

Amtsblatt

der Europäischen Union

C 110

Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

47. Jahrgang

30. April 2004

Informationsnummer

Inhalt

Seite

I Mitteilungen

.....

II Vorbereitende Rechtsakte

Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss

406. Plenartagung vom 25. und 26. Februar 2004

2004/C 110/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen hinsichtlich des Zugangs der in den Mitgliedstaaten für die Ausstellung von Zulassungsbescheinigungen für Fahrzeuge zuständigen Dienststellen zum Schengener Informationssystem“ (KOM(2003) 510 endg. — 2003/0198 (COD))	1
2004/C 110/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema: „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament — Forscher im europäischen Forschungsraum: ein Beruf, vielfältige Karrieremöglichkeiten“ (KOM(2003) 436 endg.)	3
2004/C 110/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Tätigkeiten bestimmter Drittländer in der Frachtschifffahrt“ (KOM(2003) 732 endg. — 2003/0285 (COD))	14
2004/C 110/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft“ (KOM(2003) 423 endg. — 2003/0164 (COD)) ...	16

DE

Preis: 26 EUR

(Fortsetzung umseitig)

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
2004/C 110/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel“ (KOM(2003) 424 endg. – 2003/0165 (COD))	18
2004/C 110/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung der Veterinärbedingungen für die Einfuhr bestimmter lebender Huftiere in die Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinien 90/426/EWG und 92/65/EWG“ (KOM(2003) 570 endg. — 2003/0224 (CNS))	22
2004/C 110/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Olivenöl und Tafeloliven und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 827/68“ (KOM(2003) 698 endg. - 2003/0279 (CNS))	24
2004/C 110/08	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 „Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen: Ein europäischer Aktionsplan“ (KOM(2003) 650 endg.)	26
2004/C 110/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 90/434/EWG des Rates vom 23. Juli 1990 über das gemeinsame Steuersystem für Fusionen, Spaltungen, die Einbringung von Unternehmensteilen und den Austausch von Anteilen, die Gesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten betreffen“ (KOM(2003) 613 endg. — 2003/0239 (COD))	30
2004/C 110/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Allgemeines Präferenzsystem (APS)“	34
2004/C 110/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Auswirkungen des gesamtamerikanischen Freihandelsabkommens auf die Beziehungen der EU mit Lateinamerika und der Karibik“	40
2004/C 110/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Sozialer Zusammenhalt in Lateinamerika und der Karibik“	55
2004/C 110/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften“ (KOM(2003) 452 endg. — 2003/0167 (COD))	72
2004/C 110/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Bedeutung der Kernenergie für die Stromerzeugung“	77
2004/C 110/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)“ (KOM(2003) 806 endg. - 2003/0312 (CNS))	96
2004/C 110/16	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Mitteilung der Kommission - Europa und die Grundlagenforschung“ — KOM(2004) 9 endg.	98



2004/C 110/17	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates betreffend die Maßnahmen für die nachhaltige Bewirtschaftung der Fischereiresourcen im Mittelmeer und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2847/93 und (EG) Nr. 973/2001“ (KOM(2003) 589 endg. - 2003/0229 (CNS))	104
2004/C 110/18	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einsetzung regionaler Beiräte für die Gemeinsame Fischereipolitik“ (KOM(2003) 607 endg. — 2003/0238 (CNS))	108
2004/C 110/19	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Haushaltspolitik und Investitionen	111
2004/C 110/20	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe“ (KOM(2003) 698 endg. - 2003/0278 (CNS))	116
2004/C 110/21	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 den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk (digitaler Übergang und Analogabschaltung)“ (KOM(2003) 541 endg.)	125
2004/C 110/22	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Beschäftigungspolitische Maßnahmen“	127
2004/C 110/23	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport und allen damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG des Rates“ (KOM(2003) 425 endg. - 2003/0171 (CNS))	135

II

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

406. PLENARTAGUNG VOM 25. UND 26. FEBRUAR

2004 **Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und****Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen hinsichtlich des Zugangs der in den Mitgliedstaaten für die Ausstellung von Zulassungsbescheinigungen für Fahrzeuge zuständigen Dienststellen zum Schengener Informationssystem“**

(KOM(2003) 510 endg. — 2003/0198 (COD))

(2004/C 110/01)

Der Rat beschloss am 16. September 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 2. Februar 2004 an. Berichtersteller war Herr BARROS VALE.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 25. Februar) einstimmig folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Das Übereinkommen von Schengen, das generell den freien Personen- und Warenverkehr vorsieht, wurde 1985 zunächst von Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden unterzeichnet; später schlossen sich auch die übrigen EU-Mitgliedstaaten — mit Ausnahme Irlands und des Vereinigten Königreichs — sowie Norwegen und Island diesem Übereinkommen an.

1.2 Irland und das Vereinigte Königreich haben die Freizügigkeitsregelungen im Rahmen des Schengener Übereinkommens zwar nicht übernommen, beteiligen sich aber an der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Sicherheit wie auch an den Gegenmaßnahmen, die zur Abfederung der mit dem freien Personen- und Warenverkehr einhergehenden Sicherheitseinbußen ergriffen werden müssen.

1.3 Im Übereinkommen von Schengen ist festgelegt, welche Behörden Zugang zum Schengener Informationssystem haben und für welche Zwecke dieser Zugang gewährt werden kann. Nach den derzeitigen Bestimmungen des Übereinkommens haben die Kfz-Zulassungsstellen keinen Zugriff auf dieses Instrument.

1.4 Die Kommission will das Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen dahingehend ändern, dass der Zugriff auf die Daten des SIS (Schengener Informationssystem) über gestohlene Fahrzeuge und Anhänger

sowie über gestohlene Blankodokumente und ausgestellte Identitätspapiere (Pässe, Personalausweise, Führerscheine) ermöglicht wird, damit überprüft werden kann, ob es sich bei den zwecks Wiedermalassung vorgeführten Fahrzeugen nicht um gestohlene, unterschlagene oder sonst abhanden gekommene Fahrzeuge handelt und ob die Personen, die eine Zulassungsbescheinigung beantragen, zu diesem Zweck keine gestohlenen Identitäts- oder Zulassungsdokumente verwenden.

1.5 Dieses Thema ist um so wichtiger, als pro Tag ca. 9.000 Fahrzeuge gestohlen werden (d.h. ungefähr alle zehn Sekunden ein Fahrzeug) und bei den Zulassungsstellen pro Jahr ca. 15 Mio. Fahrzeuge vorgeführt werden, wobei es sich bei 6 bis 7 Mio. Fahrzeugen um Wiedermalassungen handelt (!).

1.6 Bei der Bewertung des Kommissionsvorschlags müssen verschiedene Aspekte berücksichtigt werden, die insbesondere die Bereiche Justiz, Betrugsbekämpfung, Stärkung des Binnenmarktes und Verkehrspolitik betreffen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 In Anbetracht der Ausmaße, die Betrug und organisiertes Verbrechen im Zusammenhang mit Kraftfahrzeugen und den zugehörigen Dokumenten angenommen haben, ist der Ausschuss wie die Kommission der Auffassung, dass der Zugriff auf die SIS-Daten auf die für die Ausstellung und Kontrolle der genannten Dokumente zuständigen nationalen Behörden ausgeweitet werden muss.

(!) Die einschlägigen Statistiken können unter [http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/transport_means_road/...](http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/transport_means_road/) aufgerufen werden.

2.2 Nach Ansicht des Ausschusses ist die von der Kommission vorgeschlagene Änderung des Übereinkommens von Schengen wegen der Vorteile, die sie in Bezug auf die Sicherheit und die schnellere Reaktion der Justiz mit sich bringt, zu begrüßen, sofern im Rahmen dieses Systems der Datenschutz sichergestellt wird.

2.3 Der Ausschuss macht darauf aufmerksam, dass die Vereinbarkeit der von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen mit den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften gewährleistet werden muss.

2.4 Das SIS ist eindeutig als Gemeinschaftsinstrument konzipiert und darf gemäß dem Übereinkommen von Schengen ausschließlich innerhalb des EWR verwendet werden — eine Auflage, die nach Auffassung des EWSA aufrecht erhalten werden muss. Der EWSA hält es für bedenklich, dass nur schwach ausgebildete Instrumentarien für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten in diesem Bereich bestehen, obwohl der Handel mit den in der Europäischen Union gestohlenen oder unterschlagenen Fahrzeugen größtenteils außerhalb ihrer Außengrenzen abgewickelt wird.

2.5 Eine Möglichkeit ist nach Ansicht des EWSA die Zusammenarbeit mit INTERPOL (181 Länder) über das Automatisierte Fahndungssystem (ASF-System = Automated Search Facility) und EUROPOL, wobei es ausreicht, die in das SIS eingespeisten Daten gleichzeitig in die beiden anderen Systeme einzugeben. Hierbei spielt die Schnelligkeit der Eingabe der Daten eine entscheidende Rolle, insbesondere beim SIS, da die Fahrzeuge sehr schnell in Gebiete außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der EU verbracht werden.

2.6 Der Ausschuss vertritt den Standpunkt, dass die Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen von Schengen nicht unterzeichnet haben, für diesen Zweck Zugang zu den Daten des SIS erhalten müssen, da es sich um eine Frage der Sicherheit handelt.

2.7 Laut Aussage der Kommission erhalten die neuen Mitgliedstaaten erst Ende 2006 Zugang zu SIS II (der nächsten Generation dieses Informationssystems). Der Zeitraum bis zur uneingeschränkten Nutzung des SIS durch diese Länder muss nach Ansicht des Ausschusses so weit wie möglich verkürzt werden, da dies unbestreitbar im Interesse der mit der Anwendung des Systems verfolgten Ziele liegt.

2.8 Der EWSA begrüßt, dass im Kommissionsdokument die in verschiedenen Mitgliedstaaten bestehenden privaten Kfz-Zulassungsstellen berücksichtigt werden, die sich die für die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen durch mittelbaren Datenzugriff über die öffentlichen Stellen, die Zugang zum SIS haben, und somit unter Gewährleistung des Datenschutzes beschaffen können.

2.9 Der EWSA hält es für besonders wichtig, durch die Schaffung entsprechender Mechanismen sicherzustellen, dass Verwaltungsbehörden, die Zugang zum SIS haben, nicht auf diejenigen Daten zugreifen können, auf die aus Gründen des Schutzes der allgemeinen Bürgerrechte lediglich die in Artikel 1 des Übereinkommens von Schengen aufgeführten Behörden Zugriff haben dürfen.

2.10 Der EWSA nimmt befriedigt die Zusicherung der Kommission zur Kenntnis, dass die vorgeschlagene Lösung keine finanziellen Auswirkungen auf den EU-Haushalt haben wird, sondern die entstehenden Kosten von den Mitgliedstaaten getragen werden.

2.11 Der Ausschuss ist außerdem der Auffassung, dass zwecks wirksamerer Bekämpfung dieser Form der Kriminalität diesbezügliche Statistiken erstellt, aufbereitet und verbreitet werden müssen.

3. Sonstige Bemerkungen

3.1 Nach Ansicht des Ausschusses trägt dieses Informationssystem mit seinem für die Behörden der verschiedenen Mitgliedstaaten leichten Datenzugriff zur Förderung des freien Fahrzeugverkehrs in der Union bei; gleichzeitig sind die nationalen Behörden dadurch in die Pflicht genommen, die verschiedenen einzelstaatlichen Bestimmungen abzuschaffen, die es den Inländern erschweren, in anderen Mitgliedstaaten zugelassene Fahrzeuge zu führen.

3.2 Da die Möglichkeiten zur Kontrolle und Bekämpfung von Betrug und Fahrzeugdiebstahl durch die vorgeschlagenen Maßnahmen verbessert werden, muss die Kommission die Mitgliedstaaten ermutigen, einzelstaatliche Vorschriften abzuschaffen, die das Führen und den Verkehr von in anderen Mitgliedstaaten zugelassenen Fahrzeugen erschweren und hinter denen vielfach — entgegen den Bestimmungen des Binnenmarktes — rein steuerliche Beweggründe stehen.

Brüssel, den 25. Februar 2004

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozial-
ausschusses
Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema: „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament — Forscher im europäischen Forschungsraum: ein Beruf, vielfältige Karrieremöglichkeiten“

(KOM(2003) 436 endg.)

(2004/C 110/02)

Die Europäische Kommission beschloss am 18. Juli 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 2. Februar 2004 an. Berichtersteller war Herr WOLF.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 25. Februar) mit 103 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung

1.1 Der Ausschuss hat bereits früher darauf hingewiesen, dass Humankapital die sensibelste und wertvollste Ressource für Forschung und Entwicklung ist, und dass er die Bemühungen der Kommission um Ausbau und Erhalt der Humanressourcen unterstützt.

1.2 Dementsprechend begrüßt der Ausschuss die Mitteilung der Kommission zu den Problemen des Forscherberufs in der EU, und ebenso die darin enthaltenen Vorschläge und Initiativen. Er unterstützt die Kommission mit Nachdruck in ihrer Absicht, und er appelliert zugleich an die Mitgliedstaaten, eine deutliche Verbesserung der gegenwärtigen Situation zu bewirken. Es besteht dringender Handlungsbedarf.

1.3 Der Ausschuss stimmt mit der Kommission darin überein, dass die Notwendigkeit für Verbesserungen sowohl die persönliche Vertragsgestaltung der Forscher betrifft als auch die für jede Art von Mobilität wichtige Anpassung/Übertragbarkeit aller Elemente der sozialen Absicherungen und Altersvorsorge.

1.4 Solange diese Forderungen durch die noch mangelnde Vervollständigung des Europäischen Binnenmarkts oder durch unzureichende Regelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht erfüllt sind, sollte die Kommission z.B. im Rahmen ihres Mobilitätsprogramms für eine bestmögliche Kompensation der noch bestehenden Mängel sorgen und darüber hinausgehende Anreize schaffen. Ein besonders wichtiger Aspekt dabei ist auch der Zusammenhalt von Familien und die damit verbundenen Fragen.

1.5 Der Ausschuss weist aber auch darauf hin, dass als Anreiz, den Beruf des Forschers zu ergreifen, beides erforderlich ist: sowohl eine attraktive und der Bedeutung von Forschung und Entwicklung angemessene Vertragsgestaltung für die einzelnen Forscher, als auch eine langfristig belastbare planerische Verlässlichkeit bei der Mittelausstattung der Forschungsinstitutionen und der industriellen Forschungslabors. Forschungspolitik darf nicht zum Spielball kurzfristiger budgetärer Planungen und Lenkungsexperimente werden. Sie sollte stattdessen bemüht sein, das Potenzial und die Fähigkeiten der Forscher in Selbstverantwortung und zum Nutzen der Allgemeinheit ausreichend zu fördern.

1.6 Die meisten großen, bahnbrechenden Entdeckungen waren nicht das Ergebnis einer zielgerichteten Aufgabenstellung, sondern der Suche nach den Gesetzen der Natur. Dieser

Suche mit ausreichenden Mitteln und weitgehend frei von politischen Vorgaben nachgehen zu können, ist nicht nur Bestandteil des Grundrechts auf Forschungsfreiheit, sondern — in ausgewogener Balance mit zielorientierter Forschung und Entwicklung — auch wesentliche Voraussetzung zukünftigen Fortschritts und allgemeinen Wohlstands.

1.7 Der Ausschuss ist sehr darüber besorgt, dass diese Voraussetzungen derzeit in vielen Mitgliedstaaten leider nicht oder nur unzureichend gegeben sind. Neben den bekannten, gravierenden volkswirtschaftlichen Nachteilen führt dieser Mangel außerdem zu einer besorgniserregenden Zunahme der Abwanderung gerade der besten jungen Forscher vor allem in die USA.

1.8 Der Ausschuss appelliert daher an den Rat, das Parlament und die Kommission, insbesondere aber an die Mitgliedstaaten und die europäische Industrie, ihren mehrfach bekräftigten Verpflichtungen nachzukommen und die Investitionsausgaben für Forschung und technologische Entwicklung bis 2010 auf 3 % des Bruttoinlandsprodukts anzuheben. Investitionen in Forschung und Entwicklung, die den Vergleich zu konkurrierenden Volkswirtschaften standhalten, sind eine Grundvoraussetzung, um die Ziele von Lissabon zu verwirklichen.

1.9 Der Ausschuss unterstützt auch die von der Kommission vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen wie die „Charta der Europäischen Forscher“ und den „Verhaltenskodex für die Einstellung von Forschern“; beide Regelwerke können in vielen Fällen sehr hilfreich sein. Der Ausschuss macht hierzu allerdings den deutlichen Vorbehalt, dass diese Regelwerke (wie von der Kommission vorgeschlagen) nur auf freiwilliger Basis anzuwenden sein sollen, und dass ihre Anwendung keinesfalls zu einer Überregulierung (Überbürokratisierung) in einem teilweise ohnedies bereits überreguliertem Gebiet führen darf.

1.10 Leitfaden der Forschungspolitik müssen die Ziele von Lissabon bleiben. Also muss auch der Wettbewerb der Forschungssysteme und -institutionen um die jeweils beste Struktur, die beste Ausstattung und die beste Personalpolitik ermöglicht und unterstützt, aber nicht durch Überregulierung behindert werden. Das Verhalten der Gesamtheit orientiert sich an den Beispielen der Erfolgreichen. Also muss man die Erfolgreichen erkennen, unterstützen und — im Rahmen der ethischen und gesetzlichen Grenzen — auf ihre Art gewähren lassen.

1.11 Die — schon in der Schule beginnenden — Anreize und Auswahlverfahren für die Ausbildung und Karriere von Forschern sind so zu gestalten und die erbrachten Leistungen sind so zu honorieren, dass eine ausreichende Anzahl der jeweils Fähigsten sich für eine wissenschaftliche (akademische) Ausbildung entscheidet und die jeweils Fähigsten innerhalb des Wissenschaftlerberufs leitende Aufgaben übertragen bekommen bzw. übernehmen.

1.12 Mit der sowohl seitens der Gesellschaft als auch seitens der einzelnen Forscher getätigten Investitionen zum Erwerb eines erwünschten breiten und schwierigen Grundlagen- und hochgradigen Spezialwissens übernimmt die Gesellschaft — vertreten durch die Politik — die Verantwortung zum bestmöglichen Nutzen dieser Investitionen. Diese Verantwortung muss sich auch in der Sorge für einen adäquaten Karriereweg der ausgebildeten Forscher mit attraktiven Verzweigungsoptionen ohne Abseitsfalle manifestieren. Der Ausschuss unterstützt die Kommission in ihrem Bemühen, diese Aufgabe zu erfüllen.

1.13 Ein sehr wichtiges, auch von der Kommission betontes Anliegen ist dabei, die Karrierewege zwischen dem akademischen Bereich und der Industrie zu verbessern sowie den Personalaustausch zu intensivieren. Trotz einzelner Fortschritte ist hier noch viel zu tun. Dazu könnte auch die geforderte deutliche Erhöhung des industriellen Engagements in Forschung und Entwicklung beitragen.

1.14 Um die Forscher vor einem unangemessenen Übermaß administrativer Aufgaben und Probleme — einschließlich der damit verbundenen aktiven und passiven Gutacheraufgaben — zu schützen, sollte vermieden werden, dass innerhalb der notwendigen Genehmigungs- und Lenkungshierarchien zu viele getrennt agierende vertikale und auch horizontale (parallele) Instanzen beteiligt sind, da dies nicht nur zu vermeidbarer innerer Reibung und unnötiger, fehlgeleiteter Arbeitsbelastung gerade der Fähigsten führen kann, sondern zudem zu unklaren und sogar widersprüchlichen Anforderungskriterien und Entscheidungssituationen.

1.15 Gesellschaft und Politik müssen dafür sorgen, dass die Voraussetzungen für die Entstehung und den Erhalt von Exzellenz und Spitzenleistung vorhanden sind oder geschaffen werden.

1.16 Bezüglich seiner zahlreichen speziellen Kommentare und detaillierten Empfehlungen verweist der Ausschuss auf die folgenden Kapitel dieser Stellungnahme.

2. Einleitung

2.1 Im Januar 2000 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung, in der die Schaffung eines europäischen Forschungsraums (EFR) ⁽¹⁾ vorgeschlagen wurde. Dazu hat der Ausschuss eine ausführliche, unterstützende Stellungnahme ⁽²⁾ verabschiedet, in welcher er bereits auf die Probleme der Mobilität und anderer mit dem Beruf des Wissenschaftlers verbundene Aspekte einging und entsprechende Maßnahmen zu deren

Behebung empfahl. Auch weitere zwischenzeitliche Stellungnahmen ⁽³⁾ des Ausschusses zu zusätzlichen Dokumenten der Kommission haben sich bereits mit diesem Thema befasst und entsprechende Maßnahmen empfohlen.

2.2 Mit der vorgelegten Mitteilung spricht die Kommission — im Kontext der Ziele von Lissabon und der dafür maßgeblichen Rolle von Forschung und Entwicklung — die wichtige Frage der Berufs- und Karrieremöglichkeiten der Forscher innerhalb der Europäischen Forschungsraums an.

2.3 Die Kommission schreibt dazu: „Unter Bezugnahme auf die Bereiche, in denen die Forscher tätig sind, oder das geographische, rechtliche, administrative und kulturelle Umfeld, in dem sie arbeiten, zeigt die Mitteilung sowohl strukturelle Schwachpunkte als auch ausgeprägte Unterschiede bei all diesen Komponenten auf. Diese Unterschiede und die mangelnde Offenheit der Forscherlaufbahnen in Europa führen dazu, dass sich in Europa weder interessante Karriereaussichten noch ein wirklicher Beschäftigungsmarkt entwickeln können, ungeachtet dessen, ob der Aspekt der geographischen Lage, der Tätigkeitsbereiche oder der Chancengleichheit betrachtet wird. Diese Unterschiede wirken sich auch nachteilig auf die Attraktivität einer beruflichen Laufbahn im F&E-Bereich für junge Wissenschaftler und auf die Anerkennung von Forschern durch die Allgemeinheit aus.“

3. Inhalt der Mitteilung der Kommission

3.1 Die Mitteilung der Kommission enthält eine Analyse der verschiedenen Komponenten, die den Beruf des Forschers charakterisieren und die Definition der verschiedenen Faktoren, die bei der Entwicklung von Forscherkarrieren auf europäischer Ebene eine bestimmende Rolle einnehmen: Bedeutung und Art der Ausbildung, die Unterschiede bei den Einstellungsverfahren, vertragliche und finanzielle Aspekte und letztendlich die Bewertungsmechanismen und die Aussichten auf berufliche Weiterentwicklung. Dementsprechend ist die Mitteilung thematisch sehr breit und umfassend angelegt, so dass eine zusammenfassende, kurze Wiedergabe der wesentlichen Aussagen — soweit nicht in den folgenden Kapiteln explizit angesprochen — hier kaum möglich ist.

3.2 Die Mitteilung der Kommission berührt unter anderem die im Folgenden stichpunktartig wiedergegeben Aspekte:

Politischer Kontext; Definition eines Forschers; Karriereaussichten; Personalbedarf; Anerkennung der Forscherberufe; Wege zwischen akademischem Bereich und Industrie; europäische Dimension; geschlechtsspezifische Unterschiede; Faktoren, die eine Laufbahn beeinflussen; Forschungsausbildung; Umfeld; Doktorandenprogramme; Rekrutierungsverfahren; Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen; Liberalisierung der Laufbahnen; Finanzielle Anreize; Nachfrage nach alternativen Beschäftigungsverhältnissen; Systeme der Evaluierung; vorgeschlagene Maßnahmen und Initiativen.

⁽¹⁾ KOM(2000) 6 endg. vom 18.1.2000.

⁽²⁾ ABl. C 204 vom 18.7.2000.

⁽³⁾ ABl. C 221 vom 7.8.2001 sowie ABl. C 95 vom 23.4.2003.

