europarats und insbesondere des Kongresses der Gemeinden und Regionen in Europa (KGRE) zustande gekommene Organisation. Alle ALD sollen vernetzt arbeiten, um den Stabilisierungs- und regionalen Entwicklungsprozess im Rahmen des Stabilitätspakts zu stärken. Sie fördern Programme der dezentralen Zusammenarbeit durch die Anbahnung von Partnerschaften zwischen lokalen Gebietskörperschaften aus der EU und den Balkanländern sowie NGOs und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft ([1]).

7.8. Über diese Erfahrung der dezentralen Zusammenarbeit hinaus können natürlich nicht alle von Organisationen der Zivilgesellschaft verwalteten Arten der internationalen Zusammenarbeit mit den Balkanländern beschrieben werden, aber man kann sagen, dass sich für die OZG immer genauere und bedeutendere Tätigkeitsbereiche abzeichnen, nämlich:

— der Aufbau von Institutionen,

— die lokale Entwicklung,

— Ausbildung und Empowerment des Human- und Sozialkapitals unter Berücksichtigung der Chancengleichheit,

— Frieden und ziviles Zusammenleben, interkultureller Dialog und Achtung der kulturellen Unterschiede,

— Einwanderung und Mobilität der Bürger sowie die besonderen Probleme der Flüchtlinge und Vertriebenen.

7.9. All dies in einer Perspektive horizontaler Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ländern der Region und vertikaler Zusammenarbeit mit Europa.

7.10. Wenn die Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft und der lokalen Institutionen von den nationalen und internationalen Institutionen angemessen unterstützt und aufgewertet wird, kann sie im Rahmen der umfassenderen und systematischeren Agenda von Thessaloniki eine bedeutende strategische Rolle spielen. Die Zusammenarbeit beinhaltet hauptsächlich einen ständigen Austausch und die Einführung von Mechanismen zur Vernetzung repräsentativer Einrichtungen der OZG im direkten Kontakt zu den sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Problematiken der verschiedenen Regionen.

8. Die Rolle der organisierten Zivilgesellschaft hinsichtlich der Agenda von Thessaloniki

8.1. Die Rolle der OZG im Rahmen der neuen europäischen Strategie für die Westbalkanländer zu untersuchen, bedeutet v. a. zu berücksichtigen, dass die europäische Integration nicht ein Problem ist, das nur die Regierungen und Staatsverwaltungen betrifft, sondern eine Herausforderung, die alle gesellschaftlichen Kräfte angeht.

8.2. Aus dieser Sicht entsprechen die großen, in der Agenda von Thessaloniki beschriebenen Tätigkeitsbereiche den spezifischen Bereichen, in denen sich die Organisationen der Zivilgesellschaft aus der EU und den Balkanländern betätigen können und sollten.

Stärkung der Institutionen

8.3. Beim vorgesehenen Einsatz des Amtes für technische Hilfe und Informationsaustausch (TAIEX) zur technischen Unterstützung bei der Anpassung der Rechtsordnungen an den gemeinschaftlichen Acquis und beim Einsatz des Instruments der Städtepartnerschaften (damit Beamte der Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen in die öffentliche Verwaltung der Balkanländer einbringen können) fällt der OZG die Aufgabe zu, darüber zu informieren und zu kontrollieren, dass technische Maßnahmen und Austauschmaßnahmen dieser Art konkrete Entwicklungen hervorbringen, in deren Verlauf sich vor Ort innovative Kompetenzen ansiedeln, die sich positiv auf die verschiedenen Governance-Ebenen auswirken.

Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption, Aufbau der Rechtsstaatlichkeit und politische Zusammenarbeit

8.4. Bei der im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vorgesehenen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres zum Aufbau des Rechtsstaats kommt der OZG die aktive Rolle zu, die Rechtsstaatlichkeitskultur auf allen Ebenen des gesellschaftlichen Lebens zu fördern und zu verbreiten, das Vertrauen der Bürger in die Behörden zu stärken sowie die wirklichen Erfordernisse bei der Freizügigkeit für Bürger und Waren, den Wanderungspolitiken und der Rückkehr der Flüchtlinge zu vertreten. Die OZG wird beurteilen können, welche Fortschritte erzielt werden und welche etwaigen Misserfolge eintreten.