3.3 Im Rahmen der seitens der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen und Initiativen wird die Kommission unter anderem:

- eine hochrangige Sachverständigengruppe einsetzen, deren Aufgaben die Ermittlung weiterer Beispiele für vorbildliche Praktiken in Bezug auf verschiedene Beschäftigungsmöglichkeiten, wie die sektorüberschreitende Mobilität oder neue Tenure Track-Modelle, und die anschließende umfassende Weitergabe an die Forschergemeinde sein sollen;
- die „Charta der Europäischen Forscher“, einen Rahmen für das Management von Laufbahnen der Humanressourcen im F&E-Bereich, auf der Grundlage freiwilliger Regelungen ausarbeiten;
- einen „Verhaltenskodex für die Einstellung von Forschern“ basierend auf vorbildlichen Praktiken zur Verbesserung der Einstellungsverfahren skizzieren.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Der Ausschuss begrüßt es außerordentlich, dass die Kommission in ihrer Mitteilung das wichtige und in der Vergangenheit unterschätzte Thema des Forscherberufs aufgreift. Der Ausschuss stimmt mit der Kommission voll darin überein, dass „Humanressourcen in den meisten Fällen ausschlaggebend für Erfolge in der Forschung, die Erbringung von Spitzenleistungen und die Erreichung eines hohen Leistungsniveaus“ sind, und er unterstützt die Kommission in ihrem Ziel, sich auch seitens der Gemeinschaft dieser Problematik anzunehmen. Der Ausschuss hat bereits in einer früheren Stellungnahme⁽⁴⁾ darauf hingewiesen, dass Humankapital die sensibelste und wertvollste Ressource für Forschung und Entwicklung ist, und dass er dementsprechend die Bemühungen der Kommission um Ausbau und Erhalt der Humanressourcen unterstützt. Der Ausschuss sieht hier den Bedarf für deutliche Verbesserungen und begrüßt es, dass auch die Kommission beabsichtigt, dementsprechend tätig werden.

4.2 Mit der sowohl seitens der Gesellschaft als auch seitens der einzelnen Forscher getätigten Investitionen zum Erwerb eines erwünschten breiten und schwierigen Grundlagen- und hochgradigen Spezialwissens übernimmt die Gesellschaft — vertreten durch die Politik — die Verantwortung zum bestmöglichen Nutzen dieser Investitionen. Diese Verantwortung muss sich auch in der Sorge für einen adäquaten Karriereweg der ausgebildeten Forscher mit attraktiven Verzweigungsoptionen ohne Abseitsfalle manifestieren. Der Ausschuss unterstützt die Kommission in ihrem Bemühen, diese Aufgabe zu erfüllen.

4.3 Der Ausschuss weist aber zugleich auch darauf hin, dass für erfolgreiche Forschung und Entwicklung eine angemessene, wettbewerbsfähige und leider häufig auch kostspielige apparative Ausstattung (Großgeräte) und Infrastruktur — verbunden

mit einer anspruchsvollen mehrjährigen Aufbau- und Einarbeitungsphase der beteiligten Gruppen — sowie die erforderlichen Budgets zu deren wissenschaftlicher Nutzung ebenso unverzichtbar sind.

4.4 Dies erfordert politische und unternehmerische Entscheidungen, die es ermöglichen, Forschung auf breiter Basis und langfristig zu betreiben, sowie dafür ausreichende Mittel einzusetzen und planerische Verlässlichkeit zu garantieren. Vor allem Letzteres ist ein entscheidendes Kriterium für die Motivation junger Menschen, hierin eine berufliche Zukunft zu suchen, also zur Gewinnung, Erhaltung und optimalen Nutzung von Humanressourcen.

4.5 Der Ausschuss ist sehr darüber besorgt, dass diese Voraussetzungen derzeit in vielen Mitgliedstaaten leider nicht oder nur unzureichend gegeben sind. Neben den bekannten, gravierenden volkswirtschaftlichen Nachteilen führt dieser Mangel zudem zu einer besorgniserregenden Zunahme der Abwanderung⁽⁵⁾ gerade der besten jungen Forscher vor allem in die USA.

4.6 Der Ausschuss appelliert daher mit Nachdruck an Rat, Parlament und Kommission, insbesondere aber an die Mitgliedstaaten, ihren z.B. auf der Tagung des Europäischen Rates in Barcelona eingegangenen Verpflichtungen tatsächlich nachzukommen und die Investitionsausgaben für Forschung und technologische Entwicklung (F&E) bis 2010 auf 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) anzuheben, dabei aber zugleich planerische Sicherheit und Forschungsfreiheit — insbesondere für eine ausreichende Grundlagenforschung⁽⁶⁾ — zu garantieren. Investitionen in Forschung und Entwicklung, die dem Vergleich zu konkurrierenden Volkswirtschaften⁽⁷⁾ standhalten, sind die Grundvoraussetzung, um die Ziele von Lissabon zu verwirklichen, nämlich die Europäische Union bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt umzugestalten“.

4.7 Der Ausschuss erinnert zudem an seine frühere Empfehlung⁽⁸⁾, die F&E - Investitionen der Gemeinschaft als mittelfristiges politisches Ziel für die Zeit nach dem 6. F&E-Rahmenprogramm um 50 % anzuheben.

4.8 Dies muss selbstverständlich ergänzt werden durch wirkungsvolle Maßnahmen, (i) jungen Menschen Forschung und Wissenschaft nahe zu bringen, und dazu auch (ii) im Ausbildungsplan der Schulen der Vermittlung wissenschaftlicher, insbesondere naturwissenschaftlicher, aber auch technischer und mathematischer Grundkenntnisse ein größeres Gewicht und eine attraktive Darstellungsform zu verleihen. Forschung und Entwicklung sind die Basis unserer heutigen Lebensweise und das Saatgut für zukünftige Innovationen, Wohlstand und Frieden⁽⁹⁾.

⁽⁵⁾ Eine wechselseitige Wanderung von Wissenschaftlern zwischen Europa und z.B. den USA ist selbstverständlich auch im Sinne von Erfahrungsaustausch und Vernetzung des Wissens und der Methoden außerordentlich nützlich und sinnvoll. Daraus sollte jedoch keine einseitige Abwanderung gerade der besten jungen Wissenschaftler entstehen, wie sie sich auf Grund der derzeitigen Arbeitsmarktlage in der EU entwickelt. Auf diese Weise wird der erwartete volkswirtschaftliche Mehrwert nämlich nicht in der EU erwirtschaftet, wo die sehr kostspieligen Investitionen für die Ausbildung aufgebracht wurden, sondern dieser Mehrwert kommt einer zum Teil sogar konkurrierenden Volkswirtschaft zu Gute.

⁽⁶⁾ Siehe hierzu auch Punkt 4.1.1.3.

⁽⁷⁾ Ein besonders wichtiger Aspekt derartiger Vergleiche sind dabei auch jene F&E - Investitionen (z.B. der USA), welche der allgemeinen wissenschaftlich - technischen Forschung zum Teil („dual-purpose“) aus dem Verteidigungshaushalt zufließen.

⁽⁸⁾ ABl. C 260 vom 17.9.2001.

⁽⁹⁾ Siehe ABl. C 221, 7.8.2001, Ziffer 3.2.3 und 3.2.4.

⁽⁴⁾ ABl. C 204, 18.7.2000.

4.9 Allerdings sind Bedeutung, Voraussetzungen und Ausmaß dieses Sachverhalts im allgemeinen Bewusstsein der Bürger nicht ausreichend verankert. Auch die Curricula der Schulen und das Verhalten der Lehrkräften reflektieren diese Bedeutung nicht ausreichend.

4.10 Wie die Kommission richtig feststellt, hängen nämlich sowohl die Motivation begabter junger Menschen, sich für eine zum Forscherberuf führende akademische Ausbildung zu entscheiden, als auch die späteren Entscheidungen ausgebildeter Wissenschaftler, bei welcher Institution und in welchem Land sie arbeiten möchten, auch von der Haltung und Wertschätzung der Gesellschaft ab.

4.11 Diese Wertschätzung zeigt sich aber nicht nur im Feuilleton der veröffentlichten Meinung etc., sondern auch in der Stetigkeit, Verlässlichkeit und Belastbarkeit entsprechender politischer und unternehmerischer Entscheidungen. Dies gilt sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch und insbesondere auf Ebene aller Mitgliedstaaten. Humanressourcen, materielle Ressourcen und der nötigen Berufsentfaltung entsprechende Arbeitsmöglichkeiten sowie deren Finanzierung sind eng miteinander verknüpfte Faktoren ⁽¹⁰⁾.

4.12 Wenn der Wille und auch die nötigen materiellen Voraussetzungen bzw. Entscheidungen gegeben sind, Forschung und Entwicklung sowohl auf Ebene der Gemeinschaft, als auch in allen Mitgliedstaaten angemessen zu fördern ⁽¹¹⁾ sowie den Beruf des Forschers dementsprechend besser zu honorieren, und in jenen Mitgliedstaaten, in welchen ein spezieller Nachholbedarf besteht, ganz besondere, überproportionale Anstrengungen zu unternehmen, werden sich auch die in der Mitteilung der Kommission hervorgehobenen Probleme, wie „... Unterschiede und die mangelnde Offenheit der Forscherlaufbahnen in Europa führen dazu, dass sich in Europa weder interessante Karriereaussichten noch ein wirklicher Beschäftigungsmarkt entwickeln können, ungeachtet dessen, ob der Aspekt der geografischen Lage, der Tätigkeitsbereiche oder der Chancengleichheit betrachtet wird“ leichter lösen lassen.

4.13 Der Beruf des Forschers im Europäischen Forschungsraum erfordert aus gutem Grund Mobilität und Flexibilität. Dies darf jedoch nicht zu Lasten der persönlichen und familiären Lebensverhältnisse und der sozialen Absicherung geschehen. Daher unterstützt der Ausschuss die Kommission in ihrem Ziel, auf eine Lösung der damit verbundenen Probleme hinzuwirken und eine angemessene und international wettbewerbsfähige persönliche Vertragssituation der Forscher einzufordern bzw. zu gewährleisten.

4.14 Im Wesentlichen unterstützt der Ausschuss die dazu von der Kommission vorgeschlagenen bzw. beabsichtigten

Maßnahmen und Initiativen. Der Ausschuss hat allerdings Zweifel, ob diese Maßnahmen und Initiativen ausreichen werden, um die in der Mitteilung beschriebenen Ziele zu erreichen. Der Ausschuss hält eine Erweiterung und Vertiefung analytischer Studien, wie mehrfach in der Mitteilung angedeutet, hierfür in Einzelfällen für hilfreich, jedoch keinesfalls ausreichend.

4.15 Erforderlich sind vielmehr die richtigen politische Schritte, insbesondere auch seitens der Mitgliedstaaten. Hierzu vermisst der Ausschuss konkrete Vorstellungen, aber auch eine Diskussion der Rechtsgrundlagen.

4.16 Die Forderung nach konkreten Maßnahmen bedeutet allerdings nicht, die notwendige Gestaltungsfreiheit und den Wettbewerb um die besten Lösungskonzepte durch zu viele Vorschriften und Regelungen einzuschränken.

4.17 Der Ausschuss empfiehlt zudem, verstärkt auf die Erfahrungen zurückzugreifen, die bisher bei Durchführung der thematischen Aktionen im Rahmen der F&E- und EURATOM-Rahmenprogramme, der Sokrates- und Marie-Curie Programme sowie beim Mobilitätsprogramm ⁽¹²⁾ gemacht wurden und dabei insbesondere die Erfahrungen und Probleme jener Wissenschaftler zu berücksichtigen, die bereits eine „europäische“ Karriere vorweisen. Er empfiehlt auch, sich rechtzeitig mit den möglichen rechtlichen Hindernissen ⁽¹³⁾ auseinander zu setzen und befriedigende Lösungen zu finden.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 Zu Kapitel 2: Definition eines Forschers

5.1.1 Der Ausschuss stimmt den meisten Aussagen in Kapitel 2 der Mitteilung der Kommission zu und bekräftigt diese.

5.1.1.1 Der Ausschuss versteht zwar, warum die Kommission bei der von ihr gewählten Definition von Forschung, nämlich „Unter Forschung und experimenteller Entwicklung (F&E) werden alle systematischen und schöpferischen Tätigkeiten verstanden, die dazu dienen sollen, den Kenntnisstand in Hinblick auf Menschen, Kultur und Gesellschaft zu erweitern und mit dem Ziel neuer Anwendungsmöglichkeiten zu nutzen.“ auf die Formulierung der OECD im Frascati-Handbuch 2002 zurückgegriffen hat.

5.1.1.2 Dennoch schlägt der Ausschuss eine Überarbeitung dieser Definition seitens der Kommission dergestalt vor, dass darin — insbesondere angesichts der Ziele von Lissabon — die entscheidenden Begriffe Natur (-Wissenschaft) und Technik ebenfalls enthalten sind.

⁽¹⁰⁾ Siehe dazu z.B. Jürgen Enders (ed.): *Academic Staff in Europe. Changing Contexts and Conditions* (2001). Westport, CT: Greenwood Press, 2001.

⁽¹¹⁾ Siehe auch Stellungnahme des Ausschusses ABL C 95, 23.4.2003, zur Mitteilung der Kommission: *Mehr Forschung für Europa — Hin zu 3 % des BIP*.

⁽¹²⁾ Er empfiehlt hierzu auch auf die Erfahrungen der entsprechenden Institutionen in den Mitgliedstaaten wie z.B. der Humboldt-Stiftung zurückzugreifen.

⁽¹³⁾ European Court Reports 1996, Seite II-02041; IA-00553; II-01471.

5.1.1.3 Dabei sollte auch die entscheidende Bedeutung ausreichender primär zweckfreier Grundlagenforschung⁽¹⁴⁾ deutlich werden. Die meisten großen, bahnbrechenden Entdeckungen waren nämlich nicht das Ergebnis einer zielgerichteten Aufgabenstellung, sondern der Suche nach den Gesetzen der Natur. Dieser Suche mit ausreichenden Mitteln und frei von politischen Vorgaben nachgehen zu können, ist nicht nur wesentlicher Bestandteil des Grundrechts auf Forschungsfreiheit, sondern — in ausgewogenen Balance mit zielorientierter Forschung und Entwicklung — auch wesentliche Voraussetzung zukünftigen Fortschritts und Wohlstands.

5.1.1.4 Der Ausschuss weist in diesem Zusammenhang auch auf seine frühere Empfehlung⁽¹⁵⁾ hin, alle Maßnahmen zu unterstützen, die zum Abbau einer Polarisierung zwischen und zu einem verstärkten Zusammenwachsen von Geistes- und Wirtschaftswissenschaften mit Naturwissenschaften und Technik führen. Dazu gehört auch ein wechselseitiger Dialog z.B. über Methodik, Begriffsbildung, sowie Ergebnisbewertung und -überprüfung.

5.1.1.5 Zudem ist Wissen nicht nur zu erweitern, sondern auch zu vertiefen. Der Ausschuss empfiehlt, diese Anmerkungen bei einer Revision obiger Definition zu berücksichtigen.

5.1.1.6 Bezüglich der seitens der Kommission vorgeschlagenen Definition eines „Forschers“ vermisst der Ausschuss einen Hinweis darauf, dass ein hohes Maß an nachgewiesener Qualifizierung, Können und Selbständigkeit vorausgesetzt wird, um im Sinne der Definition als Forscher gelten zu können.

5.1.1.7 Dementsprechend empfiehlt der Ausschuss folgende leicht modifizierte Definition der Forscher, nämlich: „Experten, deren Arbeit der Planung oder der Schaffung von neuem Wissen, Produkten, Verfahren, Methoden und Systemen sowie mit dem Management diesbezüglicher Projekte gilt und die dazu durch Ausbildung und Erfahrung qualifiziert sind“.

5.1.1.8 Soweit im Folgenden nicht explizit erwähnt, handelt es sich dabei um Wissenschaftler oder Ingenieure mit der jeweils erforderlichen Qualifikation.

5.1.2 Der Ausschuss verweist zudem auf seine in einer früheren Stellungnahme formulierte Beschreibung von Forschung und Entwicklung⁽¹⁶⁾. Im Sinne dieser Beschreibung unterstützt der Ausschuss auch die Absicht der Kommission, die möglichen Varianten und Wege einer beruflichen Karriere im Bereich F&E nicht zu eng zu fassen.

5.1.3 Dennoch kann der Ausschuss der Aussage, dass „alle diese beruflichen Laufbahnen gleichberechtigt zu behandeln und zu bewerten sind“ nicht generell zustimmen. Vielmehr gilt es auch, die besonders erfindungsreichen und kreativen (potenziellen) Leistungsträger zu erkennen, zu gewinnen und — um den erwarteten Wissensgewinn und volkswirtschaftlichen Mehr-

wert in Europa zu schaffen — hier zu behalten. Dafür müssen herausragende Möglichkeiten und Anreize geschaffen werden.

5.1.4 Aber gerade herausragende Fähigkeiten und Pionierleistungen lassen sich kaum durch vorgegebene Bewertungsschemata — bei denen zudem ebenfalls Möglichkeiten zum Missbrauch bestehen — erfassen.

5.1.4.1 Problematisch ist z.B. das Verhalten solcher Autoren, die sich in Veröffentlichungen vorzugsweise gegenseitig zitieren, auf diese Weise „Zitier-Kartelle“ bilden und sich so Vorteile bei schematischer Bewertung verschaffen.

5.1.4.2 Darüber hinaus waren es — in Einzelfällen — gerade die die bahnbrechenden Erkenntnisse, die in der Literatur erst mit einer gewissen Verzögerung bekannt gemacht, anerkannt und zitiert wurden.

5.1.4.3 Persönlichkeit lässt sich formalisiert und schematisch nicht zutreffend bewerten. Vielmehr benötigt man den Erfahrungsschatz und Kenntnisstand der maßgeblichen Repräsentanten innerhalb jener Sparte der „Scientific Community“, in welcher Leistungen erbracht wurden bzw. erwartet werden (und selbst dabei geschehen — sogar historisch bekannte — Fehlurteile).

5.1.5 In diesem Zusammenhang empfiehlt der Ausschuss im Hinblick auf den von der Kommission vorgeschlagenen (siehe zudem Punkt 5.2.5) „Verhaltenskodex bei Rekrutierungsverfahren“ sicher zu stellen, dass dessen — zugegeben nur freiwillige — Anwendung nicht Überregulierung und damit Erstarrung zur Folge haben kann.

5.1.5.1 Der Ausschuss verkennt zwar nicht, sondern bekräftigt sogar, dass Transparenz und Chancengleichheit - und hierbei vor allem auch eine Förderung des Anteils von Frauen - bezüglich aller Bewerber innerhalb der EU zu gewährleisten sind. Diesbezüglich erkennt er auch den potenziellen Nutzen eines solchen Kodex zur Erreichung dieses wichtigen Ziels.

5.1.5.2 Der Ausschuss empfiehlt jedoch andererseits, angesichts der sehr differenzierten Anforderungsprofile für die jeweiligen verschiedenartigen Aufgaben und angesichts der unterschiedlichen „Kulturen“ der angesehenen Forschungsorganisationen⁽¹⁷⁾, nicht allein formalisierte und generalisierte Bewertungsmethoden und Rekrutierungsverfahren anzuwenden, sondern auch auf den Erfahrungsschatz und Kenntnisstand der betreffenden „Scientific Community“ zurückzugreifen. Letztlich gilt es sicherzustellen, dass die europäischen Forschungsinstitutionen attraktiv genug sind, den Willen und die Chance haben, sowie die wirtschaftlichen und administrativen Instrumente besitzen, um sich im weltweiten Wettbewerb um die besten „Köpfe“ mit Erfolg zu beteiligen.

5.1.5.3 Dementsprechend empfiehlt der Ausschuss, auf vereinzelte Fälle erkennbaren Fehlverhaltens oder erkennbarer Fehlentwicklung zunächst individuell zu reagieren, jedoch auf eine generelle (Über-) Regulierung nur als letztes Mittel zurückzugreifen.

⁽¹⁴⁾ Auch hierzu werden allerdings häufig sehr kostspielige und ihrerseits technische Pionierleistungen erfordernde Großgeräte benötigt.

⁽¹⁵⁾ ABl. C 221 vom 7.8.2001, Ziffer 3.9.1.

⁽¹⁶⁾ Siehe ABl. C 221 vom 7.8.2001, Ziffer 4.7: „Forschung ist der Schritt ins Unbekannte, und die dabei vom Einzelnen oder von der Gruppe angewandten Vorgehensweisen variieren und ergänzen sich dabei je nach Erfordernis, Begabung und Temperament. Forscher sind Manager, Ingenieure, Sammler, Haarspalter, Glasperlenspieler oder Künstler. Forschen ist Tasten im Nebel, intuitives Erahnen, Vermessen einer unbekannten Landschaft, Sammeln und Ordnen von Daten, Finden neuer Signale, Aufspüren übergeordneter Zusammenhänge und Muster, Erkennen neuer Korrelationen, Entwickeln mathematischer Modelle, Entwickeln der jeweils benötigten Begriffe und Symbolsprache, Entwickeln und Bauen neuer Geräte, Suche nach einfachen Lösungen und nach Harmonie. Es ist auch Bestätigen, Sicherstellen, Erweitern, Verallgemeinern und Reproduzieren.“

⁽¹⁷⁾ So werden z.B. in der Max-Planck-Gesellschaft leitende Wissenschaftler in der Regel nicht durch Ausschreibungsverfahren gesucht und berufen, sondern indem versucht wird, aus dem Kreise der durch ihre Leistungen innerhalb der jeweiligen weltweiten Community bekannter Wissenschaftler den/die für die vorgesehene Aufgabe jeweils geeignetste(n) Kandidaten/Kandidatin zu gewinnen.

5.1.6 Dementsprechend ist auch der Begriff „gleichberechtigt“ angesichts der Verschiedenheiten, sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten, als auch innerhalb der Forschungslandschaft und -aufgaben, schwer zu interpretieren und bedarf daher ebenso einer sehr differenzierten Betrachtungsweise.

5.1.7 Bezüglich der angesprochenen Forschungskategorien wie „Grundlagenforschung“, „strategische Forschung“ etc. und deren Definition verweist der Ausschuss auf seine schon in früheren Stellungnahmen⁽¹⁸⁾ gegebenen Empfehlungen⁽¹⁹⁾, insbesondere auch bezüglich des international üblichen und empfehlenswerten Begriffs „Angewandte Forschung“, und empfiehlt, diese Frage bei passender Gelegenheit innerhalb einer entsprechenden Expertengruppe neu zu behandeln.

5.1.8 Weitere Aspekte des Forscherberufs

5.1.8.1 Die eigentliche Forschungstätigkeit, das heißt die unmittelbare Beschäftigung mit wissenschaftlich-technischen Problemen, erfordert damit verbundene planerische, unternehmerische, administrative und gutachterliche Aufgaben, die weitgehend nur von Wissenschaftlern wahrgenommen werden können und müssen.

5.1.8.2 Dazu gehören Programmvorschlüsse, Antragsverfahren, Berichtswesen, Veröffentlichungen, Personalentscheidungen und mit diesen Vorgängen verbundene (aktive und passive) Begutachtungsverfahren.

5.1.8.3 Wenn diese Aufgaben allerdings in unkoordinierter Weise von zu vielen am Programm beteiligten Institutionen oder Sponsoren in jeweils unterschiedlichen Formaten, Detaillierungstiefen und Zeittakten gefordert werden, übersteigt der dazu erforderliche Aufwand jenen Anteil an Arbeitskraft, der für die eigentliche Forschungstätigkeit verbleibt.

5.1.8.4 Angesichts einer Inflation geforderter Anträge, Gutachten und Monitoring-Prozesse empfiehlt der Ausschuss daher, dass sich die Kommission auch mit dieser Frage befasst und auf koordinierte Verfahren hinwirkt, die hier eine vernünftige Balance gewährleisten und der erkennbaren Gefahr einer immer wieder ähnliche „Papiere“ produzierenden und dennoch unproduktiven Geschäftigkeit vorbeugen⁽²⁰⁾. Jede „Überbürokratisierung“ der Forschungsszene sollte unbedingt abgebaut werden.