Wirtschaftsentwicklung

8.5. Die Einbeziehung der OZG ist die einzige Möglichkeit zu verhindern, dass sich die makroökonomischen und die Infrastrukturmaßnahmen nicht völlig von den vor Ort verankerten Zielen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, die von den lokalen Gemeinwesen und den einzelnen Bürgern als Fortschritte erkennbar sind, entfernen.

([1]) Die ALD führen Wirtschaftsentwicklungs-, europäische Integrations-, grenzüberschreitende Kooperationsprojekte, Projekte zur Stärkung der lokalen Institutionen, Menschenrechts- und humanitäre Hilfsprojekte durch. Genauere Informationen sind auf folgender Website enthalten: http://www.idaaonline.org, wo auch der im Mai 2003 veröffentlichte Bericht über die zehnjährigen Tätigkeiten verfügbar ist.

Zugang zu Gemeinschaftsprogrammen

8.6. Es ist unmöglich, die OZG getrennt von den wichtigen Maßnahmen zu betrachten, welche die europäische Zusammenarbeit auf dem Balkan in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung, Energieressourcen und nicht erneuerbare Ressourcen wie Wasser auslösen kann. Es sei jedoch hervorgehoben, dass dringend seriöse Informationen über die Modalitäten und Anforderungen für den Zugang der verschiedenen Organisationen der Zivilgesellschaft und ihrer Partner zu den Gemeinschaftsprogrammen vermittelt werden müssen.

Quer durch alle Einzelmaßnahmen

8.7. Darüber hinaus spielt die OZG eine bedeutende Rolle bei der Verbreitung von Informationen und Kenntnissen sowie bei der Schärfung des Bewusstseins für den von der EU und den westlichen Balkanländern eingeschlagenen Weg und für die damit verbundenen Schwierigkeiten und Chancen.

9. **Perspektiven für die Stärkung der organisierten Zivilgesellschaft**

9.1. Es ist wichtig, auf dem Weg des Zusammenhalts und der EU-Integration der Westbalkanländer die offensichtlichsten kritischen Punkte zu überwinden, damit alle Bestandteile der OZG eine aktive und wirksame Rolle entfalten können. Der EWSA hat bereits die Notwendigkeit hervorgehoben, sowohl die Sozialpartner als auch die anderen Bestandteile der OZG stärker einzubeziehen und zu konsultieren, um einen für die Westbalkanländer wirklich konstruktiven sozialen und zivilen Dialog zu gewährleisten ([1]). Folgende Perspektiven erscheinen auf dieser Ebene der Reflexion als praktikabel:

— Nutzung der internationalen Partnerschaft zur Gewährleistung der Kontinuität der Initiativen hinsichtlich Finanzierung, Ressourcen und Kompetenzen entsprechend den in der Agenda von Thessaloniki vorgesehenen Maßnahmenprogrammen. Inwieweit die Agenda von Thessaloniki umgesetzt werden kann, hängt zum Großteil davon ab, dass die Organisationen der Zivilgesellschaft dafür mobilisiert werden, Projekte im Rahmen von Gemeinschaftsprogrammen mit regionalen und europäischen Partnerschaften vorzuschlagen und umzusetzen;

— Überwindung des ideologischen Misstrauens und der operativen Distanz zwischen den staatlichen Institutionen, den lokalen Behörden und der OZG; Förderung der Kommunikation und Verbindung zwischen den verschiedenen Bestandteilen der OZG zu einem System innerhalb der einzelnen Länder und zwischen den einzelnen Ländern mit dem Ziel der Schaffung eines regionalen Netzes; dabei sollte man sich auf die Umsetzung einvernehmlicher Modelle des Zusammenhalts und der social governance ausrichten, die den europäischen Ausrichtungen entsprechen;

— von grundlegender Bedeutung ist weiterhin die Förderung der Vernetzung zwischen europäischen Organisationen und Organisationen der verschiedenen Balkanländer auf allen Ebenen.