5.1.8.5 Der Ausschuss empfiehlt an dieser Stelle, dass die Kommission auch ihre eigenen Antrags- und Vergabeverfahren sowie die damit verbundenen Kriterien dementsprechend überprüft. Seitens der Scientific Community wird nämlich hierzu vielfach Kritik geübt, verbunden mit der Frage, ob solche Anträge — angesichts des dazu erforderlichen umfangreichen Aufwands und der sehr geringen Erfolgsquote — überhaupt noch sinnvoll sind. Auch sollten die Verfahren und Kriterien (z.B. für die Vergabe von Stipendien) nicht zu häufig verändert werden.

⁽¹⁸⁾ INT/197 — CESE 1588/2003 vom 10.12.2003, Ziffer 4.5.3 und 4.5.5.

⁽¹⁹⁾ ABl. C 204 vom 18.7.2000. Siehe dort Ziffer 7.1: „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 Forschungsreiche.“

⁽²⁰⁾ Siehe auch ABl. C 95, 23.4.2003, Anhang Punkt 8 ff.

5.1.8.6 In diesem Zusammenhang gilt es insbesondere auch, zu viele getrennt agierende vertikale (und auch horizontale/parallele) Genehmigungs- und Lenkungsinstanzen (und Verfahren) zu vermeiden, da dies nicht nur zu effizienzmindernden internen Reibungsverlusten führt, sondern meist auch zu überbestimmten, unklaren und unter Umständen sogar widersprüchlichen Anforderungskriterien und Entscheidungssituationen.

5.2 Zu Kapitel 3: Karriereaussichten

5.2.1 Personalbedarf im F&E — Bereich: Der Ausschuss teilt die Besorgnisse der Kommission über die offenkundige und irritierende Diskrepanz zwischen makroökonomischen Analysen und Prognosen („Arbeitsmöglichkeiten für tausende Forscher“) und den ungünstigen Befunden über die tatsächlich bestehenden bzw. nicht vorhandenen Angebote am Arbeitsmarkt. Die meisten Universitäten und Forschungsorganisationen verzeichnen nämlich gegenwärtig vorwiegend sogar Rückgänge bei den privaten und öffentlichen Budgets und zeigen daher kaum Bereitschaft, Neubesetzungen vorzunehmen und noch weniger, langfristige Beschäftigungsverhältnisse zu bieten.

5.2.1.1 Selbst die Industrie, z.B. die sehr forschungsintensive Pharmaindustrie, hat Schwierigkeiten, junge Forscher in Europa zu halten.⁽²¹⁾

5.2.1.2 Mit öffentlichen Mitteln geförderte Universitäten und Forschungsinstitutionen werden zudem seitens der Zuwendungsgeber gehalten, einen wesentlichen Teil der dort arbeitenden Wissenschaftler in einer seriellen Folge befristeter Vertragsverhältnisse zu beschäftigen, um so rascher auf Budgetkürzungen oder von außerhalb auferlegte Programm-Umorientierungen reagieren zu können.

5.2.2 Der Ausschuss weist in diesem Zusammenhang noch auf einen weiteren wichtigen Aspekt hin: Wissenschaftler, die im akademischen Bereich oder in mit öffentlichen Mitteln geförderten Forschungseinrichtungen arbeiten, werden in der Regel nach den Tarifen der öffentlichen Hand besoldet.

5.2.2.1 Diese Tarife sind im Allgemeinen deutlich niedriger als jene in der freien Wirtschaft. Der Ausschuss bekräftigt hierzu die Aussage der Kommission: „Die Höhe des Gehalts ist eines der sichtbarsten Zeichen für die Anerkennung einer beruflichen Laufbahn. Die Gehälter von Forschern scheinen hinter denen, die z. B. Arbeitnehmern in Managementpositionen gezahlt werden, herzuhalten.“

5.2.2.2 Diese Benachteiligung der nach den Tarifen des öffentlichen Dienstes Beschäftigten wird durch die üblicherweise gegebene höhere soziale Sicherheit und Verlässlichkeit der Laufbahnen im öffentlichen Dienst (Verwaltungsbeamte, Lehrer, Richter, ...) gerechtfertigt.

5.2.3 Eine höhere soziale Sicherheit wird aber gerade vielen Wissenschaftlern — begründet durch das Ziel einer erhöhten Flexibilität bei der Forschungsplanung, Budgetgestaltung und Personalpolitik — vorsätzlich nicht geboten.

5.2.3.1 Dieser Mangel wird jedoch keineswegs durch entsprechende andere Vorteile oder Garantien kompensiert. Die Tarife haben zudem den Nachteil, dass ein zu geringer Besoldungsspielraum bezüglich einer Anerkennung/Bewertung von Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft besteht.

5.2.3.2 Es ist jedoch der falsche Weg, die in der Forschung tatsächlich erforderliche Flexibilität und Mobilität durch das Instrument der Zeitverträge mit den unten beschriebenen

⁽²¹⁾ Interview mit Herrn D. Viesella, Vorstandsvorsitzender von Novartis (österreichischer) Standard 26.1.2004, S. 3.

Konsequenzen erzwingen zu wollen bei gleichzeitig dafür nicht adäquater Besoldung.

5.2.3.3 Deshalb ist ein auf den Forscherberuf besser angepasster Besoldungstarif erforderlich, der den bisherigen sehr deutlich nach oben (und nur nach oben) öffnet und zugleich eine den Einzelfällen viel besser angepasste flexible Anwendung erlaubt. Ein solcher Tarif sollte ermöglichen, die oben genannten Ziele durch wirksame Anreize zu erreichen. Daher sind für Universitäten und Forschungsinstitutionen zudem mehr Post-Doc Stellen mit verlässlichen „Tenure-Track“ Vereinbarungen nötig. Das derzeitige Fehlen entsprechender tariflicher Möglichkeiten und Karriereaussichten sowie die in die Laufbahn eingebauten Abseitsfallen sind Hauptursache dafür, dass gerade die Besten ihre Zukunft in den USA ⁽²³⁾ suchen und kaum zurückgewonnen werden können.

5.2.3.4 Die bisherige resultierende Benachteiligung der Forscher fällt auf Grund der langen Ausbildungs- und Weiterbildungszeiten (Promotion, Habilitation) besonders erschwerend ins Gewicht. Hier besteht dringender Revisionsbedarf, wenn man den Beruf des Forschers attraktiv machen will.

5.2.3.5 Eine typische ⁽²³⁾ entmutigende „Karriere“ jüngerer Wissenschaftler besteht nämlich darin, dass dieselben — und bei Wechsel des Arbeitgebers oder des „Karriereschritts“ jeweils erneut — eine Serie befristeter Arbeitsverträge ⁽²⁴⁾ (z.B. insgesamt über einen Zeitraum von bis zu 12 Jahren) erhalten.

5.2.3.6 Nach deren Beendigung, die in den meisten Fällen keineswegs durch mangelnde persönliche Leistung, sondern allein durch Verwaltungs- oder Proporzvorschriften, insbesondere aber auch durch reduzierte Budgets erzwungen ist, droht eine daraus resultierende Abkehr von der Forscherlaufbahn, häufig sogar Arbeitslosigkeit.

5.2.3.7 Diese Art von „Karriere“ droht also in einem Alter (von z.B. 40 Jahren), wo Berufswechsel und Neuanfang am Arbeitsmarkt — auch wegen der sich bevorzugt auf Berufsanfänger konzentrierenden Rekrutierungspolitik der Industrie — bereits außerordentlich schwierig sind, in einer Sackgasse zu enden.

5.2.3.8 Zudem ist anzumerken, dass es sich hierbei oft um Wissenschaftler handelt, die bereits mehrere Stufen strenger Auswahlverfahren mit jeweils positiver Beurteilung durchlaufen haben, da nur jeweils den erfolgreichsten Absolventen nach der Abschlussprüfung die Möglichkeit zur Promotion und davon wiederum den Fähigsten später eine Forschungsstelle oder ein Habilitationsstipendium angeboten wird.

5.2.3.9 Um auf einem bestimmten wissenschaftlichen Fachgebiet Kompetenz, Leistungsfähigkeit oder gar eine Spitzenposition zu erlangen, müssen die beteiligten Personen und Arbeitsgruppen zunächst eine anspruchsvolle — meist mehrjährige — zusätzliche Ausbildung und Einarbeitung auf sich nehmen.

5.2.3.10 Außerdem müssen häufig erst hochwertige Geräte entwickelt und aufgebaut sowie ein stimulierendes Forschungsklima einschließlich der zugehörigen organisatorischen Strukturen geschaffen werden. Diese wertvolle und kostspielige Investition in „Human Capital“ und in die notwendige Forschungs-Infrastruktur ist zugleich bereits Ergebnis der Forschungstätig-

keit, da sie zusammen mit den dabei gewonnenen Erfahrungen nunmehr für weitere Nutzung zur Verfügung stünde.

5.2.4 Arbeitslosigkeit gut ausgebildeter Wissenschaftler ist also nicht nur ein soziales Problem, sondern auch eine volkswirtschaftliche Vergeudung finanzieller und humaner Ressourcen.

5.2.4.1 Sie demotiviert nicht nur die davon bedrohten oder betroffenen Forscher, sondern sie entmutigt auch die vor der Berufswahl stehenden Studienanfänger, sich für ein solch schwieriges und anspruchsvolles Studienfach zu entscheiden. Zusätzlich demotiviert aber auch die bestehende Realitätskluft zwischen optimistischen und lockenden öffentlichen Versprechungen und der zurückweisenden — in einigen Mitgliedstaaten fast katastrophalen — Wirklichkeit des Arbeitsmarktes und der Karriereaussichten.

5.2.4.2 Unter diesem Aspekt ist die derzeit von vielen, insbesondere jungen, Wissenschaftlern genutzte Möglichkeit, außerhalb der EU, vor allem in den USA, eine ihrem Können entsprechende Arbeitsmöglichkeit zu suchen und zu finden, sogar begrüßenswert, zumindest solange entsprechende Europäische Institutionen nicht in der Lage sind, ihrerseits entsprechende Arbeitsmöglichkeiten zu bieten. Dass dadurch ein enormer volkswirtschaftlicher Schaden für die EU und ein großer Vorteil für das aufnehmende Land entstehen, sollte in Politik und Öffentlichkeit deutlicher gemacht werden.

5.2.4.3 Die mangelnde wirtschaftliche Attraktivität und die beachtlichen sozialen Risiken des Berufsbilds „Forscher“ mögen sogar eine der Ursachen dafür sein, dass bereits in den Mittelschulen und Gymnasien das Interesse der Schüler an Naturwissenschaft und Mathematik deutlich zu gering ist.

5.2.4.4 Darum ist es nicht verwunderlich, dass in Phasen des Bedarfs an Forschern plötzlich Mangel an „Human Capital“ festgestellt wird (siehe Ausgangspunkt der Mitteilung der Kommission).

5.2.5 Wie auch von der Kommission formuliert, ist es daher für die Berufsaussichten der Forscher und für die Erreichung des „3 %-Ziels“ ⁽²⁵⁾ dringend erforderlich, diese offensichtliche Diskrepanz zwischen den volkswirtschaftlichen Erfordernissen in der EU und betriebswirtschaftlichem oder auch aktuellem haushaltstechnischen Verhalten (z.B. der öffentlichen Hand) sowie der daraus resultierenden „Personalpolitik“ zu verringern.

5.2.5.1 Forschung sollte also nicht zur Verfügungsmasse oder zum Spielball kurzfristiger Lenkungsexperimente oder Budgetzwänge werden. Gute und erfolgreiche Forschung muss langfristig angelegt sein und darf nicht nach Belieben, z.B. als Folge von Konjunkturzyklen, Haushaltskrisen oder den jeweils aktuellen politischen oder planerischen Trends, begonnen und abgebrochen oder umorientiert werden; vielmehr benötigt sie ausreichend Kontinuität, Freiheit und Verlässlichkeit. Nur dann gelingt es, die oben beschriebenen Missstände zu beseitigen und für die Zukunft zu vermeiden.

5.2.5.2 Wie die Kommission ebenfalls feststellt, besteht zudem der dringende Bedarf an geeigneten Curricula und Verzweigungsoptionen, um derartige berufliche Sackgassen zu vermeiden und stattdessen den vor der Berufswahl stehenden jungen Menschen eine ermutigende und verlässliche Perspektive zu bieten.

5.2.5.3 Hilfreich wäre dafür auch eine bessere, geförderte Durchlässigkeit in Richtung Industrie (siehe 5.4) oder in den Lehrberuf (z.B. um jene Forscher, für die keine dauerhafte

⁽²³⁾ Sogar unter den z.B. aus Russland, Indien oder China gewonnenen Wissenschaftlern, die in Forschungsinstitutionen innerhalb der EU tätig sind, besteht eine Tendenz der dabei Erfolgreichen, nach einigen Berufsjahren Angebote aus den USA anzunehmen.

⁽²⁴⁾ Umstände und Details der geschilderten „Karriere“ treffen nicht für alle Mitgliedsländer gleichermaßen zu.

⁽²⁵⁾ Zum Teil wird dies durch Kündigungsschutz-Regeln noch komplizierter.

⁽²⁵⁾ ABl. C 95, 23.4.2003.

Beschäftigung an Universitäten und von der öffentlichen Hand geförderten Forschungsorganisationen möglich ist, als forschungserfahrene Lehrer in höheren Lehranstalten zu beschäftigen, zumal dort ohnedies oft Mangel an gut ausgebildeten und forschungserfahrenen Fachkräften besteht).

5.2.6 Der Ausschuss begrüßt daher ausdrücklich die in der Mitteilung der Kommission beabsichtigten Maßnahmen:

- eine hochrangige Sachverständigengruppe einsetzen, deren Aufgaben die Ermittlung weiterer Beispiele für vorbildliche Praktiken in Bezug auf verschiedene Beschäftigungsmöglichkeiten, wie die sektorüberschreitende Mobilität oder neue Tenure Track-Modelle, und die anschließende umfassende Weitergabe an die Forschergemeinde sein sollen;
- die „Charta der Europäischen Forscher“, einen Rahmen für das Management von Laufbahnen der Humanressourcen im F&E-Bereich, auf der Grundlage freiwilliger Regelungen ausarbeiten;
- Folgenabschätzungen zwecks Ermittlung und Benchmarking der vielfältigen Möglichkeiten für die Laufbahnen von Forschern in Auftrag geben;
- einen „Verhaltenskodex für die Einstellung von Forschern“ basierend auf vorbildlichen Praktiken zur Verbesserung der Einstellungsverfahren skizzieren.

Der Ausschuss empfiehlt allerdings, dabei seine Bemerkungen zu diesen Fragen zu berücksichtigen.

5.2.6.1 Der Ausschuss empfiehlt, die in einigen Mitgliedstaaten dazu begonnen Initiativen⁽²⁶⁾ im Hochschulbereich auch auf außeruniversitäre Forschungsorganisationen auszuweiten, dabei aber gleichzeitig jeweils sorgfältig zu prüfen, ob die jeweiligen Maßnahmen⁽²⁷⁾ tatsächlich zu den in Aussicht gestellten Verbesserungen führen.

5.3 Zu Kapitel 3.2: Die Anerkennung der Forscherberufe durch die Allgemeinheit

5.3.1 Die Anerkennung der Forscherberufe durch die Allgemeinheit ist ein außerordentlich wichtiger Faktor. Der Ausschuss bekräftigt mit Nachdruck die Aussage der Kommission, dass „Zwischen der Bereitstellung von finanziellen Mitteln für Forscher durch den öffentlichen Sektor und der Betrachtung der Wissenschaft als Mittel zur Weiterentwicklung der Gesellschaft ein eindeutiger Zusammenhang besteht.“

5.3.2 Der Ausschuss teilt auch die weiteren in Kapitel 3.2 der Mitteilung dargelegten Einsichten. Er weist allerdings auch darauf hin, dass die Probleme und Schwierigkeiten einer „europäischen Forscherkarriere“, deren Überwindung Gegenstand der Mitteilung der Kommission ist, mit der noch nicht zustande gekommenen Vollendung des „Binnenmarkts“ zusammenhängen, und dass sie zudem den Bürgern und der Öffentlichkeit — ja weitgehend auch den Politikern selbst — häufig nicht ausreichend bewusst sind. Handlungsbedarf besteht daher insbesondere auch hinsichtlich einer fundierten Information der Politiker.

5.3.3 Es wäre jedoch ein verkürzter Ansatz, den Kern der Problematik vor allem in einer mangelnden Wertschätzung und Bekanntheit der Bedeutung von Forschung und Entwicklung durch die Bürger zu suchen.

5.3.4 Wenngleich es zutrifft, dass die Bürger im Allgemeinen nicht ausreichend darüber informiert sind, welch dominierender Teil ihres Wohlergehens nur durch die Errungen-

schaften früherer Forschung und Entwicklung ermöglicht wurde, so lässt sich — in der Mehrheit — dennoch ein gewisses Maß an Respekt vor dem Wissenschaftlerberuf und dessen Fähigkeiten seitens der Gesellschaft erkennen.

5.3.5 Vielmehr geht es vor allem um den konsequenten politischen Willen, die persönliche und berufliche Situation der Forscher zu verbessern und die oben beschriebenen Benachteiligungen zu beseitigen. Auch die oben aufgeführten Missstände können zur mangelnden Wertschätzung beitragen.

5.3.6 Dieser notwendige politische Wille wird leider erschwert einerseits durch die Tatsache, dass die Förderung von Forschung und Entwicklung — und damit auch des Forscherberufs — im Regelfall nicht jene hinreichend medienwirksame Aufmerksamkeit und das dadurch erweckte öffentliche Interesse einbringen, welche im politischen Geschehen von Vorteil sind, andererseits aber auch dadurch, dass die Zahl der Forscher nicht ausreicht, um ihre berufliche und soziale Interessenlage mit Nachdruck in organisierter Form zu vertreten.

5.3.7 Damit hängt auch zusammen, dass die Zeitspanne, bis aus den Investitionen in Forschung und Entwicklung volkswirtschaftlicher und kultureller Nutzen entsteht, ziemlich lang ist und üblicherweise die Zeitspanne des „politischen Gedächtnisses“ der Gesellschaft übersteigt, und dass außerdem die Bedeutung und das Potenzial neuer Erkenntnisse im Allgemeinen nicht auf spektakuläre Weise, sondern nur allmählich in das allgemeine Bewusstsein der Bürger vordringen.

5.3.8 Der Ausschuss unterstützt also folgende Aussage der Kommission in vollem Umfang: „Um der maßgeblichen politischen Bedeutung der Forschung für die Entwicklung unserer Gesellschaft mehr Gewicht zu verleihen, muss der Zusammenhang zwischen den Inhalten der Forschung und dem tatsächlichen Gewinn für die Gesellschaft deutlich hervorgehoben werden. Ebenso sollte von der Gesellschaft der Rolle der Forschung, ihrer Relevanz und dem Wert der Forschungskarrieren mehr Bedeutung beigemessen werden.“ Zudem sollte die Gesellschaft besser über die erforderlichen Funktionsbedingungen exzellenter Forschung informiert sein.

5.4 Zu Kapitel 3.3 „Wege zwischen akademischem Bereich und Industrie“

5.4.1 Die Kommission stellt zu diesem Thema fest: „Die Zusammenarbeit zwischen dem akademischen Bereich und der Industrie oder privaten und öffentlich finanzierten Forschungsorganisationen in Form von Partnerschaften erwies sich als unabdingbare Notwendigkeit, um den Transfer von Wissen und Innovation zu gewährleisten, aber es ist nach wie vor nicht geklärt, wie derartige Beziehungen aufzubauen sind, geschweige denn, wie der Austausch von Personal erfolgen könnte oder gemeinsame Ausbildungsprogramme gefördert werden könnten.“ Der Ausschuss unterstützt diese Aussage weitgehend, sieht aber die Situation nicht mehr ganz so kritisch.

5.4.2 Dennoch erkennt auch der Ausschuss Bedarf für weitere Verbesserungen und auch für ein besseres wechselseitiges Verständnis der Arbeitsmethoden und Karrierekriterien.

5.4.2.1 Ein besonders wichtiger Aspekt auch für die erwünschten Curricula liegt in der Frage, warum die Industrie bei der Rekrutierung von Wissenschaftlern und Ingenieuren im Allgemeinen junge Hochschulabsolventen gegenüber Experten mit zusätzlicher mehrjähriger Forschungserfahrung bevorzugt, obwohl durch deren erweitertes Wissen der „Know-how-Transfer“ modernster Methoden und Verfahren beschleunigt würde.

⁽²⁶⁾ z.B. Lichtenberg-Programm der Volkswagen-Stiftung.

⁽²⁷⁾ z.B. Juniorprofessur in Deutschland.

5.4.2.2 Der Ausschuss wiederholt hierzu seine bereits früher ⁽²⁸⁾ gegebene Empfehlung, nämlich das bereits bestehende Mobilitäts-Förderprogramm („industry host fellowships“) so zu modifizieren und zu verstärken, dass für hierzu bereite Personen deutliche Anreize für die erforderliche Mobilität entstehen, so dass Austausch-Perioden von ausreichender Dauer ermöglicht werden, aus denen heraus auch für beide Seiten der Anreiz eines dauerhaften Wechsels entstehen kann. Daraus könnte sich auch ein Anreiz für die Industrie entwickeln, bereits ältere und erfahrene Wissenschaftler einzustellen.

5.4.3 In Einzelfällen gibt es auch Fortschritte. Die in der Mitteilung genannten Hindernisse sind z.B. geringer, soweit es sich um die Beziehungen zwischen Industrie und Technischen Universitäten oder technologieorientierten Forschungsinstitutionen handelt.

5.4.4 Aber auch hier gilt, dass für eine — sowohl nationale als auch europaweite Kompatibilität bzw. Übertragbarkeit/Anerkennung der verschiedenen Komponenten der sozialen Sicherheit und Vorsorge (wie Krankenversicherung, Berufsunfähigkeitsversicherung, Altersvorsorge und Pensionsanswartschaften sowie ruhegehaltfähige Vordienstzeiten etc.) gesorgt werden muss.

5.4.5 Schließlich darf aber auch nicht verkannt werden, dass es unterschiedliche Begabungen und herausragende Fähigkeiten gibt, die im einen Fall mehr in der Industrie benötigt werden und sich dort besonders gut entfalten können, im anderen Falle einer typischen wissenschaftlichen Universitätsaufgabe entsprechen.

5.5 Die Europäische Dimension in den Forscherberufen (Kapitel 3.4)

Die Kommission gibt in diesem Kapitel eine fundierte Analyse der Chancen, Aufgaben und Probleme dieses Aspekts des Forscherberufs. 5.5.1 Die Chancen liegen in einem deutlich erweiterten Arbeitsmarkt, der insbesondere bei hochspezialisierten Experten sowohl von persönlicher als auch von volkswirtschaftlicher Bedeutung ist. Hervorzuheben ist zudem die Bedeutung einer „Europäisierung“ des Forscherberufs für das auch vom Ausschuss unterstützte Ziel ⁽²⁹⁾ der Kommission, nämlich einer „Bündelung von materiellen Ressourcen und Infrastrukturen auf europäischer Ebene“.

5.5.2 Die Risiken liegen einerseits in der Frage, ob die in einem anderen (als dem der nationalen Zugehörigkeit) Mitgliedstaat der EU gewonnene berufliche Erfahrung auf dem „Heimatmarkt“ entsprechende Bekanntheit und Anerkennung findet, um daraus Nutzen für die weitere Karriere zu gewinnen, andererseits in der nach wie vor mangelnden Kompatibilität/Übertragbarkeit/Anrechnung der verschiedenen Elemente der sozialen Absicherungen (wie Krankenversicherung, Berufsunfähigkeitsversicherung, Altersvorsorge/Pensionsanswartschaften, ruhegehaltfähige Vordienstzeiten etc.).

5.5.3 Dies erfordert geeignete Maßnahmen, um sicherzustellen, dass sich die im Verlauf der Karriere ergebenden Wechsel von Arbeitgeber, Aufenthaltsort/Mitgliedstaat, öffentlich geförderten Forschungsinstitutionen in verschiedenen Mitgliedstaaten, Industrie etc., wie sie für die berufliche Karriere „europäischer“ Forscher typisch und erwünscht sind, nicht — wie bisher oft der Fall — nachteilig auf die zuvor genannten Erfordernisse auswirken.

5.5.4 Hier sind konkrete Lösungen zu erarbeiten und durchzusetzen, wenn man das in der Mitteilung der Kommission genannte Ziel erreichen will.

5.5.5 Darum ist es notwendig, neben der Implementierung der entsprechenden Forschungsprogramme auch die persönlichen Bezüge, die Regelungen für Altersvorsorge, für Krankenversicherung (!), für Übersiedlungs-, Makler-, Renovierungs- und Grunderwerbskosten, für Kinderausbildung, für Gewähr des familiären Zusammenhalts (!), für Arbeitslosigkeit und Berufsunfähigkeit, Altersvorsorge etc., sowie die damit zusammenhängenden steuerlichen ⁽³⁰⁾ Aspekte, den für eine europäische Forscherlaufbahn erforderlichen Bedingungen anzupassen. Viele der bestehenden Regelungen (z.B. Grunderwerbssteuer) sind geradezu mobilitätsfeindlich.

5.5.5.1 Insbesondere sollte ein europaweites System der Altersvorsorge geschaffen — bzw., soweit bereits beschlossen, tatsächlich angewandt werden, damit die erworbenen Ansprüche beim Wechsel von Arbeitgeber und Mitgliedstaat in vollem Umfang erhalten bleiben oder übertragen werden können, und zwar ohne dabei integral schlechter gestellt zu sein.

5.5.5.2 Ein weiteres, generelles Problem besteht häufig in der Berufstätigkeit von Ehe- oder Lebenspartnern. Um den familiären Zusammenhalt nicht zu gefährden, sollte angestrebt werden, auch für den Partner Möglichkeiten einer geeigneten Beschäftigung/Berufstätigkeit zu erkunden oder zu schaffen. Hierzu sollte eine offizielle Strategie ⁽³¹⁾ entwickelt werden.

5.5.6 Dies wird weitgehend auch von der Kommission so gesehen; sie schreibt in ihrer Mitteilung: „Schließlich sollte die Förderung der europäischen Dimension in den F&E-Laufbahnen in einem strukturierten und koordinierten rechtlichen Rahmen auf europäischer Ebene verankert sein, der den Forschern und ihren Familien ein hohes Maß an sozialer Sicherheit garantiert und das Risiko des Verlusts von bereits erworbenen Sozialversicherungsleistungen auf ein Minimum reduziert (Anmerkung des Ausschusses: es ist sicher zu stellen, dass kein solches Risiko besteht!). In diesem Zusammenhang sollten Forscher von der laufenden Arbeit auf EU-Ebene profitieren können, deren Ziel es ist, die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu modernisieren und zu vereinfachen ... Den speziellen Bedürfnissen der Forscher und ihrer Familien sollte dabei zur Gänze Rechnung getragen werden.“

5.5.7 Der Ausschuss empfiehlt allerdings, so lange diese Ziele noch nicht erreicht bzw. die geforderten Regelungen noch nicht in Kraft sind, die entsprechenden Mobilitätsprogramme und deren Regelungen so auszugestalten, dass nicht nur noch bestehende Nachteile voll kompensiert, sondern dass zusätzliche, darüber hinausgehende Anreize geschaffen werden. Derartige Anreize sind sowohl nötig, um eine europäische Forscherkarriere selbst für Spitzenwissenschaftler attraktiv zu machen, als auch, um möglicherweise doch wieder Spitzenwissenschaftler z.B. aus den USA gewinnen oder zurückgewinnen zu können.

5.5.8 Um die mit Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums einhergehende Erweiterung des begrenzten Arbeitsmarkts (für stellensuchende Wissenschaftler/Forscher) noch besser wirksam werden zu lassen, empfiehlt der Ausschuss, die Kommission möge ihre dafür im Internet bereits

⁽²⁸⁾ ABl. C 204 vom 18.7.2000, Ziffer 8.2.2.

⁽²⁹⁾ ABl. C 204 vom 18.7.2000, Punkt 9.6.

⁽³⁰⁾ In einigen Mitgliedstaaten müssen sogar die den Forschern zur Kompensation der erhöhten Mobilitätsaufwendungen erstatteten Kosten versteuert werden!

⁽³¹⁾ In Erkenntnis dieses Problems wird z.B. seitens der Deutschen Forschungsgemeinschaft und des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft eine gemeinsame Veranstaltung zum Thema Doppelkarriere durchgeführt. Siehe dazu auch die Internet Seiten www.ko-wi.de sowie www.dfg.de/wissenschaftliche_karriere/focus/doppelkarriere_paare/index.html

installierte Plattform⁽³²⁾ systematisch ausbauen und perfektionieren mit dem Ziel, dass dort sämtliche — innerhalb der EU — einschlägigen Stellenangebote/Ausschreibungen von Forschungseinrichtungen/-projekten und Universitäten, aber auch von Firmen, in geordneter Form und ausreichender Spezifikation zu finden sind. (Dies sollte auch in der „Charta“ verankert werden.) Der Ausschuss schlägt vor, dazu auch in Kontakt mit jenen Institutionen in den Mitgliedstaaten zu treten, welche sich dort ihrerseits auch dieser Aufgabe widmen.

5.6 Doktoranden, Promotion und Doktorgrad

Die Kommission spricht auch die Frage der Doktoranden an. Aus Sicht des Ausschusses verbergen sich hinter dieser Frage unterschiedliche Aspekte, nämlich (i) die Rolle und Situation der Doktoranden und (ii) der Bedarf an promovierten Wissenschaftlern/Ingenieuren/Forschern. 5.6.1 Um die Chance zur Durchführung einer Doktorarbeit geboten zu bekommen, ist es üblicherweise erforderlich, dass der Kandidat ein wissenschaftliches Studium mit sehr gutem Erfolg abgeschlossen hat.

5.6.2 Dementsprechend kann die Promotion einerseits als zwar zusätzlicher, ergänzender und vertiefender Schritt der akademischen Ausbildung betrachtet werden, andererseits aber vor allem als hochrangiger Befähigungsnachweis für eine selbstständige Forschungstätigkeit.

5.6.3 Zudem vermittelt eine Doktorarbeit weitere wichtige allgemeine Qualifikationen wie die Fähigkeit zur vertieften Recherche, die Fähigkeit, besonders komplexe Sachverhalte schriftlich und mündlich verständlich darzustellen, sowie, in den Naturwissenschaften und den technischen Wissenschaften, dazu in einem internationalen Umfeld auch den Gebrauch der englischen Sprache.

5.6.4 Doktoranden erbringen als das „Fußvolk“⁽³³⁾ der akademischen Forschung, einen unverzichtbaren wesentlichen Anteil an der Forschungsleistung — und damit auch an der erklärten Aufgabe — von Universitäten und ähnlichen Forschungseinrichtungen.

5.6.5 Daraus ergibt sich aber auch der berechnete — und in der Regel keineswegs ausreichend erfüllte — Anspruch, diese Tätigkeit⁽³⁴⁾ als volle berufliche Leistung anzuerkennen (Bewertung, soziale Leistungen).

5.6.6 Eine unvermeidliche Besonderheit der Doktorantentätigkeit ist eine gewisse Abhängigkeit vom Betreuer, in dessen Händen zudem weitgehend auch die Beurteilung der Arbeit liegt.

5.6.6.1 Dessen Betreuungsauftrag und -weise sollte allerdings nicht so weit gehen, dass dadurch der Anreiz, ja die als Kriterium geltende Notwendigkeit selbständigen Handelns seitens des Doktoranden eingeschränkt würde.

5.6.6.2 Dennoch sind Funktion und Aufgabe des Betreuers zwar im Regelfall außerordentlich hilfreich, eröffnen in Einzelfällen jedoch auch die Möglichkeit zu Missbrauch. Dieser kann z.B. aus der zu niedrigen Entlohnung der Doktoranden genährt werden und von daher zu ungebührlich umfangreichen Anforderungen führen, die hauptsächlich im wissenschaftlichen Interesse des Betreuers liegen und eine überlange Promotionszeit zur Folge haben.

⁽³²⁾ http://europa.eu.int/eracareers/index_en.cfm

⁽³³⁾ Dieser Begriff ist zwar anschaulich, aber keineswegs immer zutreffend. Im Rahmen einer Dissertation können herausragende Pionierleistungen erbracht werden. So wurden in Einzelfällen bereits in Doktorarbeiten zum Nobelpreis führende Entdeckungen gemacht (z.B. R. Mössbauer, Nobelpreis 1961; R.A. Hulse, Nobelpreis 1993).

⁽³⁴⁾ Soweit es sich um eine berufliche Haupttätigkeit handelt, die nicht z.B. berufsbegleitend erbracht wird.

5.6.7 Der Ausschuss empfiehlt daher, seitens der Kommission Überlegungen zu einem Verhaltenskodex bezüglich Rolle und Behandlung von Doktoranden anzustellen, und deren Ergebnis in die „Charta“ aufzunehmen.

5.6.8 In der Mitteilung der Kommission wird zudem ausgeführt, dass „die Industrie unter Verweis darauf, dass Forscher mit Doktorat zu spezialisiert⁽³⁵⁾ seien, eher dazu neigt, Forscher ohne Doktorgrad zu beschäftigen“.

5.6.9 Wenngleich es bedauerlicherweise zuzutreffen scheint und auch ein Mobilitätshindernis zwischen Akademie und Industrie bedeutet, dass seitens der Industrie besonders die jungen, frischgebackenen Hochschulabsolventen bevorzugt werden, kann der Ausschuss dieser Aussage in ihrer Allgemeinheit nicht zustimmen. Sowohl in der chemischen Industrie einiger Mitgliedstaaten, als auch in anderen wissenschaftlich-technisch orientierten Industriezweigen ist die mit guter Bewertung abgeschlossene Promotion — wenn nicht bereits Einstellungskriterium — in der Regel wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Karriere (dies gilt für Diplomingenieure nicht generell).

5.6.10 Für eine weitere Beschäftigung und Karriere im akademischen Bereich — einschließlich in öffentlich geförderten Forschungsinstitutionen — ist Promotion ohnedies unabwendbare Voraussetzung (dies gilt für Diplomingenieure nicht generell).

5.7 Wissenschaftliche Attraktivität und Exzellenz

5.7.1 Bei der Berufsentscheidung junger Menschen zum Forscherberuf und der Frage, in welchem Lande sie später tätig sein wollen, spielt es eine wichtige Rolle, ob für die Ausübung ihres Berufes attraktive, exzellente Institutionen vorhanden sind, in denen die erfolgreichsten Wissenschaftler mitwirken können und wollen, als Beispiel dienen und Maßstäbe setzen.

5.7.2 Also müssen Gesellschaft und Politik dafür sorgen, dass die Voraussetzungen für die Entstehung und den Erhalt von Exzellenz und Spitzenleistung vorhanden sind oder geschaffen werden.

5.7.3 Exzellenz und Eliten sind jedoch das Ergebnis eines komplexen, mühsamen und langwierigen Entwicklungs- und Ausleseprozesses, der nach intern selbst entwickelten Regeln abläuft, und bei dem viele wichtige und vernetzte Faktoren zusammentreffen müssen.

5.7.4 Maßgebend sind das herausragende Beispiel der besonders erfolgreichen Forscher, die Attraktivität der apparativen und strukturellen Möglichkeiten, ein Kreativität und Ideenreichtum förderndes Management, das Bewusstsein, an der Entdeckung oder Entwicklung des Neuen beteiligt zu sein, sowie die begründete Erwartung aller Beteiligten, auch ihr eigenes Potenzial entwickeln und mit eigenen Ideen beitragen zu können und dabei Anerkennung zu finden.

5.7.5 Dies alles kann nur auf der Basis einer gediegenen, breiten und qualifizierten Hochschulausbildung sowie einer diversifizierten, gut ausgestatteten Forschungslandschaft mit ausreichender Grundlagenforschung erwachsen und gedeihen.

5.8 Ein Europäisches Jahr der Forscher

5.8.1 Der Ausschuss begrüßt und unterstützt die Absicht der Kommission, in naher Zukunft ein „Europäisches Jahr der Forscher“ zu veranstalten.

⁽³⁵⁾ Diese Aussage berührt die weiter oben angesprochene Frage des Rekrutierungsverhaltens der Industrie. Insofern sollte die angesprochene Verhaltensweise vertieft analysiert und möglichst verbessert werden.

5.8.2 Der Ausschuss sieht darin eine gute Chance und Gelegenheit, für den Beruf des Forschers und dessen Bedeutung für die Gesellschaft und für die Ziele von Lissabon zu werben und sich zudem um ein vertieftes wechselseitiges Verständnis zwischen Zivilgesellschaft und Wissenschaft zu bemühen.

5.8.3 Der Ausschuss empfiehlt, in diese Aufgabe auch die einschlägigen Organisationen der Mitgliedstaaten sowie die entsprechenden, auf europäischer Ebene agierenden Wissenschaftsorganisationen einzubinden, und er erklärt seine Bereitschaft, sich seinerseits entsprechend zu beteiligen.

Brüssel, den 25. Februar 2004

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses*

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Tätigkeiten bestimmter Drittländer in der Frachtschifffahrt“

(KOM(2003) 732 endg. — 2003/0285 (COD))

(2004/C 110/03)

Der Rat beschloss am 9. Dezember 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 71 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 3. Februar 2004 an. Berichterstatter war Herr Retureauu

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 25. Februar) mit 102 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Kommissionsvorschlag — Rechtsgrundlage

1.1 Mit dem vorliegenden Vorschlag soll die Entscheidung 78/774/EWG des Rates vom 19. September 1978 betreffend die Tätigkeiten bestimmter Drittländer in der Frachtschifffahrt⁽¹⁾ kodifiziert werden. Diese Entscheidung wurde u.a. mit der Entscheidung 89/242/EG des Rates vom 5. April 1989⁽²⁾ zur gleichen Thematik in wesentlichen Punkten geändert.

1.2 Rechtsgrundlage für die vorgeschlagene Kodifizierung ist ein interner Beschluss der Kommission vom 1. April 1987⁽³⁾, der mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh im Dezember 1992 (Teil A, Anhang 3) bekräftigt wurde; diese Kodifizierung erfolgt im Einklang mit der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Kodifizierung des *Acquis communautaire*⁽⁴⁾, sprich ohne Änderung des Rechts und entsprechend dem zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Kodifizierung geltenden Verfahren für die Verabschiedung von Rechtsakten.

1.3 Das Verfahren für die Erlassung der kodifizierten Rechtsvorschriften zu dem hier in Rede stehenden Bereich (Seeverkehr) ist in den Artikeln 80 und 251 des EG-Vertrags verankert.

2. Bemerkungen und Schlussfolgerungen des EWSA

2.1 Der EWSA hatte in der Vergangenheit bereits mehrfach Gelegenheit, sich in Stellungnahmen⁽⁵⁾ zum Kern der Problematik zu äußern, um die es in der kodifizierten Fassung geht, die in der Sache unverändert die bisherigen einschlägigen Rechtsvorschriften in einem einzigen Regelwerk vereint, die

darauf abzielen, etwaige von bestimmten Drittländern ausgehende Dumpingpraktiken im Seeverkehrsbereich, die den Interessen der gemeinschaftlichen Seeverkehrsunternehmen schaden, auszumachen und ggf. geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Deshalb erübrigt es sich, diesen Punkt in der vorliegenden Stellungnahme wieder aufzugreifen.

2.2 Mit der Kodifizierung soll das Gemeinschaftsrecht klarer und transparenter gestaltet werden, vor allem bei Regelwerken die im Lauf der Zeit geändert wurden und deren Bestimmungen auf den ursprünglichen Rechtsakt und spätere Änderungsregelungen verteilt sind; außerdem wird mit der Kodifizierung auch größere Rechtssicherheit für die Adressaten und Nutzer des Gemeinschaftsrechts geschaffen.

2.3 Der EWSA befürwortet und unterstützt die Anstrengungen zur Vereinfachung des *acquis communautaire* und zumal die Verfahren für die Konsolidierung und Kodifizierung des geltenden Gemeinschaftsrechts. Diese Bemühungen sind einer guten demokratischen Regierungsführung zuträglich und erleichtern das Verständnis des *acquis communautaire* und seine richtige Umsetzung.

2.4 Im vorliegenden Fall stützt sich die vorgeschlagene Kodifizierung auf eine zuvor vom Amt für amtliche Veröffentlichungen erstellte konsolidierte Fassung der geltenden Regelung. In einer Entsprechungstabelle im Anhang zum Kommissionsvorschlag sind die alte und die neue Nummerierung der Artikel der Entscheidung einander gegenübergestellt.

⁽¹⁾ ABl. L 258 vom 21.9.1978, S. 35-36.

⁽²⁾ ABl. L 97 vom 11.4.1989, S. 47.

⁽³⁾ KOM(1987) 868 PV.

⁽⁴⁾ KOM(2001) 645 endg.

⁽⁵⁾ Initiativstellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Verkehrsprobleme in den Beziehungen zu den Oststaaten“ (ABl. C 59 vom 8. März 1978, S. 10-13), Initiativstellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Entwurf einer Entscheidung des Rates betreffend das Auftreten bestimmter Staatshandelsländer in der Güterlinienschifffahrt (ABl. C 269 vom 13. November 1978, S. 56), Stellungnahme zu dem Entwurf einer Entscheidung zur Änderung der Entscheidung 78/774/EWG (ABl. C 105 vom 16. April 1979, S. 20-21), Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Änderung der Entscheidung 78/774/EWG (ABl. C 71 vom 20. März 1989, S. 25).

2.5 Die vorgeschlagene Rechtsgrundlage und das vorgeschlagene Rechtssetzungsverfahren stehen voll und ganz im Einklang mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht.

2.6 Daher befürwortet und unterstützt der Ausschuss den ihm zur Stellungnahme unterbreiteten Kodifizierungsvorschlag

und empfiehlt dem Rechtssetzungsorgan, diese kodifizierte Regelung zu verabschieden.

Brüssel, den 25. Februar 2004

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses
Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft“

(KOM(2003) 423 endg. – 2003/0164 (COD))

(2004/C 110/04)

Der Rat beschloss am 29. August 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 und Artikel 251 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 5. Februar 2004 an. Berichterstatte war Herr McDonogh.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 25. Februar) mit 101 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Die Richtlinie 96/62/EG des Rates über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (Luftqualitätsrahmenrichtlinie) bietet einen Rahmen für künftige Rechtsvorschriften der EG in Sachen Luftqualität.

1.2 Gemäß Anhang I der Richtlinie 96/62/EG ist eine Regelung der Luftqualität im Hinblick auf den Gehalt an Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK) vorgesehen. Zu diesem Zweck sollten Kriterien und Methoden zur Bewertung der Luftqualität beschrieben und Bestimmungen für die Übermittlung von Informationen an die Kommission und an die Öffentlichkeit festgelegt werden.

1.3 Mit dieser Vorlage kommt die Kommission ihren Verpflichtungen gemäß Richtlinie 96/62/EG nach, indem sie Rechtsvorschriften für diejenigen Schwermetalle vorschlägt, die in Anhang I aufgeführt sind und beim Menschen eine erwiesene bzw. vermutete karzinogene Wirkung haben und Stoffe sind, für deren schädliche Wirkungen auf die menschliche Gesundheit kein Schwellenwert bestimmt wurde.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1 In dem Kommissionsvorschlag wird eingeräumt, dass es keine kostenwirksamen Maßnahmen gibt, um überall Konzentrationen zu erreichen, die keine gesundheitsschädlichen Wirkungen hervorrufen. Daher folgt der Vorschlag hier nicht genau der Richtlinie 96/62/EG, in der die Festsetzung verbindlicher Grenzwerte vorgesehen ist.

2.2 In dem Vorschlag ist eine obligatorische Überwachung vorgesehen, wenn die Konzentrationen folgende Schwellenwerte für die Beurteilung überschreiten:

- 6 ng Arsen/m³,
- 5 ng Kadmium/m³,
- 20 ng Nickel/m³,
- 1 ng Benzo(a)pyren (BaP)/m³.

Bei Konzentrationen unterhalb dieser Niveaus würden die schädlichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit minimiert. Daher ist nur eine indikative Überwachung der Hintergrundkonzentrationen dieser Schwermetalle an einer begrenzten Anzahl von spezifischen Standorten obligatorisch, an denen die Beurteilungsschwellenwerte nicht überschritten werden.

2.3 In Bezug auf Quecksilber sollten nach Ansicht der Kommission zu gegebener Zeit die Nachweise für die Gesamtexposition überprüft werden, und bei dieser Prüfung sollte den Quelle-Empfänger-Beziehungen und der Umwandlung von Quecksilber in der Umwelt besondere Aufmerksamkeit gelten.

2.4 Die Mitgliedstaaten müssen die Kommission und die Öffentlichkeit über jede Überschreitung des Zielwertes, die Gründe hierfür und die ergriffenen Maßnahmen informieren.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss erkennt an, dass die Festlegung von Zielen besonders schwierig ist, da keine Schwellenwerte bekannt sind, anhand deren sich die schädlichen Wirkungen auf die menschliche Gesundheit abschätzen ließe. Da sich diese Schadstoffe über Immissionskonzentrationen und Ablagerungen in der terrestrischen und aquatischen Umwelt auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt auswirken und durch Ablagerungen in der terrestrischen Umwelt auch die Bodenqualität und die Fruchtbarkeit beeinträchtigt und die Vegetation verunreinigt werden können, begrüßt der Ausschuss den Vorschlag der Kommission.

3.2 Der Ausschuss schließt sich der Einschätzung der Kommission an, dass ihr Vorschlag „ehrgeizig und realistisch“ ist. Daher hält er es auch für wesentlich, zu gegebener Zeit eine Überprüfung der Zielsetzungen vorzunehmen, da es — insbesondere in Bezug auf Quecksilber — eine Vielzahl von ungeklärten Fragen gibt, die die Charakteristika und die Reaktionsweisen von Schwermetallen und POP-Verbindungen betreffen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Der Ausschuss betont, dass nicht übersehen werden darf, dass es sich bei den gemessenen Schadstoffkonzentrationen in der Luft, die in dem Vorschlag aufgeführt sind, um Durchschnittswerte der EU-15 handelt, die bekanntermaßen geographischen und im Falle einiger Schadstoffe jahreszeitlichen Schwankungen unterworfen sind. Beispielsweise tritt die schwerere PAK-Verbindung BaP im Winter in signifikant höheren Konzentrationen auf, was auf die vermehrte Brennstoffverfeuerung in privaten Heizungsanlagen zurückzuführen ist. Dadurch kann für einen signifikanten Zeitraum eine Schwellenwertüberschreitung eintreten, obwohl sich der jährliche Mittelwert unterhalb des Schwellenwertes bewegt.

4.1.1 Auch werden wahrscheinlich die vorgeschlagenen Beurteilungsschwellenwerte für die Metalle (und die Zielwerte für BaP) in der Nähe bestimmter Industrieanlagen und in den Wintermonaten — wenn stärker geheizt wird — an ländlichen Messorten überschritten. In der Folge könnten gewisse Bevölkerungsteile in der EU ständig einer über den erwünschten Grenzwerten liegenden Konzentration von Luftschadstoffen ausgesetzt sein. Diese Vorschläge bieten daher einigen Bürgern keinen angemessenen Schutz (jedenfalls nicht auf kurze Sicht).