Auch die Weltbank und der IWF sollten sich in Zusammenarbeit mit dem EWSA, anderen EU-Institutionen und der IAO an der Stärkung der Organisationen der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft beteiligen.

9.2. Zur Stärkung der Rolle der OZG im lokalen Umfeld sei hier angeregt, die Zusammenarbeit und Vernetzung der verschiedenen Bestandteile der OZG zu fördern und zu unterstützen, wodurch folgende Ziele verfolgt werden:

a) Stärkung der Konsultations- und Dienstleistungsfähigkeit der Sozial- und Wirtschaftspartner, damit sich diese die Bedürfnisse der Bürger und lokalen Gemeinwesen zu eigen machen; dies kann erfolgen durch die Verbindung und systematische Interaktion mit den anderen Bestandteilen der OZG wie Basis- und Solidaritätsorganisationen sowie NGOs, die sich für lokale Entwicklungsprojekte engagieren;

b) stärkere Verdeutlichung der Bedeutung der anderen Bestandteile der OZG außer den Sozial- und Wirtschaftspartnern — das sind von den öffentlichen und zentralen Institutionen unabhängigere Bestandteile als die Sozial- und Wirtschaftspartner, die aber auch anfälliger für Isolierung und rasche Erschöpfung ihrer Dienstleistungs- und Tätigkeitsmöglichkeiten sind. Geschehen muss dies im Wege systematischer Verbindungen und Interaktionen mit den Sozial- und Wirtschaftspartnern, um die Gewinnung von Informationen über die wirklichen Bedürfnisse der Bürger und lokalen Gemeinwesen sowie die Gewinnung von Erfahrungen und erfolgreichen Praktiken zu fördern.

Auf diese Weise kann aus der für alle Seiten nützlichen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bestandteilen der OZG ein Hebel des Empowerment und der Selbstsicherheit der Zivilgesellschaft insgesamt gegenüber den staatlichen und zentralisierten Institutionen erwachsen, v.a. in folgender Hinsicht:

— Bedeutung der kollektiven Interessenvertretung;

— Gewährleistung der Achtung der Rechte der Bürger und ihres freien Zugangs zum sozialen und zivilen Dialog, zur politischen Partizipation und zur Ausübung der Solidarität;

— Fähigkeit aller Komponenten des politischen und zivilen Lebens zu Konsultationen, Verhandlungen und Vorschlägen.

([1]) Stellungnahme des EWSA in ABl. C 208 vom 3.9.2003, S. 82.

9.3. Eine andere Anregung betrifft die Förderung der Übernahme europäischer Modelle des Zusammenhalts und der social governance. Damit soll die Notwendigkeit hervorgehoben werden, die Rolle der OZG zu fördern und zu unterstützen durch Umsetzung und Beobachtung von Mechanismen des Vergleichs und der Koordinierung auf nationaler und regionaler Ebene sowie der Auseinandersetzung und Koordinierung mit der Europäischen Union.

10. Gegenseitiges Kennenlernen, Auseinandersetzung und aktive Zusammenarbeit

10.1. Im Hinblick auf einen EU-Beitritt muss die Rolle der OZG genaue und messbare Ziele umfassen, damit die soziale Dimension des Integrationsprozesses sich in konkreten, den Erwartungen entsprechenden und erkennbaren Ergebnissen auf nationaler, regionaler und europäischer Ebene niederschlägt.

10.2. Die westlichen Balkanländer haben die gleichen Ziele, verfolgen aber unterschiedliche Wege und brauchen von Land zu Land unterschiedliche Fristen und Lösungen. Außerdem sind im Rahmen der neuen europäischen Strategie für den westlichen Balkan sowohl mittel- und langfristige Prozesse mit dem Ziel des Abschlusses institutioneller Beitrittsabkommen als auch kurz- und mittelfristige Prozesse mit dem Ziel von Heranführungsabkommen, die sich auf mehrere Gemeinschaftspolitiken beziehen, erkennbar.