4.2 Da die in der vorgeschlagenen Richtlinie genannten Emissionswerte aus dem Bezugsjahr 1990 stammen, sollte die Kommission nach Ansicht des Ausschusses die Notwendigkeit der Berücksichtigung zeitgemäßerer Daten prüfen, mit deren Hilfe die Tendenzen ermittelt werden könnten, die sich beispielsweise im vergangenen Jahrzehnt abgezeichnet haben. Auf diese Weise könnte auch eine eventuelle rückläufige Entwicklung bei bestimmten Gruppen von Hauptquellen ermittelt werden.

4.3 BaP ist als Indikator für das Krebsrisiko ausgewählt worden, obwohl es sich nur um eine der 16 üblicherweise gemessenen wichtigsten PAK-Verbindungen handelt. Die VN/ECE-Liste führt beispielsweise drei weitere Indikatorverbindungen auf. Nach dem Dafürhalten des EWSA sollte in Betracht gezogen werden, weitere PAK-Verbindungen in die Richtlinie aufzunehmen, um sicherzustellen, dass die vierte Tochterrichtlinie mit den anderen internationalen Vereinbarungen (wie dem VN/ECE-Protokoll über persistente organische Schadstoffe) vereinbar (und vergleichbar) ist.

4.4 Nach Meinung des EWSA sind die (bei den PAK-Verbindungen eine wichtige Rolle spielenden) diffusen Quellen, wie etwa private Heizungsanlagen, schwieriger zu kontrollieren und verursachen deshalb größere Kosten. Andere Maßnahmen, welche die Kontrolle von Emissionen aus mobilen Quellen zum Ziel haben (beispielsweise die Verbesserung der Kraftstoffqualität zur Minderung der Partikelemission), werden ebenso einen Beitrag zur Senkung der Schadstoffkonzentrationen leisten. Auch eine Optimierung der Haushaltsöfen/-brenner zur

Eindämmung der BAP-Emissionen würde zu einer geringeren Exposition führen, insbesondere in ländlichen Gebieten. Eine Nachrüstung der vorhandenen Öfen wird wohl überaus kostspielig sein, doch sollten Spezifikationen für neue Öfen, Heizungskessel und Heizgeräte festgelegt werden, um eine künftige Senkung der Emissionen sicherzustellen.

4.5 In den Augen des Ausschusses ist klar, dass eine weitreichende Beurteilung der potenziellen Verschmutzungsquellen innerhalb der zehn Beitrittsländer notwendig ist und dass Emissionen aus diesen Ländern wahrscheinlich Einfluss auf die Luftqualität in ganz Europa haben. Daher müssen die Beitrittsländer dazu angehalten werden, der Richtlinie fristgerecht nachzukommen — und ihnen muss gegebenenfalls die erforderliche Unterstützung zuteil werden —, damit die grenzüberschreitende Verschmutzung möglichst gering gehalten werden kann.

4.6 Der Ausschuss verkennt nicht, dass den Kosten-Nutzen-Rechnungen zufolge erhebliche Investitionen erforderlich wären, um die Kosten für die Aufrüstung von Hauptquellen zu bestreiten. Diese Investitionen könnten eventuell ernste Folgen für die Industrie haben und zu einem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit führen. Die Kommission muss daher sicherstellen, dass bei der Umsetzung der Richtlinie ein Gleichgewicht zwischen den wirtschaftlichen Folgen und dem gesundheitlichen Nutzen gewahrt wird, selbst wenn zur Verbesserung der Luftqualität, zur Senkung der Exposition und zur Verbesserung der menschlichen Gesundheit schwierige Maßnahmen ergriffen werden müssen.

4.7 Darüber hinaus wird nach Auffassung des Ausschusses die Versorgung der Öffentlichkeit mit Informationen über lokale Fragen im Bereich Luftqualität in Bezug auf diese Schadstoffe eine wichtige Rolle bei der Umsetzung dieser vorgeschlagenen vierten Tochterrichtlinie spielen. Allerdings ist es dabei unbedingt erforderlich, der Öffentlichkeit auch die nötigen Hilfsmittel an die Hand zu geben, um diese Daten auslegen und verstehen zu können.

Brüssel, den 25. Februar 2004

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses
Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel“

(KOM(2003) 424 endg. –2003/0165 (COD))

(2004/C 110/05)

Der Rat beschloss am 29. Juli 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 und 251 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 5. Februar 2004 an. Berichterstatterin war Frau Davison.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 26. Februar) einstimmig folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt grundsätzlich die von der Kommission vorgeschlagene Verordnung mit ihrem neuen Schwerpunkt auf Nährwert- und Gesundheitsaspekten. Dieser Vorschlag kommt zu einer Zeit, da die WHO (für den Bereich Europa) darauf hinweist, dass bis zu 20-30 % der Erwachsenen übergewichtig sind und Herz-Kreislauferkrankungen auch im Zusammenhang mit schlechten Ernährungsgewohnheiten und Bewegungsmangel stehen. Auch die Regierungen werden zunehmend auf den Einfluss der Ernährungsgewohnheiten der Menschen auf deren Gesundheit und Wohlbefinden sowie die volkswirtschaftlichen Konsequenzen eines schlechten Gesundheitszustands aufmerksam.

1.2 Der Vorschlag für eine Verordnung wird aber auch zu einem Zeitpunkt vorgelegt, da die Themen Ernährung, Diätetik und Gesundheitsbewusstsein in der Medienberichterstattung breiten Raum einnehmen und die Verbraucher mehr denn je genaue und nachprüfbare Angaben benötigen, um eine sachkundige Wahl treffen zu können. Verbraucherinformation und Verbraucherschutz sind nach Ansicht des EWSA von allergrößter Bedeutung.

1.3 Vor diesem Hintergrund hat die Kommission als ersten Schritt — ergänzend zu der bestehenden Richtlinie 2000/13/EG (über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür) — die hier erörterte Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel vorgeschlagen, in der entsprechende Kriterien für diejenigen Hersteller festgelegt werden, die freiwillig derartige Angaben machen wollen. Hierdurch soll in einem Bereich, in dem die Bestimmungen von Land zu Land unterschiedlich ausgelegt werden, sowohl Einheitlichkeit geschaffen als auch die unvoreingenommene Information der Verbraucher sichergestellt werden; die Unklarheiten, die die bestehende Richtlinie über die Werbung für Lebensmittel in dieser Hinsicht lässt, werden damit teilweise ausgeräumt.

2. Wesentlicher Inhalt des Vorschlags

2.1 Gemäß der Richtlinie 2000/13/EG sind Angaben, die die Käufer täuschen oder einem Lebensmittel medizinische Eigenschaften zuschreiben, grundsätzlich verboten. In der neuen Verordnung sollen spezifischere Leitlinien für nährwert- und

gesundheitsbezogene Angaben festgelegt werden. Dies hat sich aufgrund der steigenden Zahl dieser Angaben als notwendig erwiesen, die zum Teil zweifelhaft sind, da kein wissenschaftlicher Nachweis für ihre Richtigkeit vorliegt. Außerdem stiftet die derzeitige Kennzeichnung bei den Verbrauchern häufig Verwirrung ⁽¹⁾.

2.2 Hauptziele des Vorschlags sind:

- ein hohes Maß an Verbraucherschutz, indem zusätzliche freiwillige Informationen über die durch EU-Recht vorgeschriebenen Informationen hinaus bereitgestellt werden;
- Verbesserung des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt;
- höhere Rechtssicherheit für die Wirtschaftsakteure;
- fairer Wettbewerb im Lebensmittelsektor;
- Förderung und Schutz von Innovationen im Lebensmittelsektor.

2.3 Gemäß Artikel 3 der vorgeschlagenen Verordnung darf die Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben nicht:

- a) falsch oder irreführend sein;
- b) Zweifel hinsichtlich der Sicherheit und/oder ernährungsphysiologischen Eignung anderer Lebensmittel wecken;
- c) erklären oder mittelbar zum Ausdruck bringen, dass eine ausgewogene und abwechslungsreiche Ernährung generell nicht die erforderlichen Mengen an Nährstoffen liefern kann;
- d) in unangemessener oder alarmierender Weise, entweder durch eine Textaussage oder durch Darstellungen in Form von Bildern, grafischen Elementen oder Symbolen, auf Veränderungen bei Körperfunktionen Bezug nehmen.

2.4 Artikel 4 legt Mindestanforderungen an die Nährwertprofile fest, die Lebensmittel aufweisen müssen, um nährwert- oder gesundheitsbezogene Angaben tragen zu dürfen. So dürfen z.B. alkoholische Getränke keine gesundheits- und nährwertbezogenen Angaben tragen mit Ausnahme solcher, die sich auf eine Reduzierung des Alkohol- oder Energiegehalts beziehen.

⁽¹⁾ Siehe Erhebung der Consumers' Association (UK) vom April 2000.

2.5 Die Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben ist nur zulässig, wenn eine positive ernährungsphysiologische Wirkung anhand allgemein anerkannter und entsprechend dem technischen Fortschritt aktualisierter wissenschaftlicher Daten nachgewiesen wird oder wenn es sich um eine signifikante Wirkung handelt und die Angabe für die Verbraucher verständlich ist.

2.6 Gesundheitsbezogene Angaben müssen durch weitere Informationen wie z.B. einen Hinweis auf die Bedeutung der Ernährung und der Lebensweise ergänzt werden.

2.7 Verboten sind Angaben, die sich auf psychische Funktionen oder Verhaltensfunktionen beziehen, auf schlankmachende oder gewichtskontrollierende Eigenschaften verweisen oder sich auf Fachleute im Gesundheitssektor oder karitative Einrichtungen berufen, und es darf auch nicht der Eindruck erweckt werden, dass durch den Verzicht auf das Lebensmittel die Gesundheit beeinträchtigt werden könnte. Angaben bezüglich der Verringerung eines Krankheitsrisikos müssen von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EBLS) zugelassen und durch eine Erklärung dahingehend ergänzt werden, dass Krankheiten durch mehrere Risikofaktoren bedingt sind.

2.8 Im Anhang sind nährwertbezogene Angaben und Bedingungen für ihre Verwendung aufgeführt.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der EWSA begrüßt den Vorschlag für einen gemeinschaftlichen Rechtsrahmen, der sowohl im Interesse des Verbraucherschutzes als auch der Harmonisierung im Binnenmarkt liegt. Er sieht ein, dass im Hinblick auf die unterschiedlichen nationalen Regelungen, die sich gegenwärtig in Form von nationalen Verhaltenskodizes zur Selbstregulierung äußern, etwas getan werden muss. Mit der neuen Verordnung wird das Rechtsetzungsinstrument geschaffen, das erforderlich ist, um zu gewährleisten, dass die gewünschte Wirkung einheitlich und unmittelbar in sämtlichen Mitgliedstaaten erzielt wird.

3.2 Möglicherweise könnte bei importierten Produkten gegen die Bestimmungen der Verordnung hinsichtlich der Angaben und der Kennzeichnung verstoßen werden, wenn diese nur in Nicht-EU-Sprachen erfolgen. Auch Produkte, die über das Internet von Anbietern außerhalb der EU bezogen werden, geben Anlass zur Sorge.

3.3 Der EWSA betont, dass die Rechtsvorschriften nicht nur verhältnismäßig und vorhersehbar sein und ordnungsgemäß durchgesetzt werden müssen — sie müssen vor allem auch praktikabel sein; er befürchtet, dass einige der Vorschriften für die Beibringung von Belegen möglicherweise unnötig kompliziert, ja umständlich sind. Es müssen praktikable Verfahrenswesen mit klaren Fristen festgelegt werden, um unnötige Verzögerungen des Zulassungsverfahrens zu vermeiden. Nach Auffassung des EWSA stellt sich außerdem die Frage, ob die Arbeitsbelastung für die EBLS nicht zu hoch sein wird.

3.4 Der EWSA weist darauf hin, dass die Rechtsvorschriften mit einer kontinuierlichen Verbrauchererziehung für alle Altersgruppen Hand in Hand gehen müssen, wozu auch gehört, die Bereitschaft zur Übernahme persönlicher Verantwortung zu wecken. Da heutzutage die Fettleibigkeit sogar bei Kleinkindern rapide zunimmt, muss die Wichtigkeit einer ausgewogenen Ernährung herausgestellt werden — ohne jedoch den Menschen die Freude an gutem Essen und Trinken zu verderben. Gleich-

zeitig ist aber auch körperliche Bewegung wichtig. Der Ausschuss ist sich dabei durchaus der Schwierigkeit bewusst, den Verbrauchern dieses wesentliche Konzept von Ausgewogenheit, Mäßigung und Vermeidung von Exzessen zu vermitteln.

3.5 Allerdings müssen seines Erachtens alle Beteiligten — Hersteller, Vertreiber und Einzelhändler, Vollzugsbehörden wie z.B. die über die Einhaltung der Handelsnormen wachenden Behörden, Regierungsstellen sowie die betreffenden Berufsorganisationen, sozialen Einrichtungen und Verbraucherorganisationen — Verantwortung übernehmen und sich dabei so weit wie möglich untereinander abstimmen. Dabei ist die Unterstützung durch die Massenmedien sehr wichtig, damit die Botschaft bei der Bevölkerung auch ankommt.

3.6 Der EWSA unterstreicht außerdem, dass die einzelnen Mitgliedstaaten dazu ermutigt werden müssen, Verbrauchererziehungsprogramme in den Schulen einzuführen und diese in die bestehenden Unterrichtsfächer wie z.B. den Sprach-, Hauswirtschafts- oder Staatsbürgerunterricht zu integrieren, und dies bereits in den untersten Klassen. Andere Bevölkerungsgruppen wie z.B. ältere Menschen, Behinderte und Angehörige ethnischer Minderheiten benötigen ebenfalls einschlägige Hilfestellung, die in ihrem Fall die örtlichen Sozialeinrichtungen leisten müssen. Beispiele für bewährte Praktiken könnten auf Gemeinschaftsebene gesammelt und verglichen werden.

3.6.1 Der EWSA fordert die Kommission auf, im Rahmen ihrer Programme im Bereich des Gesundheitswesens Gesundheits- und Ernährungskampagnen zu fördern.

3.7 Der EWSA plädiert dafür, die Vorzüge einer insgesamt ausgewogenen und maßvollen Ernährung hervorzuheben, statt bei der Einteilung von Lebensmitteln in „gut“ oder „schlecht“ über das Ziel hinauszuschießen. Die Kommission sollte in ihren Vorschlägen in Artikel 4 für die Nährwertprofile genauere Angaben machen, damit die Lebensmittelhersteller genau wissen, woran sie sind.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Artikel 1 Absatz 2: Der Ausschuss ist damit einverstanden, dass die Vorschriften über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben auch für Lebensmittel gelten sollen, die für Gemeinschaftseinrichtungen wie Restaurants, Krankenhäuser und Schulen bestimmt sind, da es hier um sehr viele Verbraucher geht, die häufig besonders gefährdeten Gruppen angehören. Er ist jedoch nicht sicher, dass sich dieser Vorschlag auch tatsächlich umsetzen und durchsetzen lässt.

4.1.1 Artikel 1 Absatz 4: Der EWSA weist darauf hin, dass geeignete Lebensmittel für die speziellen Ernährungserfordernisse gefährdeter Verbrauchergruppen besonders wichtig sind.

4.2 Artikel 2 — Definitionen — Absatz 1: Der Ausschuss fragt sich, ob nicht die Gefahr besteht, dass Markennamen, die bestimmte ernährungsphysiologische oder medizinische Eigenschaften suggerieren, entwickelt werden, um die damit suggerierten Behauptungen nicht belegen zu müssen.

4.2.1 Artikel 2 Absatz 2: Unter den Nährstoffen wird hier (nur) Natrium genannt. Bemerkungen an anderer Stelle zu Salz/Natrium oder Kochsalz/Natrium sind deshalb verwirrend und bedürfen der Klärung.

4.2.2 Artikel 2 Absatz 3: Die angegebene Definition für „andere Substanz“ ist allgemein und schwer zu fassen. Deshalb müsste ausgeführt werden, dass damit alle Stoffe mit ernährungsphysiologischer Wirkung gemeint sind, auch probiotische Elemente sowie die in vielen Nahrungsmitteln wie Joghurt oder Honig enthaltenen Enzyme.

4.2.3 Artikel 2 Absatz 8: Der EWSA stellt fest, dass die Kommission ihre Definition des „durchschnittlichen Verbrauchers“ vom Europäischen Gerichtshof übernommen hat. Er befürchtet gleichwohl, dass es viele Verbraucher mit mangelnder Schulausbildung und damit geringer Lese- und Rechenkompetenz und geringen Kenntnissen im Ernährungsreich gibt, die nicht in der Lage sind, die Bedeutung bestimmter Angaben, darunter vor allem Prozentangaben oder die entsprechende Kennzeichnung, zu verstehen.

4.3 Artikel 4 Absatz 1: Der EWSA versteht, dass dieser Artikel über Nährwertprofile im ursprünglichen Entwurf des Vorschlags nicht enthalten war. Während die WHO und die Mitgliedstaaten diesen Ansatz gutheißen, wird er von der Lebensmittelindustrie, die den Standpunkt vertritt, dass die Verbraucher die Verantwortung für ihre Ernährungsentscheidungen generell selbst tragen sollen, als nicht praktikabel und unnötig restriktiv abgelehnt. Der EWSA räumt jedoch ein, dass die Verbraucher durch die Behauptungen hinsichtlich der besonderen und nachweislichen Vorteile von z.B. angeblich fett-, zucker- oder salzarmen Lebensmitteln so stark beeinflusst werden, dass sie u.U. die Möglichkeit außer Acht lassen, dass derartige Lebensmittel auch reich an bestimmten anderen, unerwünschten Nährstoffen sein könnten (z.B. Eiskremdesserts, die gekauft werden, weil sie zu 98 % fettfrei sind, jedoch enorme Mengen Zucker enthalten, ohne dass der Verbraucher dies erkennt). In dem Kommissionsvorschlag wird darauf hingewiesen, dass die Betonung eines — nachweislichen — Vorzugs eines Produkts unter Verschweigung seiner sonstigen Nachteile zwar den Tatsachen entsprechen und durchaus korrekt sein mag, die Verbraucher aber dennoch irreführt.

4.3.1 Der EWSA fordert die Kommission daher dringend auf, ihre Vorschläge für die Nährwertprofile sehr viel präziser zu formulieren und in der Zwischenzeit als Kompromisslösung die Verwendung gesundheitsbezogener Angaben nur für Lebensmittel mit Zutaten einzuschränken, die leicht dazu verleiten, sie im Übermaß zu verzehren und die unerwünschte Auswirkungen auf die Gesundheit haben.

4.3.2 Der EWSA räumt ein, dass es Grauzonen geben wird, da einige Produkte (z.B. Fruchtsäfte und Vollmilch) Grenzfälle darstellen und einer besonderen Bewertung durch die EBLs bedürfen werden.

4.4 Artikel 6 Absatz 3: Auf die auch in Artikel 24 angesprochene Rolle der „zuständigen Behörden“ sollte ausführlicher eingegangen werden und ihre Beziehungen zur EBLs sollten definiert werden.

4.5 Kapitel 3: Der EWSA sieht ein, dass vergleichende Angaben notwendig sind, gibt jedoch zu bedenken, dass die Schriftgröße, in der eine vergleichende Angabe aufzudrucken ist (z.B. eine Kennzeichnung „30 % weniger Fett“ und dann in Kleinschrift „als handelsübliche Produkte“) leserlich sein sollte. Darüber hinaus sollte aus dem Vorschlag unmissverständlich

hervorgehen, dass die Hersteller keine Stoffe aufführen müssen, die nicht enthalten sind (sodass sich Hinweise wie „Dieses Produkt enthält kein Vitamin A oder C“ erübrigen).

4.6 Kapitel 4 Artikel 10: Der EWSA begrüßt die spezifischen Vorgaben für gesundheitsbezogene Angaben, da besondere Vorsicht geboten ist, wenn mit einer eher emotional motivierten Entscheidung für ein bestimmtes Produkt und einer größeren Unkenntnis der wissenschaftlichen Begriffe zu rechnen ist. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die Kommission unbedingt gewährleisten, dass sich die Angaben auf das entsprechende Produkt beziehen und nicht auf ein anderes Produkt, mit dem zusammen es verzehrt wird — wie z.B. bei einigen Frühstückszerealien, die angeblich zur Erhaltung „gesunder Knochen“ beitragen, obwohl in Wirklichkeit die Milch, mit denen sie zubereitet werden, den Kalziumgehalt beisteuert.

4.7 Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d): Der EWSA anerkennt die Rolle bestimmter Berufsverbände und karitativer Einrichtungen bei der Förderung gesünder Ernährungsgewohnheiten zur Vorbeugung gegen bestimmte Krankheiten. Ihr Beitrag in Form von fachkundiger Beratung ist sehr willkommen. Es sollte jedoch überwacht werden, ob sie möglicherweise auf finanzielle Unterstützung oder Sponsoren angewiesen sind, da sie ihre Empfehlungen für bestimmte Lebensmittel womöglich einzig und allein auf Grund von Werbevereinbarungen abgeben, bei denen keine festgelegten Standards zugrundelegt werden und Konkurrenzprodukte ausgeschlossen sind. Außerdem müssen klare Kriterien für die Zulässigkeit von Sponsoring festgelegt werden.

4.8 Der EWSA wirft die Frage auf, ob einige auf den allgemeinen Gesundheitszustand oder das Wohlbefinden anspielende Angaben (z.B. „ohne Farbstoffe“) und einige Angaben, die eine schlankmachende Wirkung versprechen, zulässig sein könnten, wenn sie den festgelegten Bedingungen entsprechen.

4.9 Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe c): Hier ist wie auch an anderer Stelle davon die Rede, dass Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Der Ausschuss begrüßt diese Publizität, hofft jedoch, dass Anstrengungen unternommen werden, um die breite Öffentlichkeit zu erreichen (siehe auch Artikel 15 Absatz 6 und Artikel 17 Absatz 2).

4.9.1 Artikel 14 Absatz 2: Der EWSA stellt sich die Frage, ob die von der Kommission vorgeschlagenen Verfahren für die Zulassung nicht unnötig kompliziert sind. Frühere Zulassungsregelungen könnten modifiziert werden, und es könnte mehr Vertrauen in das Register der EBLs gesetzt werden. Er stellt sich außerdem die Frage, ob die Arbeitsabläufe bei der EBLs durch diese neuen Verfahren nicht verlangsamt werden. Der Wortlaut von Absatz 2 bedarf der Präzisierung und der EWSA schlägt vor, nur die Übersetzung der Angaben in die Amtssprachen der EU vorzuschreiben; außerdem müsste die Industrie die Übersetzung zu Marketingzwecken flexibel handhaben dürfen. Desgleichen erhebt sich für ihn hinsichtlich Artikel 15 die Frage, ob hier eine „Fristenregelung“ sinnvoll oder vielmehr zu zeitraubend wäre, weil sie die Zulassungsverfahren eher unnötig verzögern würde, da gemäß Absatz 1 und 2 die EBLs über die Festlegung und Einhaltung von Fristen zu bestimmen hat.

4.10 ANHANG: Der EWSA ist mit der Aufnahme des Anhangs, der der Klarstellung von Definitionen und als praktischer Leitfaden für die Hersteller dient, prinzipiell einverstanden. Er sieht ein, dass dieser Anhang angesichts der Globalisierung der Gesellschaft den Empfehlungen des Codex Alimentarius und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) in vollem Umfang Rechnung tragen muss. Der Ausschuss fordert die Kommission außerdem auf, unverzüglich eine gründliche und fachlich fundierte Nachbesserung der einzelnen Bestimmungen (z.B. hinsichtlich der Verwendung des Begriffs „natürlich“) zu veranlassen, bevor die Verordnung verabschiedet wird und damit ihre endgültige Fassung erhält. Die Definition des Begriffs „leicht“ hält der Ausschuss für fragwürdig, da dieser von den Verbrauchern wohl eher im Sinne eines „niedrigen“ statt eines „reduzierten“ Gehalts an einem bestimmten Stoff interpretiert werden dürfte.

5. Fazit

5.1 Der Ausschuss sieht in dem hier erörterten Vorschlag einen wichtigen Fortschritt sowohl auf dem Gebiet des

Verbraucherschutzes als auch der Harmonisierung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt. Er würde Fortschritte auf dem Gebiet der Nährwertkennzeichnung begrüßen, räumt jedoch ein, dass sich dadurch allein die Kommunikationsprobleme mit den Verbrauchern nicht lösen lassen.

5.2 Der Ausschuss befürwortet die grundsätzlichen Ziele des erörterten Vorschlags, hält allerdings eine Vereinfachung der Verfahren und eine sorgfältige Prüfung der Fristenfrage für wünschenswert und notwendig. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss, einige Kompromisse einzugehen, die sich als erforderlich erweisen könnten, um zwischen dem Bedarf der Verbraucher an besser belegten Angaben und dem Interesse der Ernährungswirtschaft an einem weniger durch überzogene Auflagen gegängelten Markt den goldenen Mittelweg zu finden. Er betont, dass die Verbrauchererziehung sehr wichtig ist und sich alle maßgeblichen Akteure daran beteiligen müssen.

Brüssel, den 26. Februar 2004

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses*

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung der Veterinärbedingungen für die Einfuhr bestimmter lebender Huftiere in die Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinien 90/426/EWG und 92/65/EWG“

(KOM(2003) 570 endg. — 2003/0224 (CNS))

(2004/C 110/06)

Der Rat beschloss am 16. Oktober 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 37 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 5. Februar 2004 an. Berichterstatter war Herr Donelly.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 25. Februar) mit 106 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Die Ausbrüche von Tierseuchen wie der Maul- und Klauenseuche (MKS) und der Klassischen Schweinepest (KSP) in den letzten Jahren waren Anlass für eine gründliche Überprüfung der Verhütungs- und Bekämpfungsmaßnahmen der EU. Um das Risiko künftiger Ausbrüche einzudämmen, schlägt die Kommission vor, die Rechtsvorschriften für die Einfuhr von Wild- und Haustieren MKS- und/oder KSP-empfindlicher Arten in die Gemeinschaft zu straffen, zu verschärfen und auf den neuesten Stand zu bringen.

1.2 Die Richtlinie 72/462/EWG⁽¹⁾ des Rates vom Dezember 1972 zur Regelung tierseuchenrechtlicher und gesundheitlicher Fragen bei der Einfuhr von Rindern, Schweinen, Schafen und Ziegen, von frischem Fleisch oder von Fleischerzeugnissen aus Drittländern gewährleistet durch die Festlegung der allgemeinen Hygienevorschriften für bestimmte Einfuhren aus Drittländern ein hohes Tierschutzniveau. Darüber hinaus wurden die in der Richtlinie 72/462/EWG vorgesehenen Bestimmungen für Fleisch und Fleischerzeugnisse durch die Richtlinie 2002/99/EG⁽²⁾ zur Festlegung von tierseuchenrechtlichen Vorschriften für Herstellung, Verarbeitung, Vertrieb und Einfuhr von Lebensmitteln tierischen Ursprungs ersetzt. Der jetzt vorgelegte Vorschlag für die Einfuhr lebender Huftiere und zur Änderung der Richtlinien 90/426/EWG⁽³⁾ und 92/65/EWG⁽⁴⁾ wird letztlich die Aufhebung der Richtlinie 72/462/EWG zur Folge haben.

1.3 Gemäß der Richtlinie 90/426/EWG vom 26. Juni 1990 zur Festlegung der tierseuchenrechtlichen Vorschriften für das Verbringen von Equiden und für ihre Einfuhr aus Drittländern dürfen zur Familie der Pferdeartigen gehörende Tiere nur aus den Drittländern in die Gemeinschaft eingeführt werden, die in einer gemäß der Richtlinie 72/462/EWG aufgestellten Liste genannt sind. Daran werden Änderungen vorzunehmen sein, um sie den neuen Anforderungen im Zuge der Verschärfung und Aktualisierung der Rechtsvorschriften anzupassen.

1.4 Die Richtlinie 92/65/EWG des Rates vom 13. Juli 1992 über die tierseuchenrechtlichen Bedingungen für den Handel

mit Tieren, Samen, Eizellen und Embryonen in der Gemeinschaft sowie für ihre Einfuhr in die Gemeinschaft, soweit sie diesbezüglich nicht den spezifischen Gemeinschaftsregelungen nach Anhang A Abschnitt I der Richtlinie 90/426/EWG unterliegen, regelt die Einfuhr anderer Huftiere als Hausrinder, -schafe, -ziegen, -schweine und -pferde in die Gemeinschaft. An dieser Richtlinie sind ebenfalls Änderungen erforderlich, weil der Neuregelungsvorschlag sowohl für Wild- als auch für Haustiere gilt. Außerdem muss die Richtlinie 92/65 geändert werden, damit sie den im neuen Vorschlag vorgesehenen Kriterien für die Aufstellung einer Liste zugelassener Drittstaaten entspricht.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1 In dem Vorschlag für eine Richtlinie sind die Tiergesundheitsvorschriften für die Einfuhr lebender Huftiere der in Anhang I genannten Arten in die Gemeinschaft festgelegt.

2.2 Mit der vorgeschlagenen Richtlinie sollen die Tiergesundheitsvorschriften für alle Klauentierarten und die im Gemeinschaftsrecht enthaltenen Tierhaltungsbestimmungen in einen einzigen Rechtsakt überführt werden.

2.3 Außerdem sollen mit diesem Richtlinienvorschlag die Bedingungen, nach denen ein Drittland für die Ausfuhr von Equiden (z.B. Pferden) in die EU zugelassen werden kann, festgelegt und die Richtlinien 90/426/EWG und 92/65/EWG entsprechend geändert werden.

2.4 Artikel 4 enthält spezielle Bestimmungen, die bei der Erstellung der Liste zugelassener Drittländer zu berücksichtigen sind, einschließlich etwaiger Erfahrungen mit früheren Einfuhren und der Ergebnisse von Kontrollen der Gemeinschaft in Drittländern.

2.5 Eine flexible Handhabung der Neuregelung soll durch die in Artikel 8 und 9 vorgesehenen Ausnahmen ermöglicht werden, z.B. für den An- und Abtransport der Tiere bei Tier-schauen und Sportveranstaltungen.

⁽¹⁾ ABl. L 302 vom 31.12.1972, S. 28-54.

⁽²⁾ ABl. L 018 vom 23.1.2003, S. 11-20.

⁽³⁾ ABl. L 224 vom 18.8.1990, S. 42-54.

⁽⁴⁾ ABl. L 268 vom 14.9.1992, S. 54-72.

2.6 Es ist vorgesehen, dass die Kommission Kontrollen und Buchprüfungen in Drittstaaten durchführen kann, um die Einhaltung der Tiergesundheitsvorschriften der Gemeinschaft bzw. die Gleichwertigkeit der Drittlandvorschriften zu überprüfen.

2.7 Schließlich wird vorgeschlagen, dass für diesen Richtlinienvorschlag das neue Ausschussverfahren gemäß der Verordnung (EG) Nr. 178/2002⁽⁵⁾ zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit gelten soll.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt diesen Vorschlag als Teil der laufend verbesserten Anstrengungen der Gemeinschaft zur Verhütung und Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche und der Klassischen Schweinepest.

3.2 Er unterstützt den Gedanken, die Vorschriften für die Einfuhr wildlebender und als Haustier gehaltener Huftiere in einer einzigen Richtlinie zu konsolidieren.

3.3 Für vollkommen richtig hält der Ausschuss auch die Aufnahme der allgemeinen Tierhaltungsanforderungen der

Richtlinie 91/628/EWG⁽⁶⁾ des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport, insbesondere betreffend die Fütterung und Tränkung der Tiere.

3.4 Der EWSA hält auch das neue Ausschussverfahren für angebracht, weil es rasches Handeln auf wissenschaftlichen Rat hin erlaubt.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hält Flexibilität in Gestalt von Ausnahmen für wichtig, betont jedoch, dass sie nur auf Einzelfallbasis gewährt werden sollten, um die Gefahr der Einschleppung von Krankheiten nicht zu vergrößern.

4.2 Der Ausschuss sieht potenzielle neue Gefahren infolge der Verschiebung der EU-Außengrenzen nach der Erweiterung; er empfiehlt daher die Bereitstellung ausreichender Mittel für Inspektionen und Kontrollen in Drittstaaten durch die Kommission.

5. Schlussfolgerungen

5.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss unterstützt den Vorschlag der Kommission im Interesse des Tiereschutzes und der Kohärenz des Gemeinschaftsrechts.

Brüssel, den 25. Februar 2004

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses
Roger BRIESCH

⁽⁵⁾ ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1-24.

⁽⁶⁾ ABl. L 340 vom 11.12.1991, S. 17-27.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Olivenöl und Tafeloliven und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 827/68“

(KOM(2003) 698 endg. - 2003/0279 (CNS))

(2004/C 110/07)

Der Rat beschloss am 1. Dezember 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 36 und Artikel 37 Absatz 2 Unterabsatz 3 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 5. Februar 2004 an. Berichterstatterin war Frau SANTIAGO.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 25. Februar) mit 103 gegen 3 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Die Kommission schlägt eine Änderung der Verordnung Nr. 136/66/EWG über die gemeinsame Marktorganisation für Fette vor, die am 1. November 2004 ausläuft. An ihre Stelle soll eine neue Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Olivenöl und Tafeloliven mit einer Regelung für den Binnenmarkt, den Drittlandhandel und die Qualitätsförderung im weiteren Sinne treten. Die Kommission schlägt vor, dass nach einem achtmonatigen Interims-Wirtschaftsjahr 2004/05 das Wirtschaftsjahr für Olivenöl ab 2005/06 jeweils am 1. Juli beginnt. Ferner will die Kommission die derzeitige Beihilferegelung für die private Lagerhaltung beibehalten und die Ausfuhrerstattung für Olivenöl ebenso wie die Produktionserstattungen für Olivenkonserven abschaffen. Ferner sollen die bestehenden Maßnahmen zur Qualitätsförderung und Rückverfolgbarkeit verstärkt werden.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Rechtsvereinfachung durch diesen Vorschlag, der jedoch zu folgenden Bemerkungen Anlass gibt:

2.2 Marktteilnehmerorganisationen (Artikel 7): Die anerkannten Marktteilnehmerorganisationen sollten ausschließlich anerkannte Erzeugerorganisationen und anerkannte Branchenverbände umfassen. Nach Auffassung des Ausschusses würden die Interessen der Erzeuger und Verarbeiter auf diese Weise besser gewahrt als durch das bisherige Tätigwerden branchenfremder Akteure.

2.3 Aktionsprogramme (Artikel 8): Die dreijährigen Programme zur Verbesserung der Qualität, der Umweltauswirkungen des Olivenanbaus und der Verbreitung von Informationen sollten auch in Drittstaaten und Mitgliedstaaten, die traditionelle und neue Erzeugerländer bzw. neue oder potenzielle Verbraucherländer sind, wie z.B. Frankreich, Australien oder Peru, durchgeführt werden.

2.3.1 Der Ausschuss erachtet die Förderung der Qualitätsstrategie für Olivenöl als besonders wichtig für den Sektor. Die Mittel für die einschlägigen Maßnahmen sollten unbedingt aufgestockt werden. Die Effizienz dieser Maßnahmen könnte

durch ihre Einbettung in die entsprechende GMO gesteigert werden.

2.3.2 Der Ausschuss macht die Kommission auf die umfangreichen Arbeiten aufmerksam, die der Internationale Olivenölrat (COI) zu so wichtigen Themen wie Verbrauchsförderung und Qualitätssteigerung durchgeführt hat, und vertritt nachdrücklich die Auffassung, dass derartige Tätigkeiten — unter angemessener Kontrolle — weiterhin von diesem Rat wahrgenommen werden müssen.

2.3.3 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass in die Aktionsprogramme der Marktteilnehmerorganisationen Maßnahmen aufgenommen werden sollten, die auf die Förderung der Angebotskonzentration und der Vermarktung abgepackter Markenolivenöle in diesem Produktionszweig abzielen.

2.4 Handel mit Drittländern (Artikel 11): Die gänzliche oder teilweise Aussetzung der Anwendung der Zölle erscheint für ein unverderbliches Erzeugnis wie Olivenöl auf einem Wachstumsmarkt nicht erforderlich. In Erwägungsgrund 14 ihres Vorschlags begründet die Kommission diese Maßnahme mit der Notwendigkeit einer angemessenen Versorgung des Binnenmarkts. Gleichzeitig weist sie jedoch auf die Verdoppelung der Olivenölausfuhren in den letzten 10 Jahren hin.

2.5 Ausfuhrerstattungen: Es wäre sinnvoll, das System der Ausfuhrerstattungen so lange beizubehalten, bis die Auswirkungen der derzeitigen Reform auf die Entwicklung sowohl der Produktion als auch der Preise des in der EU erzeugten Olivenöls feststehen. Würde das System — das in der Praxis ohne finanzielle Folgen ist, da die Erstattungen bereits 1998 auf Null abgesenkt wurden — aufrechterhalten, könnte es im Falle erheblicher Marktstörungen infolge dieses Reformvorschlags eingesetzt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit des Olivenöls der Gemeinschaft auf dem Weltmarkt zu gewährleisten.

2.6 Beihilfen für private Lagerung: Die derzeitige Regelung, die sich bereits als unwirksam erwiesen hat, da sie nicht an die Marktgegebenheiten angepasst ist, sollte durch ein schnelles, automatisches, ausschließlich zur Überwindung gravierender Krisen des Sektors dienendes System ersetzt werden. Ferner ist die Aktualisierung der Stützungspreise auf der Grundlage der derzeitigen Marktpreise erforderlich.

2.7 Qualitätsstandards: Der Ausschuss unterstreicht erneut die Notwendigkeit eines vollkommenen Verbots von Mischungen aus Olivenöl und anderen Ölen pflanzlichen Ursprungs ⁽¹⁾ in der EU.

2.7.1 Die technische Schwierigkeit, Mischungen mit Olivenölanteil und dessen Qualität zu analysieren und zu kontrollieren, verhindert eine Überprüfung, ob die Verordnung 1019/2002 Artikel 6 genau eingehalten wird, ermöglicht jedoch Betrügereien, die der Qualität und dem Ansehen des Olivenöls wie auch dem Verbraucher schaden.

2.7.2 Die Mischung von Nahrungsmittelölen mit Olivenöl schadet nicht nur der Qualität dieses Erzeugnisses, sondern veranlasst darüber hinaus den Verbraucher, ein Produkt zu kaufen, das hinsichtlich der Lebensmittelqualität anerkanntermaßen Olivenöl unterlegen ist.

2.8 Ursprungsbezeichnung: Zur Gewährleistung und Verbesserung der Qualität sollte nach Auffassung des Ausschusses die Ursprungsbezeichnung des Olivenöls vom Anbauort der verarbeiteten Oliven abhängen.

2.9 Der Ausschuss möchte die Kommission und die Erzeugerländer auf die äußerst schwierige Lage hinweisen, in der sich die Oliventresterölbranche infolge der sog. Benzopyren-Krise befindet. Diese hat der Branche seit ihrem Ausbruch im Juli 2001 schwere Verluste beschert: einen Preiseinbruch von 70 % und einen Verbrauchsrückgang um 50 % im Vergleich zu dem Umsatz vor der Krise.

2.9.1 Der Ausschuss ersucht die Kommission, Höchstwerte für polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe (PAK) in Oliventresterölen festzusetzen; dass dies nicht schon wie geplant vor über zwei Jahren geschehen ist, hat der betreffenden Branche schwer geschadet.

Brüssel, den 25. Februar 2004

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses*

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Stellungnahme NAT/102, ABl. C 221 vom 7.8.2001, S. 68-73.

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 „Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen: Ein europäischer Aktionsplan“

(KOM(2003) 650 endg.)

(2004/C 110/08)

Die Europäische Kommission legte am 30. Oktober 2003 eine an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen gerichtete Mitteilung vor.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 4. Februar 2004 an. Berichtersteller war Herr Cabra de Luna.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 25. Februar) mit 116 Stimmen ohne Gegenstimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat die Mitteilung der Kommission zum Thema „Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen: Ein europäischer Aktionsplan“ mit großen Interesse zur Kenntnis genommen. Der Ausschuss hat in vielen seiner Stellungnahmen betont, dass der Erfolg des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen an konkreten Ergebnissen zu messen ist. Die Kommissionsmitteilung liefert einen geeigneten Rahmen für den Nachgang zum Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen.

1.2 Menschen mit Behinderungen⁽¹⁾ machen inzwischen 10 % der Bevölkerung aus; dieser Anteil nimmt mit dem Altern unserer Gesellschaften weiter zu. Dies bedeutet, dass die erweiterte Europäische Union nahezu 50 Millionen Menschen mit Behinderungen zählen wird. Rechnet man die Familienangehörigen der Menschen mit Behinderungen hinzu, so liegt ganz klar auf der Hand, dass es hier nicht um eine kleine Minderheit der Bevölkerung geht.

1.3 Der EWSA hat sich im Laufe des Jahres 2003 verstärkt der Behindertenthematik gewidmet. Die Ausarbeitung einer Stellungnahme zur Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁽²⁾, die Veranstaltung von zwei Seminaren zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen und zur Bewertung des Europäischen Jahres, die Vorbereitung eines Leitfadens zur Einbeziehung der Behindertenthematik (Mainstreaming) in die Arbeit des EWSA und die Organisation einer Ausstellung von Werken behinderter Maler im Ausschussgebäude sind einige Beispiele dafür. Die Zusammenarbeit zwischen dem EWSA und dem Europäischen Behindertenforum gemeinsam mit anderen Organisationen hat sich als sehr nützlich herausgestellt.

1.4 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen zu einem gesteigerten Bewusstsein der Gesellschaft für Menschen mit Behinderungen beigetragen hat. Eines der Hauptziele des Europäischen Jahres bestand darin, auf die Notwendigkeit eines rechtsbasierten Ansatzes in der Behindertenthematik aufmerksam zu machen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die verschiedenen

einzelstaatlichen Initiativen für weitere Rechtsvorschriften zum Schutz behinderter Menschen vor Diskriminierung dazu führen, dass die Lücken zwischen den Mitgliedstaaten immer größer werden. Diese größer werdenden Lücken erweisen sich nicht nur als nachteilig für die Idee eines sozialen Europa, sondern werden auch zusätzliche Hindernisse für einen echten Binnenmarkt schaffen.

1.5 Die Initiative der Vereinten Nationen zur Förderung einer thematischen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat dazu beigetragen, dass Behinderung als ein Menschenrechtsthema erkannt wird.

1.6 Die neue Europäische Verfassung wird stärker Bezug auf die Behindertenthematik nehmen und eine Klausel enthalten, die Mainstreaming als Verankerung von Nichtdiskriminierung in allen Politikbereichen vorschreibt. Das Potenzial der neuen Klausel muss weiteren Analysen unterzogen werden.

1.7 Die künftige Aufnahme der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in den EU-Vertrag wird sehr begrüßt, da insbesondere Artikel 21, der die Diskriminierung u.a. von Menschen mit Behinderungen verbietet, und Artikel 26 über die Integration von Menschen mit Behinderungen den Bedarf an Maßnahmen verdeutlichen, die die Eigenständigkeit, soziale und berufliche Eingliederung und die Teilnahme behinderter Menschen am Leben der Gemeinschaft gewährleisten.

1.8 Die neuen Eurostat-Zahlen zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen zeigen, dass 78 % der Schwerbehinderten im erwerbsfähigen Alter vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, im Vergleich zu 27 % der Menschen ohne Behinderungen. Bei den Erwerbstätigen ist die Arbeitslosenquote der Schwerbehinderten im Vergleich zu nicht behinderten Menschen beinahe doppelt so hoch. Lediglich 16 % der Personen mit Einschränkungen der Arbeitsfähigkeit erfahren eine Form von Unterstützung zur Ausübung einer Tätigkeit⁽³⁾. Die Aufschlüsselung dieser Statistiken nach Geschlechtern zeigt, dass die Situation für Frauen mit Behinderungen sogar noch ungünstiger ist.

⁽¹⁾ Angesichts des im Rahmen des Europäischen Jahres für Menschen mit Behinderungen propagierten neuen Konzepts für die Behindertenthematik wäre es vielleicht der rechte Moment, um die für die Definition von Behinderung und der davon betroffenen Menschen verwendete Terminologie zu überarbeiten, die sich nämlich in vielen Ländern überhaupt nicht weiterentwickelt hat und noch immer ein überholtes Konzept widerspiegelt.

⁽²⁾ ABl. C 133 vom 6.6.2003.

⁽³⁾ „Beschäftigung behinderter Menschen in Europa 2002“, Bevölkerung und Soziale Bedingungen THEMA 3 — 26/2003 Bevölkerung und Lebensbedingungen, Eurostat, 25.11.2003.

2. Bemerkungen und Empfehlungen zum Kommissionsvorschlag

2.1 Der EWSA begrüßt die Tatsache, dass das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen die Erstellung eines konkreten Aktionsplans für den Zeitraum 2004-2010 bewirkt hat. Gleichzeitig ist aber auch zu betonen, dass es dem Aktionsplan an gewissem Ehrgeiz mangelt, und deswegen regt der EWSA an, bereits in der ersten Phase des Aktionsplans einige zusätzliche Elemente zu berücksichtigen, und wenn dies nicht möglich ist, in der Zeit nach 2005.

2.2 In einer früheren Stellungnahme⁽⁴⁾ des EWSA wurde vorgeschlagen, in der Behindertenpolitik eine Methode der offenen Koordinierung einzuführen. Der EWSA befürwortet daher den in der Kommissionsmitteilung unterbreiteten Vorschlag, Zweijahresberichte zur Behindertenthematik zu erstellen. Der EWSA tritt dafür ein, dass diesen Berichten gemeinsame Leitlinien zugrunde liegen sollten, die ein Benchmarking zwischen den Ländern ermöglichen. Zwar hat Beschäftigung offensichtlich Priorität für Menschen mit Behinderungen, doch sollten auch andere Politikbereiche in diesen Berichten behandelt werden und soziale Eingliederung und volle Teilhabe der Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben allgemeine Leitprinzipien und Zielsetzungen sein. Der EWSA hat vorgeschlagen, die Ergebnisse der Zweijahresberichte dem Rat für Beschäftigung und Sozialfragen vorzulegen. Es wird als äußerst wichtig erachtet, dass repräsentative Behindertenorganisationen auf nationaler und europäischer Ebene in diesen Prozess einbezogen werden.

2.3 Der EWSA nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Kommissionsmitteilung auf das Projekt des Europäischen Behindertenforums zur Stärkung der Handlungskompetenz für die Behindertenorganisationen in zehn Beitrittsländern verweist. Damit auf die im Rahmen dieses Projekts geleistete Arbeit aufgebaut werden kann, spricht sich der EWSA dafür aus, Behindertenorganisationen in den zehn Beitrittsländern während einer Übergangsphase besondere Aufmerksamkeit zuteil werden zu lassen. Durch zielgerichtete Maßnahmen sollte den Organisationen ermöglicht werden, ihr Wissen zu erweitern und eine wirklich aktive Rolle in der Durchführung der EU-Politiken zugunsten behinderter Menschen zu übernehmen. Behindertenorganisationen der Kandidatenländer, die nicht im Mai 2004 der EU beitreten, müssen stärker gefördert werden.