10.3. In dieser Sondierungsstellungnahme ist versucht worden zu beleuchten, wie wichtig gegenseitiges Kennenlernen und das Bewusstsein der kulturellen Vielfalt und der Eigenheiten der lokalen Systeme gesellschaftlicher Organisation nach dem heutigen Stand des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) sind.

10.4. Wenn wir nun versuchen, von allgemeinen Anregungen zu konkret umsetzbaren Vorschlägen für die Zusammenarbeit zu gelangen, konzentrieren wir uns auf zwei Maßnahmenbereiche, um weiter dazu beizutragen, Informations- und Wissenslücken zu schließen und eine effektive, wirksame Zusammenarbeit zwischen der OZG der EU und der OZG der Westbalkanländer herbeizuführen.

10.5. Der erste Maßnahmenbereich umfasst in Übereinstimmung mit den von der Agenda von Thessaloniki gebotenen Möglichkeiten Folgendes:

— allgemeine und berufliche Bildung auf allen Ebenen, d. h. für alle Schlüsselkompetenzen der Organisationen der Zivilgesellschaft: der Gewerkschaften, der Arbeitgeber, der Vertreter verschiedener Interessen und der NGOs;

— Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken zwischen Organisationen der europäischen Zivilgesellschaft und jenen der Balkanregion in Zusammenarbeit mit den lokalen Einrichtungen und Institutionen;

— Information und Kommunikation für die Öffentlichkeit und den Sektor.

10.6. Die bisherigen Erfahrungen haben direkt nutzbare Angaben zutage gefördert und machen v.a. bewusst, dass Investitionen in das Humankapital mittel- und langfristig angelegt sein müssen und der klare Wille bestehen muss, in immaterielle Güter zu investieren, die im Berufsbildungs-Fachjargon als Kompetenzen und Know-how der OZG-Berufe — der Berufe der Ausübung der Demokratie in der Zivilgesellschaft — bezeichnet werden [1].

10.7. Der zweite Maßnahmenbereich betrifft das Modell der Gemischten Beratenden Ausschüsse (GBA), das schon auf die anderen Bewerberländer angewandt wurde, und die Anpassung seiner Modalitäten und Fristen an die verschiedenen einzelstaatlichen Gegebenheiten im westlichen Balkanraum [2].

10.8. Die Herausforderung besteht weiterhin darin, gleichzeitig sowohl im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit mit jedem einzelnen Land nach seinen Bedürfnissen und lokalen Eigenheiten als auch im Rahmen einer regionalen Zusammenarbeit mit wirklich europäischer Dimension und strategischer Relevanz vorgehen zu müssen.

10.9. In diesem Zusammenhang ist zu erwägen, ob Einrichtungen für breite multilaterale Konsultationen zwischen der OZG der EU und jener der Westbalkanländer geschaffen und beibehalten werden sollen, die sich mit den großen Querschnittsthemen der Integration und Erweiterung — wie z. B. Handel und Produktion, Verkehr und ökologische Nachhaltigkeit, Konflikteindämmung und internationale Sicherheit, lokale Entwicklung und Armutsbekämpfung — befassen würden.

10.10. Denn es ist wichtig, die Ressourcen der OZG für Konsultationen und Konzertationen mobilisieren zu können; außer der wichtigen Frage der Vertretung der OZG der verschiedenen Seiten können dadurch auch direkte Kompetenzen, Organisationskapazitäten und die Bedeutung der multilateralen Vernetzung und Partnerschaft bei großen Kooperationsprojekten genutzt werden.

---

[1] Es wird verwiesen auf die „Schlussfolgerungen und Empfehlungen" des von den südosteuropäischen Sozialpartnern auf ihrer Tagung vom 3. bis 5. März in Zagreb verabschiedeten Dokuments (Anhang B der EWSA-Stellungnahme ABl. C 208 vom 3.9.2003), und auf die von der ESB erstellten und aktualisierten Dokumentation.

[2] Ein formaler Verweis zu diesem Thema bezieht sich auf Slowenien und Artikel 115 des Assoziierungsabkommens.