2.4 Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission, ein Arbeitspapier dazu zu erstellen, wie die Behindertenthematik in alle Beschäftigungsleitlinien einbezogen werden soll. Der EWSA schlägt ergänzend die Einführung eines spezifischen Überwachungsmechanismus vor, anhand dessen länderspezifische Empfehlungen bezüglich der Einbeziehung der Behindertenthematik für die Mitgliedstaaten zusammengestellt werden können. In diesem Zusammenhang sollten die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem offenen Arbeitsmarkt, u.a. auch die Einstellung Behinderter durch öffentliche Behörden und Körperschaften sowie spezielle Maßnahmen für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in ländlichen Gebieten Priorität haben. Die Rolle der Sozialpartner ist dabei von zentraler Bedeutung. Angesichts der demografischen Entwicklung unserer Gesellschaften kann die Steigerung der Beschäftigungsrate von Menschen mit Behinderungen einen enormen positiven Effekt bringen, auch unter dem wirtschaftlichen Aspekt.

2.5 Der EWSA steht dem Vorschlag der Kommission positiv gegenüber, zur Förderung der sozialen Eingliederung

behinderter Menschen Strukturfondsmittel einzusetzen. Dazu sollte ein zweifacher Ansatz verfolgt werden. Einerseits sollten behindertenspezifische Projekte finanziert werden, andererseits müssen alle mittels der Strukturfonds finanzierten Projekte die Pflichtkriterien für die Zulässigkeit erfüllen. Dieser zweifache Ansatz muss in die neue EU-Verordnung über die Strukturfonds aufgenommen werden, die die Europäische Kommission im Mai 2004 vorlegen möchte. Ein Resultat der derzeitigen Überarbeitung der Strukturfonds muss nach Ansicht des EWSA darin bestehen, dass Behinderung und Menschen mit Behinderungen als Schlüsselbereich bzw. zentrale Zielgruppe anerkannt werden, denen sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch in den Mitgliedstaaten unabhängig von der neuen finanziellen Vorausschau Rechnung zu tragen ist.

2.6 Der EWSA hat das Zustandekommen der neuen EU-Richtlinie über das öffentliche Auftragswesen⁽⁵⁾ genau mitverfolgt. Das Potenzial des öffentlichen Auftragswesens zur Förderung der Beschäftigung von behinderten Menschen, zur behindertengerechten Gestaltung von öffentlichen Verkehrsmitteln und bebauter Umwelt sowie zur Erzeugung von zugänglichen Gütern und Dienstleistungen ist sehr groß. Der EWSA erkennt daher die Bestrebungen zur Schaffung eines Instrumentariums an, durch das die Aufnahme von Zugänglichkeitsanforderungen für Informations- und Kommunikationstechnologien in die öffentliche Auftragsvergabe erleichtert wird, und regt an, diese Praxis auch auf andere Waren und Dienstleistungen auszuweiten.

2.7 Der EWSA verweist auf die negativen Auswirkungen der Nichtumsetzung der EU-Richtlinie 2000/78 zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf in den meisten Mitgliedstaaten. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, mit allen verfügbaren Mitteln gegen jene Mitgliedstaaten vorzugehen, die die Richtlinie nicht bzw. nicht korrekt umgesetzt haben. Zusätzlich müssen Maßnahmen getroffen werden, um die Handlungskompetenz von Behindertenorganisationen, Sozialpartnern und dem Justizsystem zu stärken, um eine effektive Umsetzung der Richtlinie zu gewährleisten.

2.8 Der EWSA hat in mehreren seiner früheren Stellungnahmen⁽⁶⁾ eine behindertenspezifische auf Artikel 13 des EU-Vertrages gestützte Richtlinie angemahnt, um die Diskriminierung von behinderten Menschen in allen Lebensbereichen zu bekämpfen. Daher ist der EWSA zutiefst enttäuscht, dass in der Kommissionsmitteilung nicht auf diese Initiative Bezug genommen wird. Der EWSA ist sich zwar der derzeitigen Schwierigkeiten bewusst, die mit dem erfolgreichen Start einer solchen Initiative verbunden sind, hätte aber dennoch erwartet, dass zumindest der Bedarf für eine derartige Initiative anerkannt würde sowie die zahlreichen vorbereitenden Tätigkeiten gewürdigt würden, die den Weg für den Start einer solchen Initiative gebnet hätten.

2.9 Der EWSA ist der Ansicht, dass eine solche Richtlinie eine Garantie für ein Mindestmaß an Schutz vor Diskriminierung in allen Lebensbereichen in der Europäischen Union darstellen würde. Da die Richtlinie den Bereich der Zugänglichkeit zu Gütern und Dienstleistungen abdecken würde, würde sie auch zu einem effizienteren Binnenmarkt beitragen.

⁽⁵⁾ „Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge, Dienstleistungsaufträge und Bauaufträge KOM(2000) 275 endg.“, ABl. C 193 vom 10.7.2001.

⁽⁶⁾ „Gesellschaftliche Integration von Menschen mit Behinderungen“, ABl. C 241 vom 7.10.2002, und „Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003 KOM(2001) 271 endg. — 2001/0116 (CNS)“, ABl. C 36 vom 8.2.2002.

⁽⁴⁾ Gesellschaftliche Integration von Menschen mit Behinderungen, ABl. C 241 vom 7.10.2002.

2.10 Der EWSA stimmt zu, dass den Massenmedien eine wichtige Rolle dabei zukommt, das Image von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft zu verbessern. Der EWSA würde die Einrichtung eines europäischen Netzes für den Bereich „Medien und Behinderung“ befürworten, das zu einer positiveren Darstellung von behinderten Menschen in den Medien beitragen würde, indem u.a. der Austausch bewährter Verfahren zwischen den Medien gefördert wird. Als Modell könnte z.B. das UK Broadcasting and Creative Industries Disability Network herangezogen werden.

2.11 Der EWSA hält es für richtig, dass sich der Aktionsplan der Europäischen Kommission auf die Zugänglichkeit konzentriert, bezweifelt allerdings, dass mit den unterbreiteten Vorschlägen die Ziele wirklich erreicht werden können. Es müsste ein geeigneter politischer Rahmen geschaffen werden, der Unternehmen mithilfe finanzieller Anreize dazu bewegt, ihre Gebäude und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen. Des Weiteren sollten Sensibilisierungskampagnen für Unternehmen gestartet werden, in denen die Bedeutung von behinderten Menschen als Verbraucher verdeutlicht wird. Im Bedarfsfalle sollten ergänzend verbindliche Rechtsvorschriften erlassen werden, um Zugänglichkeitsstandards zwingend vorzuschreiben.

2.12 Der EWSA begrüßt den von der Expertengruppe zum Thema „Zugänglichkeit von Gebäuden“ vorgelegten Bericht und fordert die Europäische Kommission auf, alle darin ausgesprochenen Empfehlungen umzusetzen, insbesondere jene im Zusammenhang mit der Richtlinie 89/106/EWG über Bauprodukte. Der EWSA spricht sich ferner dafür aus, Folgemaßnahmen zu der Untersuchung über harmonisierte Kriterien für eine gute Zugänglichkeit von touristischen Zielorten zu ergreifen⁽⁷⁾. Der EWSA erinnert daran, dass wirksame Rechtsvorschriften und eine effiziente Verwendung der öffentlichen Gelder die Schlüsselkriterien dafür sein werden, dass das Ziel der Zugänglichkeit von touristischen Zielorten erreicht werden kann.

2.13 Der EWSA unterstützt außerdem den unlängst von der Europäischen Kommission vorgelegten Bericht über unterstützende Technologien und hofft auf die Umsetzung der Empfehlungen unter besonderer Berücksichtigung des Binnenmarktes sowie der Notwendigkeit einer stärkeren Transparenz seitens der Mitgliedstaaten bei den einschlägigen Erzeugnissen und Erstattungssystemen.

3. Ergänzende Empfehlungen und Verpflichtungen

3.1 Der EWSA hat in früheren Stellungnahmen die Notwendigkeit der Einbeziehung der Behindertenthematik in alle Politikbereiche betont. Er begrüßt daher die geplante neue Haushaltslinie, die als Folgemaßnahme zum Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen ein Pilotprojekt zum Mainstreaming von Behindertenaktivitäten finanziert. Der EWSA erachtet dieses Pilotprojekt als ersten Schritt hin zu einem behinderten-spezifischen Aktionsprogramm, dessen Schwerpunkt auf der Einbeziehung der Behindertenthematik in alle relevanten Politikbereiche liegt.

3.2 Der EWSA schlägt einige Tätigkeiten vor, die im Rahmen des Pilotprojekts durchgeführt werden könnten:

- die Erarbeitung eines Leitfadens zum Mainstreaming der Behindertenthematik in alle Politikbereiche, der den Entscheidungsgestaltern der Europäischen Kommission zur Verfügung steht, in Anlehnung an die Methode der Folgenanalyse;
- die Finanzierung von Maßnahmen zur Stärkung der Handlungskompetenz nationaler Behindertenorganisationen, damit diese aktiv an der Vorbereitung der Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung und soziale Eingliederung teilnehmen;
- die Einführung statistischer Indikatoren zur Bewertung der tatsächlichen Auswirkungen des Mainstreaming;
- die Finanzierung von Maßnahmen zum Informationsaustausch über bewährte Verfahrensweisen im Bereich des Mainstreaming der Behindertenthematik auf nationaler Ebene;
- bei allen im Rahmen dieses Pilotprojekts finanzierten Maßnahmen sollte behinderten Menschen aus den Beitrittsländern besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden;
- die Finanzierung eines europäischen Netzes für den Bereich „Medien und Behinderung“.

3.3 Der EWSA sieht dem geplanten Grünbuch zur Nichtdiskriminierung mit Interesse entgegen und erachtet eine klare Verpflichtung zur Vorlage einer behindertenspezifischen Richtlinie als notwendig.

3.4 Der EWSA begrüßt die Beteiligung großer europäischer Unternehmen am Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen. Ihre Rolle als Katalysator für andere Unternehmen sollte nicht unterschätzt werden. Wie der EWSA bereits in einer früheren Stellungnahme erwähnt, würde er die Schaffung eines europäischen Netzes für den Bereich „Unternehmen und Behinderung“ als ein konkretes Ergebnis des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen begrüßen. Das Netz könnte zu einer Verbesserung des Gesetzgebungsrahmens beitragen, um die Beschäftigung von behinderten Menschen und die Erzeugung zugänglicher Güter und Dienstleistungen zu steigern, so dass es zu einer wirtschaftlichen Argumentationsweise beiträgt. Das Netz könnte auch neuen Unternehmen nützliche Ratschläge erteilen, die an einem stärkeren Engagement in der Behindertenthematik interessiert sind; dabei sollten speziell die KMU bedacht werden.

3.5 Der EWSA begrüßt die Kampagne des Europäischen Gewerkschaftsbundes und seiner Mitglieder. Er betont die wichtige Rolle der Gewerkschaften und ruft diese dazu auf, sich weiterhin verstärkt im Bereich der Behindertenthematik einzusetzen.

3.6 Der EWSA hat in all seinen vorangegangenen Stellungnahmen die Wichtigkeit einer Einbeziehung repräsentativer Behindertenorganisationen auf allen Ebenen der Politikgestaltung betont. Die Repräsentativität des Europäischen Behindertenforums wird von allen EU-Institutionen anerkannt, weshalb sein besonderer Status hervorgehoben werden sollte. Ein starkes und unabhängiges Europäisches Behindertenforum, das als Überwachungseinrichtung fungiert, ist einer der besten Garanten dafür, dass die Rechte von behinderten Menschen auch weiterhin in allen EU-Initiativen geachtet werden.

⁽⁷⁾ Vgl. hierzu auch die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Ein für alle zugänglicher und sozial nachhaltiger Tourismus“, ABl. C 32 vom 5.2.2004.

3.7 Die bedeutende Rolle des Europäischen Behindertenforums wäre ohne die Mitglieder auf nationaler und europäischer Ebene nicht denkbar. Aus diesem Grund ist die finanzielle Unterstützung, die die Europäische Kommission behindertenspezifischen Organisationen, Mitgliedern des Europäischen Behindertenforums, zukommen lässt, äußerst wichtig und in der Zukunft weiterzuführen. Die Vielfalt der Behindertenbewegung kann nur dann gewahrt bleiben, wenn die finanzielle Unterstützung verschiedenen europäischen Behindertenorganisationen zugesichert wird.

3.8 Der EWSA würde den Aufbau einer Struktur zur Überwachung des Aktionsplans der Europäischen Kommission befürworten. Die Beteiligung aller relevanten Partner an dieser Überwachungsstruktur, einschließlich des Europäischen Behindertenforums, wird sehr wichtig sein, damit der Aktionsplan Erfolg haben kann. Der EWSA möchte an dieser Überwachungsstruktur mitwirken.

3.9 Der EWSA stellt mit Befriedigung fest, dass als Folgewirkung des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen die Behindertenthematik Aufnahme in neue Politikbereiche, wie Jugend und Kultur, gefunden hat. Die Entschließung des Rates über die „Zugänglichkeit kultureller Einrichtungen und kultureller Aktivitäten für Menschen mit Behinderungen“⁽⁸⁾ ist ein gutes Beispiel dafür. Der EWSA verweist auf die Wichtigkeit, sicherzustellen, dass alle mit EU-Mitteln finanzierten Projekte in den Bereichen Kultur, Jugend und Erziehung die Zugänglichkeitskriterien erfüllen.

3.10 Das neue Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für 2004 sieht einige behindertenspezifische Initiativen vor, in denen aufgrund der Verpflichtung zum Mainstreaming der Behindertenthematik adäquater Bezug auf behinderte Menschen genommen werden sollte. Einige dieser Initiativen sind:

- die Halbzeitüberprüfung von „eEurope“ und der überarbeitete Aktionsplan „eEurope“ für ein erweitertes Europa;
- die Strategie für nachhaltige Entwicklung, der neue Kommissionsvorschlag über den Dienstleistungssektor im Binnenmarkt und die künftigen Vorschläge über Leistungen der Daseinsvorsorge;
- der Vorschlag für eine neue Generation von Programmen im Bereich Bildung und Kultur nach 2006;

- die Mitteilung der Kommission über die Rechte von Passagieren im Verkehrssektor;
- die Kommissionsmitteilung über Strategien der Beitrittsländer zur sozialen Eingliederung;
- der Kommissionsvorschlag für die Überarbeitung der sozialpolitischen Agenda der EU nach 2005.

3.11 Der EWSA anerkennt den Verweis auf die hochrangige EU-Gruppe „Behindertenfragen“ und spricht sich für eine Stärkung der Rolle der Gruppe aus. Das Europäische Behindertenforum sollte an allen Sitzungen der Gruppe teilnehmen, entsprechend der Arbeitsweise des Beratenden Ausschusses für die Chancengleichheit von Frauen und Männern. Ebenso sollten die Sozialpartner auf europäischer Ebene in die Arbeit der EU-Gruppe „Behindertenfragen“ eingebunden werden.

3.12 Der EWSA fordert, dass bei allen künftigen Arbeiten im Bereich Menschenrechte die Rechte von behinderten Menschen besonders angesprochen werden. Der EWSA sieht mit Interesse den Ergebnissen der Studie entgegen, die die Situation von behinderten Menschen, die in einem Wohnheim leben, untersucht, aber nicht nur eine Situationsbeschreibung geben, sondern auch konkrete Vorschläge für alternative, sozial-integrative Maßnahmen für diese umfangreichen Personenkreis unter den Menschen mit Behinderungen enthalten.

3.13 Der EWSA begrüßt den Leitfaden zum Thema Entwicklungszusammenarbeit und Behinderung, der in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Behindertenforum und dem International Disability and Cooperation Consortium erarbeitet und im März 2003 vorgelegt wurde. Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission nachdrücklich die Umsetzung des Leitfadens, um zu gewährleisten, dass behinderte Menschen von den Fonds der Entwicklungszusammenarbeit auch in Notsituationen und im Rahmen humanitärer Hilfe profitieren.

3.14 Der EWSA verpflichtet sich dazu, seine Schwerpunktsetzung auf der Behindertenthematik weiterhin zu verstärken. Die Bemühungen des EWSA, sein neues Gebäude voll zugänglich zu machen, bezeugen das aufrichtige Engagement des Ausschusses, der in Bezug auf den Schutz und die Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen und ihrer Familien mit gutem Beispiel vorangehen möchte.

Brüssel, den 25. Februar 2004

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses
Roger BRIESCH

⁽⁸⁾ Entschließung des Rates über die ZUGÄNLICHKEIT KULTURELLER EINRICHTUNGEN UND KULTURELLER AKTIVITÄTEN FÜR MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN, 5./6. Mai 2003, 8430/03 (Presse 114) 23.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 90/434/EWG des Rates vom 23. Juli 1990 über das gemeinsame Steuersystem für Fusionen, Spaltungen, die Einbringung von Unternehmensteilen und den Austausch von Anteilen, die Gesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten betreffen“

(KOM(2003) 613 endg. — 2003/0239 (COD))

(2004/C 110/09)

Der Rat beschloss am 28. Oktober 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion; wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 9. Februar 2004 an. Berichterstatter war Herr RAVOET.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 25. Februar) mit 114 gegen eine Stimme bei zwei Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Strategie der Kommission zur Unternehmensbesteuerung

1.1 Dieser Vorschlag gehört zu der 2001 vorgelegten Strategie der Europäischen Kommission zur Unternehmensbesteuerung⁽¹⁾, in der sie sich mit steuerlichen Hindernissen für die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit im Binnenmarkt befasst und darlegt, wie sie diese kurz- und mittelfristig abstellen will.

1.2 Zum einen plant die Kommission verschiedene gezielte Maßnahmen, die sich u.a. auf die Ausweitung der Richtlinien „Dividenden“, „Zinsen/Lizenzgebühren“ und „Fusionen“, den grenzüberschreitenden Verlustausgleich, Verrechnungspreise und Doppelbesteuerungsabkommen beziehen.

1.3 Zum anderen vertritt sie die Auffassung, dass die Unternehmen für ihre grenzüberschreitenden Tätigkeiten innerhalb der EU langfristig eine konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage haben müssen, um so den kostenaufwändigen, ineffizienten Umgang mit 15 (demnächst 25) verschiedenen Regelwerken im Bereich der Unternehmenssteuern zu vermeiden.

1.4 In seiner 2002 verabschiedeten Stellungnahme „Direktbesteuerung von Unternehmen“⁽²⁾ unterstützte der EWSA die Vorschläge der Kommission zur möglichst raschen Beseitigung aller Formen der Doppelbesteuerung und anderer steuerlicher Hindernisse, die eine grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit im Binnenmarkt erschweren.

1.5 Langfristig gesehen, steht der EWSA hinter dem Ziel eines Binnenmarktes ohne steuerliche Hindernisse. Seiner Ansicht nach kann dieses Ziel nur ein Mittel sein, um zur Festlegung gemeinsamer Grundsätze zu gelangen, die einen durch fairen Wettbewerb gekennzeichneten Binnenmarkt fördern.

Diese gemeinsamen Grundsätze müssen auch der Vereinfachung, der Wettbewerbsfähigkeit und der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich sein.

1.6 Die 2001 von der Europäischen Kommission vorgestellte Strategie wurde im November 2003 einer ersten Bestandsaufnahme unterzogen⁽³⁾. Die Bewertung kam zu dem Schluss, dass die zweigleisige Unternehmensteuerstrategie nach zwei Jahren Arbeit immer noch das beste Konzept zur Bewältigung der derzeitigen steuerbedingten Probleme im Binnenmarkt ist und die Kommission die angekündigten Maßnahmen und Initiativen tatsächlich realisiert hat. Diese Schlussfolgerung wurde auf der Europäischen Konferenz zur Unternehmensbesteuerung am 5./6. Dezember 2003 in Rom bestätigt⁽⁴⁾.

2. Kurzfristige gezielte Maßnahmen der Kommissionsstrategie

2.1 Die Annahme von Vorschlägen insbesondere zur Aktualisierung der „Mutter-/Tochter-Richtlinie“ und der „Fusionsrichtlinie“ und der Ausdehnung ihres Anwendungsbereiches ist eines der kurzfristigen Ziele, das sich die Europäische Kommission in ihrer Unternehmenssteuerstrategie vom Oktober 2001 gesetzt hat.

2.2 Das gilt auch für die Verabschiedung und nachfolgende Modernisierung der Richtlinie „Zinsen und Lizenzgebühren“, die neben dem Verhaltenskodex und der Spar-Richtlinie Teil des „Steuerpakets“ war.

2.3 Der Vorschlag für eine Richtlinie zur Aktualisierung der „Mutter/Tochter“-Richtlinie wurde am 22. Dezember 2003 vom Rat (Wirtschaft und Finanzen) verabschiedet. Der endgültige Wortlaut der Richtlinie wurde am 13. Januar 2004 im Amtsblatt veröffentlicht⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Mitteilung der Kommission vom 23. Oktober 2001 „Ein Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse — Strategie zur Schaffung einer konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit in der EU“, KOM(2001) 582 endg.

⁽²⁾ ABl. C 241 vom 07.10.2002.

⁽³⁾ Mitteilung vom 24. November 2003 „Ein Binnenmarkt ohne unternehmenssteuerliche Hindernisse: Ergebnisse, Initiativen, Herausforderungen“, KOM 2003 (726) endg.

⁽⁴⁾ Siehe: www.europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/company_tax/conference_rome.htm.

⁽⁵⁾ Richtlinie 2003/123/EG des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Änderung der Richtlinie 90/435/EWG über das gemeinsame Steuersystem der Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten, ABl. L 7 vom 13.1.2004. 2004.

2.4 Die Richtlinie „Zinsen/Lizenzgebühren“ wurde am 3. Juni 2003 ⁽⁶⁾ verabschiedet und muss bis zum 1. Januar 2004 in nationales Recht umgesetzt werden. Ein Vorschlag für eine Richtlinie zur Aktualisierung jener Richtlinie wurde am 30. Dezember 2003 von der Kommission vorgelegt ⁽⁷⁾. Er dient insbesondere der Einarbeitung der erheblichen Verbesserungen, die hinsichtlich des Anwendungsbereichs in der „Mutter-Tochter-Richtlinie“ vorgenommen wurden.

2.5 Der Vorschlag betreffend die „Fusionsrichtlinie“ ist somit der letzte in der Reihe der vom Rat zu verabschiedenden Pakete. Sie wurde nach einem bemerkenswert umfangreichen Konsultationsprozess erstellt, in dessen Zuge alle steuerlichen Probleme, die bei grenzüberschreitenden Unternehmensumstrukturierungen auftreten können, aufgezeigt wurden.

3. Vorschlag zur Änderung der Richtlinie über das gemeinsame Steuersystem für Fusionen, Spaltungen, die Einbringung von Unternehmensteilen und den Austausch von Anteilen

3.1 Die geltende Richtlinie (90/434/EWG) sieht einen Steueraufschub für Veräußerungsgewinne aus grenzüberschreitenden Unternehmensumstrukturierungen durch Fusion, Spaltung, Einbringung von Unternehmensteilen und Aktientausch vor.

3.2 Dieser Steueraufschub gewährleistet die steuerliche Neutralität der Umstrukturierungsvorgänge in Form einer zeitweiligen Freistellung: Die Besteuerung des Wertzuwachses erfolgt erst bei einer späteren Veräußerung der eingebrachten Anteile. Daraus ergibt sich:

- dass das Aktiv- und Passivvermögen der einbringenden Gesellschaft zu dessen steuerlichem Wert der übernehmenden Gesellschaft übertragen wird;
- dass die Zuteilung von Anteilen der übernehmenden Gesellschaft an die Gesellschafter der einbringenden Gesellschaft keine Besteuerung in der Person dieser Gesellschafter auslösen darf (sonst käme es zu einer wirtschaftlichen Doppelbesteuerung).

3.3 Die Richtlinie vom 23. Juli 1990 bietet in manchen Fällen also bereits eine Lösung für das Hindernis hoher steuerlicher Belastungen bei grenzüberschreitenden Unternehmensumstrukturierungen, indem sie sicherstellt, dass ein grenzüberschreitender Vorgang keine höhere Steuerschuld verursacht, als wenn dieser Vorgang innerhalb eines einzigen Mitgliedstaats stattgefunden hätte.

3.4 Der Vorschlag zur Änderung dieser Richtlinie tritt an die Stelle eines Vorschlags von 1993, den die Kommission zurückgezogen hat. Durch den neuen Vorschlag sollen der Anwendungsbereich der derzeit geltenden Richtlinie erweitert und die zum Aufschub der Besteuerung vorgesehenen Methoden verbessert werden, bei gleichzeitiger Wahrung der finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten. Er ergänzt zudem einen Vorschlag für eine zehnte Richtlinie betreffend das Gesellschaftsrecht, durch den Fusionen zwischen Gesellschaften aus verschiedenen Mitgliedstaaten erleichtert werden sollen.

3.5 Der neue Vorschlag zur Aktualisierung der „Fusionsrichtlinie“ hat folgende Eckpunkte:

⁽⁶⁾ Richtlinie 2003/49/EG des Rates vom 3. Juni 2003 über eine gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten, ABl. L 157 vom 26.6.2003, S. 49.

⁽⁷⁾ KOM(2003) 841 endg.

3.5.1 Die „Fusionsrichtlinie“ soll den mit der „Mutter-Tochter-Richtlinie“ eingeführten Änderungen angeglichen werden:

- Herabsetzung der Mindestbeteiligung von 25 % auf 10 % für die Bestimmung des Status als Mutter- oder Tochtergesellschaft;
- Aktualisierung der Liste der Gesellschaften, für die die Richtlinie gilt, so dass auch neue Rechtsformen darunter fallen, insbesondere Genossenschaften, Gesellschaften auf Gegenseitigkeit, bestimmte Nicht-Kapitalgesellschaften, Sparkassen, Fonds und Vereinigungen mit wirtschaftlicher Tätigkeit. Die neue Liste umfasst auch die Europäische Gesellschaft und die Europäische Genossenschaft, die ab 2004 bzw. 2006 gegründet werden können.

Diese Ausweitung des Geltungsbereichs der „Fusionsrichtlinie“ geschieht durch die Anfügung neuer, namentlich benannter Rechtsformen an die Liste im Anhang der Richtlinie. Es handelt sich im Prinzip um die gleiche Liste wie bei der Richtlinie zur Änderung der „Mutter-Tochter-Richtlinie“, die voraussichtlich auch bei der Richtlinie zur Änderung der „Zinsen/Lizenzgebühren-Richtlinie“ erlassen werden dürfte.

3.5.2 Durch den neuen Vorschlag kommen auch die in ihren Anwendungsbereich fallenden Gesellschaften in den Genuss der Richtlinie (Steueraufschubregelung), die in dem Mitgliedstaat, in dem sie ansässig sind, körperschaftssteuerpflichtig sind, in einem anderen Mitgliedstaat jedoch als steuerlich transparent angesehen werden.

3.5.2.1 Unbeschadet der Transparenzregel sieht der Richtlinienentwurf vor, dass der andere Mitgliedstaat in seinem Gebiet ansässige Steuerpflichtige mit Beteiligungen an der Gesellschaft zum Zeitpunkt von Vorgängen, die unter die Richtlinie fallen, nicht mehr besteuern darf. Diese Steuerpflichtigen können erst bei einer späteren Veräußerung des übertragenen Vermögens besteuert werden.

3.5.3 Durch den Vorschlag wird der Anwendungsbereich auf Spaltungen mit Aktientausch ausgedehnt, d.h. auf begrenzte oder teilweise Abspaltungen, durch die die einbringende Gesellschaft bestehen bleibt. Die Steueraufschubregelung gilt nunmehr auch für diese Vorgänge.

3.5.3.1 Die Abspaltung ist ein Vorgang, bei dem eine Gesellschaft, ohne aufgelöst zu werden, einen Teil ihres Aktiv- und Passivvermögens, das einen oder mehrere Teilbetriebe darstellt, auf eine übernehmende Gesellschaft überträgt. Die übernehmende Gesellschaft überträgt dafür den Gesellschaftern der einbringenden Gesellschaft Anteile an ihrem eigenen Gesellschaftskapital.

3.5.4 Der Vorschlag gewährleistet die steuerliche Neutralität bei der Verlegung des Sitzes einer Europäischen Gesellschaft oder einer Europäischen Genossenschaft von einem Mitgliedstaat in einen anderen. Er sieht somit eine Steueraufschubregelung vor, so dass eine Sitzverlegung keine sofortige Besteuerung des Veräußerungsgewinns bewirkt, der in Verbindung mit dem Teil des Vermögens anfällt, der der Betriebsstätte zuzurechnen ist, die die verlegende Gesellschaft fortan in dem Mitgliedstaat haben wird, in dem sie für Steuerzwecke ansässig war. Diese Steuerregelung bezieht folglich auch vor der Sitzverlegung von der Gesellschaft gebildete Rückstellungen oder Rücklagen, die etwaige Übernahme von Verlusten und das Bestehen einer Betriebsstätte in einem dritten Mitgliedstaat ein.

3.5.4.1 Die Möglichkeit einer Sitzverlegung ist ausdrücklich im Statut dieser Gesellschaften vorgesehen, um die Niederlassungsfreiheit als eine der Grundfreiheiten zu gewährleisten. Daher muss dafür gesorgt sein, dass steuerliche Bestimmungen keine Hindernisse für die Niederlassungsfreiheit darstellen.

3.5.5 Der Vorschlag stellt klar, dass der in der Richtlinie gewährte Steueraufschub auch für den Fall gilt, dass eine Gesellschaft die Umwandlung einer Auslandsniederlassung in eine Tochtergesellschaft beschließt.

3.5.5.1 Der in der Richtlinie vorgesehene Steueraufschub ist daran geknüpft, dass das übertragene Aktiv- und Passivvermögen einer Betriebsstätte der einbringenden Gesellschaft zugeordnet wird, was aber bei der Umwandlung einer Niederlassung einer ausländischen Gesellschaft in eine Tochtergesellschaft nicht der Fall ist. In diesem Fall ist das übertragene Aktiv- und Passivvermögen vielmehr der übernehmenden Gesellschaft (der neuen Tochtergesellschaft) zuzurechnen. Da die Richtlinie ihrer Zielsetzung nach aber auch solche Umwandlungen erfasst und die Besteuerungsrechte des betreffenden Mitgliedstaats davon unberührt bleiben (weil das übertragene Aktiv- und Passivvermögen weiterhin derselben Steuerhoheit unterliegt), ist die Klarstellung, dass solche Vorgänge durchaus in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen, angebracht.

3.5.6 Mit dem neuen Vorschlag sollen auch Umstrukturierungen durch Anteilstausch in den Genuss der Richtlinie kommen, wenn die Mehrheit der Stimmrechte in der erworbenen Gesellschaft von Gesellschaftern erworben wird, die nicht in einem EU-Mitgliedstaat steuerpflichtig ansässig sind.

3.5.7 Der Vorschlag enthält schließlich Vorschriften zur Verhinderung einer wirtschaftlichen Doppelbesteuerung aufgrund der unterschiedlichen Regeln für die Bewertung von Anteilen und Vermögensteilen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten gelten. Dies betrifft die Einbringung von Unternehmensteilen und den Aktientausch.

3.5.7.1 Da der Veräußerungsgewinn auf das eingebrachte Aktivvermögen später bei der übernehmenden Gesellschaft besteuert wird, war eine Angleichung der einzelstaatlichen steuerlichen Vorschriften für die Bewertung der Anteile erforderlich, die diese durch die Einbringung von Unternehmensteilen oder durch Aktientausch erhält. So ist vorgesehen, dass diese Anteile mit dem „tatsächlichen“ Wert bewertet werden, den das Aktiv- und Passivvermögen unmittelbar vor der Einbringung von Unternehmensteilen hatte, bzw. dem „tatsächlichen“ Wert, den die erhaltenen Anteile zum Zeitpunkt des Aktientauschs hatten (der Fall des Erwerbs eigener Aktien soll allerdings eine Ausnahme bilden).

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Die „Fusionsrichtlinie“ vom 23. Juli 1990 soll die unbedingt notwendige steuerliche Neutralität grenzüberschreitender Unternehmensumstrukturierungen bei gleichzeitiger Wahrung der finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten gewährleisten.

4.2 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Aktualisierung dieser „Fusionsrichtlinie“. Die Vorschläge beinhalten notwendige, sinnvolle Verbesserungen der Richtlinie vom 23. Juli 1990, ohne für die Unternehmen wirkliche Verschlechterungen gegenüber der gegenwärtigen Situation mit sich zu bringen. Außerdem machen sie keine neuen steuerlichen Verpflichtungen oder Formalitäten erforderlich, denen die Unternehmen nachkommen müssten.

4.3 Ziel des Vorschlags zur Modernisierung der Richtlinie ist die Verbesserung und Ausweitung der Steueraufschubregelung für aus Umstrukturierungen resultierende Veräußerungsgewinne. Fortan wird eine größere Zahl von Gesellschaftsformen (darunter die Europäische Gesellschaft („SE“) und die Europäische Genossenschaft („SCE“) ebenso wie die Gesellschaftsformen, die sich kleine und mittelständische Unternehmen im Allgemeinen geben) und Umstrukturierungsvorgängen (wie die Abspaltung oder die Umwandlung einer Niederlassung) eindeutig von der Richtlinie erfasst.

4.4 Durch die Ausdehnung der steuerneutralen Regelung auf die SE und die SCE auch für den Fall der Sitzverlegung, der im Statut dieser beiden Gesellschaftsformen ausdrücklich vorgesehen ist, trägt der Richtlinienvorschlag zur Schaffung und Gestaltung von Gesellschaften europäischen Zuschnitts bei, denen durch die räumlich begrenzte Anwendung des Steuer- und Gesellschaftsrechts der einzelnen Mitgliedstaaten keine Fesseln mehr angelegt werden.

4.5 Diese Änderungen werden es den Unternehmen (darunter in Zukunft auch einer größeren Zahl von KMU) erlauben, die Vorteile des Binnenmarktes voll auszuschöpfen (aufgrund der gleichmäßigen Besteuerung inländischer und grenzüberschreitender Aktivitäten, die ein neutrales Verhalten bei Investitions- und Umstrukturierungsentscheidungen begünstigen wird), was ihrer Wettbewerbsfähigkeit zugute kommen und damit eine positive Wirkung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit haben wird.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 Nach Ansicht des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sollte die Bestimmung, dass jede von einem Mitgliedstaat neu eingerichtete Gesellschaftsform automatisch der Liste der Gesellschaftsformen dieses Mitgliedstaats im Anhang der Richtlinie hinzuzufügen ist, allgemein gelten. So würden keine Probleme durch die Nichtanpassung der Liste entstehen.

5.2 Für den Ausschuss ist es darüber hinaus überaus bedeutsam, dass die Modernisierung der „Fusions-“, der „Mutter-Tochter-“ und der „Zinsen/Lizenzgebühren“-Richtlinie in inhaltlich übereinstimmender Weise erfolgt, sowohl im Hinblick auf die Festlegung des Geltungsbereichs (z.B. bei der Liste der Gesellschaftsformen im Anhang der Richtlinie) als auch in Bezug auf die Bedingungen, unter denen sie in den Genuss der vorgesehenen Steuerregelung kommen (z.B. bei der Beteiligungsschwelle von 10 %, wie jetzt durch die Richtlinie zur Änderung der „Mutter-Tochter“-Richtlinie festgesetzt).

5.3 Der Ausschuss hält die Ausweitung des Anwendungsreichs (auf weitere Gesellschaftsformen und Umstrukturierungsvorgänge) für nicht vollständig – und mithin nicht zufriedenstellend, weil:

- nicht alle Arten von Steuern und Abgaben, die bei Umstrukturierungen anfallen, eingeschlossen sind (insbesondere Eintragungsgebühren und Gesellschaftseinlagesteuern);
- die Regelung des Steueraufschubs bei Sitzverlegung auf die SE und die SCE beschränkt ist, wohingegen der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung (im Urteil in der Rechtssache Centros⁽⁸⁾) allen Gesellschaftsformen das Recht auf Niederlassungsfreiheit und freie Wahl des Unternehmenssitzes zuspricht.

⁽⁸⁾ Rechtssache C 212/97 vom 9. März 1999.

5.4 Darüber hinaus dringt der Ausschuss darauf, dass die steuerliche Neutralität grenzüberschreitender Umstrukturierungen in vollem Umfang gewährleistet wird, insbesondere in Bezug auf Verlustrückträge und die Steuerfreiheit von Rückstellungen und Rücklagen.

6. Schlussfolgerungen

6.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Aktualisierung der „Fusionsrichtlinie“. Die Vorschläge beinhalten notwendige, sinnvolle Verbesserungen der Richtlinie

und werden es den Unternehmen (darunter in Zukunft auch den SE und SCE sowie einer größeren Zahl von KMU) erlauben, die Vorteile des Binnenmarktes voll auszuschöpfen, was ihrer Wettbewerbsfähigkeit zugute kommen und damit eine positive Wirkung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit haben wird.

6.2 Der Ausschuss fordert die Kommission jedoch auf, einige, noch nicht abschließend behandelte wichtige Aspekte, auf die er im Abschnitt „Besondere Bemerkungen“ hingewiesen hat, noch einmal zu prüfen.

Brüssel, den 25. Februar 2004

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses
Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Allgemeines Präferenzsystem (APS)“

(2004/C 110/10)

Am 20. Januar 2003 ersuchte das für Handel zuständige Kommissionsmitglied Pascal LAMY den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um die Erarbeitung um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 6. Februar 2004 an. Berichterstatter war Herr PEZZINI.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 25. Februar) mit 117 gegen 1 Stimme folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Die EU hat ihre Politik der Handelspräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer in den letzten Jahrzehnten laufend den sich verändernden Umständen angepasst und entsprechend aktualisiert. Die letzte größere Revision des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) trat am 1. Januar 1995 in Kraft und gilt für zehn Jahre. Folglich läuft das revidierte APS am 31. Dezember 2004 aus, weshalb eine weitere Revision erforderlich ist.

1.2 Mit den geltenden Leitlinien wurde eine Reihe wichtiger Änderungen eingeführt. Waren bislang Erzeugnisse in begrenzten Mengen vollständig von den Zöllen befreit, so ging die EU zum sogenannten Modulierungskonzept über, dem zufolge Zollpräferenzen in begrenzter Höhe, dafür aber ohne mengenmäßige Beschränkungen gewährt werden. Zugleich wurden neue Regeln eingeführt, die es ermöglichen, bestimmte Exportsektoren im Falle einzelner begünstigter Länder aus der Präferenzregelung auszuschließen (Graduierung).

1.2.1 In der Folge wurden im Rahmen von als Anreiz konzipierten Sonderregelungen zusätzliche Präferenzen eingeräumt. Diese sollten folgenden Interessen dienen:

- Erreichung des Ziels der nachhaltigen Entwicklung,
- Unterstützung der am wenigsten entwickelten Länder (LDC),
- Bekämpfung der Drogenproduktion und des Drogenhandels,
- Schutz der Arbeitnehmerrechte,
- Schutz der Umwelt.

1.2.2 Den Bestimmungen zufolge können Ländern die APS-Vorteile aus folgenden Gründen vorübergehend entzogen werden: Menschenrechtsverstöße; schwerwiegende und systematische Verstöße gegen die wichtigsten Arbeitsnormen; Unzulänglichkeiten bei der Zollkontrolle; stillschweigende Duldung des Drogenhandels; Verstrickung in Betrugsfälle oder Anwendung unlauterer Handelspraktiken, Verstöße gegen internationale Übereinkommen bezüglich der Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen oder der Verstoß gegen eine oder mehrere weiterer Anforderungen. Diese Sanktionen wurden so selten angewandt, dass sie als weitgehend unwirksam bezeichnet werden können. Gegenwärtig werden lediglich einem Staat – und zwar Myanmar – diese Präferenzen versagt.

1.3 Um die Anwendung des APS zu erleichtern, legte die Kommission 1998 Vorschläge vor (KOM(1998) 521 endg.), die dahingehen, die stark unterschiedlichen Regelungen für gewerbliche und für landwirtschaftliche Produkte in einer

neuen Verordnung zusammenzufassen, die am 1. Januar 1999 in Kraft trat und bis zum 31. Dezember 2001 galt. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss erteilte seine Zustimmung zu diesen Vorschlägen.⁽¹⁾ Sie wurden anschließend in die Verordnung (EG) Nr. 2820/98 des Rates eingearbeitet.

1.4 Im Jahr 2001 legte die Kommission Vorschläge (KOM(2001) 293 endg.) für eine geänderte Regelung für den Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2004 vor. Der EWSA stimmte auch diesen Vorschlägen zu,⁽²⁾ die als Verordnung (EG) Nr. 2501/2001 des Rates in Kraft traten.

2. Die Vorschläge der Kommission

2.1 Die Kommission beabsichtigte ursprünglich, im September 2003 ein Dokument mit ihren Vorschlägen für eine neue Regelung zu veröffentlichen, die am 1. Januar 2005 in Kraft treten sollte. In der Folgezeit hat sie sich jedoch dafür entschieden, die Einführung der neuen Regelung um ein Jahr zu verschieben und eine Übergangsregelung für den betreffenden Zeitraum vorzuschlagen, die die bestehenden Leitlinien mit einigen eher geringfügigen Änderungen von vorwiegend technischen Charakters übernommen hätte.

2.1.1 Die Entscheidung, die grundlegende Überarbeitung des Systems zu verschieben, ist u.a. darauf zurückzuführen, dass man die Ergebnisse der Doha-Runde im Rahmen der WTO-Verhandlungen abwarten und den Ausgang dieser Gespräche nicht vorbelasten wollte. Des Weiteren hat die Klage Indiens gegen die EU vor der WTO zum Aufschub beigetragen. Ferner wurde auch die Überlegung angestellt, das es vorteilhaft wäre, die neuen Leitlinien erst eine gewisse Zeit nach der Erweiterung einzuführen, um den neuen Mitgliedstaaten mehr Zeit für die Anpassung zu lassen; einer der neuen Mitgliedstaaten (Zypern) ist derzeit ein APS-begünstigtes Land.

2.1.2 Die zehnjährige Laufzeit der neuen Regelung soll am 1. Januar 2006 beginnen, selbst wenn die in der Doha-Runde vereinbarten Regelungen bis dahin noch nicht umgesetzt sein sollten; die Kommission hat inzwischen beschlossen, keine weitere Verlängerung des gegenwärtigen Systems vorzusehen. Die mehr oder weniger gescheiterten Cancún-Gespräche sprechen nicht für einen erfolgreichen und fristgerechten Abschluss der Doha-Runde.

⁽¹⁾ Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über ein Mehrjahresschema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum 1. Januar 1999 bis 31. Dezember 2001 — (KOM(1998) 521 endg. — 98/0280 (ACC)), Berichterstatter: Herr Giesecke (ABl. C 40 vom 15.2.1999).

⁽²⁾ Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates (EG) über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2004 — KOM(2001) 293 endg. — 2001/0131 (ACC), Berichterstatter: Herr Walker (ABl. 311 vom 7.11.2001).

2.2 Die Kommissionsvorschläge für den Übergangszeitraum wurden im September 2003 veröffentlicht (KOM(2003) 634 endg.), und der EWSA begrüßte denn auch diese Bestimmungen⁽³⁾.

2.3 In Entsprechung einer Aufforderung von Herrn Lamy trägt der EWSA nun seine Bemerkungen und Empfehlungen bezüglich der Gestaltung der Leitlinien für die endgültige APS-Regelung vor, die nach dem Ende dieser Übergangszeit angenommen werden soll.

3. Bemerkungen des EWSA

3.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Ziele des jetzigen Systems (wie vorstehend dargelegt) erstrebenswert sind und als Grundlage für ein neues System dienen sollten, dass die derzeitigen Regelungen ersetzen soll.

3.2 Es muss nun darum gehen, ein System zu entwerfen, das eine erfolgreiche Umsetzung der EU-Politiken auf diesen Gebieten sicherstellt.

3.3 In diesem Zusammenhang stellt der EWSA fest, dass die als Anreiz konzipierten Sonderregelungen größtenteils nicht die gewünschte Wirkung gebracht haben. Bislang kommt nur ein Land (Republik Moldau) in den Genuss der Sonderregelungen zum Schutz der Arbeitnehmerrechte (im Februar 2004 sollen diese Sonderregelungen auf ein zweites Land, und zwar Sri Lanka, ausgedehnt werden), auf keines werden die Sonderregelungen zum Schutz der Umwelt angewandt. Das belegt eindeutig, dass sich die Sonderregelungen nicht als Anreize erwiesen haben. Der EWSA ist deshalb der Ansicht, dass eine grundlegende Überprüfung dieser Mechanismen Bestandteil des Revisionsprozesses sein sollte.

3.3.1 In einer früheren Stellungnahme zu diesem Thema⁽⁴⁾ merkte der EWSA an, dass die Vorschläge der Kommission zur Verbesserung dieser Regelungen möglicherweise nicht weit genug gingen, um die Anreize attraktiver für die begünstigten Länder zu machen. Dies wirft die Frage auf, ob es möglich ist, innerhalb der Beschränkungen des modulierten Systems mit seinen begrenzten Präferenzen den betreffenden Ländern einen stärkeren Anreiz dafür zu bieten, sich die gewünschten Verhaltensweisen anzueignen.

3.3.2 Die zusätzliche pauschale Herabsetzung um 3,5 Prozentpunkte, aus der sich eine Gesamtermäßigung von 7 Prozentpunkten ergibt, könnte im Vergleich zu den riesigen Geldbeträgen, die beim Drogenhandel im Spiel sind, oder den gewaltigen Kosten, die der Staatskasse der begünstigten Länder bei der Durchführung von Umweltprojekten entstehen, nur einen unzureichenden Anreiz bieten.

3.3.3 Es erhebt sich außerdem die Frage, wie dieser Anreiz am besten gestaltet werden kann: Ist es besser, eine nachträgliche Ermäßigung in Anerkennung der Tatsache zu gewähren, dass ein begünstigtes Land die Anforderungen erfüllt, oder sollte der Anreiz vorab geboten werden, um die betreffenden Länder zu veranlassen, die erforderlichen Maßnahmen zu

ergreifen? Keiner dieser Lösungsansätze wird jedoch die gewünschte Wirkung erzielen, wenn die Präferenzen nicht in ausreichender Höhe gewährt werden, um einen lohnenden Anreiz darzustellen.

3.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass jedwede Maßnahme transparent, kohärent, objektiv und diskriminierungsfrei sein muss. Die Maßnahmen sollten auf international vereinbarten Standards und, soweit vorhanden, international anerkannten Kriterien beruhen, wie etwa der acht grundlegenden Arbeitsnormen der IAO. Sie sollten ferner den Vorschriften der WTO und anderen vertraglichen Verpflichtungen entsprechen.

3.5 In der besagten Stellungnahme⁽⁵⁾ bemerkte der EWSA, dass die seinerzeit durchgeführte Revision keine vollständige Harmonisierung und Vereinheitlichung aller Vorschriften und Verfahren des APS mit sich brachte, und äußerte die Hoffnung, dass die größere Revision im Jahr 2004 dazu genutzt würde, das gesamte System zu vereinfachen, zu harmonisieren, zu straffen, zu kodifizieren, zu verschlanken und zu vereinheitlichen. Er bekräftigt nun diese Aussage und unterstreicht, welche große Bedeutung er dieser Frage beimisst; eine Vereinfachung ist eine grundlegende Voraussetzung für ein besseres Funktionieren des APS und für jegliche Aussicht auf eine Verwirklichung der damit verfolgten Ziele. Die bestehenden Regelungen sind von einem Mangel an Klarheit, Prägnanz und Struktur gekennzeichnet.

3.6 Einer der Faktoren, die zur Komplexität der jetzigen Regelungen beitragen, ist das System der Graduierung, demzufolge bestimmte Exportsektoren im Falle einzelner begünstigter Länder mit der Begründung aus der Präferenzregelung ausgeschlossen werden können, dass für diese bestimmten Industriezweige in diesen Gebieten keine