11. **Schlussbemerkungen**

11.1. In dieser Sondierungsstellungnahme wurde die Rolle der OZG als die einzige Möglichkeit dargestellt, die internationalen Kooperations- und Maßnahmenprogramme wirklich für alle Adressaten nutzbar zu machen. Die Stärkung der Organisation und Koordinierung der OZG der EU und der potentiellen Bewerberländer, auch durch die Einsetzung Gemischter Beratender Ausschüsse, erweitert, ja vervielfältigt diese Möglichkeit zugunsten aller Bürger der EU und ihrer Nachbarländer. Die Rolle der OZG im Westbalkanraum und in Europa ist entscheidend auch angesichts der wesentlichen Bedrohungen, die aus der Sicht der öffentlichen Meinung heute von der ungezügelten Globalisierung ausgehen und wie folgt als allgemeine Gefahren beschrieben werden können:

— Anfälligkeit der europäischen Wirtschafts- und Produktionssysteme und Arbeitsmärkte;

— Ungewisse Entwicklung der Sicherheits- und Sozialschutzpolitiken;

— Kulturbedingtes Unverständnis für die partizipative Demokratie nach europäischer Tradition;

— Verfälschung der Entwicklungsziele, die Ziele der menschlichen und nachhaltigen Entwicklung sein müssen, anstatt bloß auf die Steigerung des Wirtschaftswachstums ohne sozialen Fortschritt gerichtet zu sein.

11.2. Die EU kann den Ländern des westlichen Balkans zahlreiche Perspektiven bieten, indem sie Heranführungsabkommen schließt, die geeignet sind, in jedem einzelstaatlichen Umfeld wichtige Voraussetzungen einzuführen, um diese Länder auf Europa auszurichten und zu vermeiden, dass große institutionelle und konjunkturelle Probleme den Prozess der Annäherung dieser fünf Länder an Europa zu sehr gefährden.

11.3. In seiner Schlussbemerkung bringt der EWSA den Wunsch zum Ausdruck, dass gut geplante und gezielte Aktivitäten in die Wege geleitet werden, die eine zweckmäßige und dauerhafte Auseinandersetzung zwischen den Vertretern der OZG der EU und jenen der OZG der Westbalkanländer ermöglichen. Dabei sollte folgendes vorgesehen werden:

— Folgemaßnahmen zu den Tätigkeiten der EWSA-Arbeitsgruppen einschließlich einer aktualisierten Beobachtung der Umsetzung der Agenda von Thessaloniki und der darin vorgesehenen Partnerschaften;

— die Vorbereitung von Plänen zur Einsetzung Gemischter Beratender Ausschüsse (GBA) mit den Westbalkanländern mit Fristen und Modalitäten, die den unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern jeweils am angemessensten sind, d. h. in enger Übereinstimmung mit den Angaben der Kommission und des Rates zum Fortschritt der institutionellen Abkommen jedes einzelnen Landes mit der EU und nach dem Vorbild der anderen Beitrittsländer;

— Maßnahmen zur Unterstützung einer europäischen Strategie der gezielten Schaffung der Voraussetzungen: in der Landwirtschaft-, Handels- und Sicherheitspolitik, hinsichtlich des rechtlichen Bezugsrahmens und in den Bereichen Verkehr und Energie;

— die Veranstaltung eines internationalen Gipfeltreffens zur „Rolle der Zivilgesellschaft im Rahmen der neuen europäischen Strategie für den westlichen Balkan“; auf diesem Gipfeltreffen sollten sowohl die Bedeutung der Rolle der OZG als auch die Prioritäten für Maßnahmen hervorgehoben werden. Diese Gelegenheit zu einem internationalen Dialog muss auch wahrgenommen werden, um die verschiedenen Beitritts- und Heranführungsprozesse in den Mittelpunkt zu rücken und der Debatte über die vorrangigen Themen der EU-Integration und -Erweiterung — nämlich der soziale Zusammenhalt, die Stärkung der Institutionen der Demokratie und die nachhaltige Wirtschaftsentwicklung — breiten Raum zu widmen.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH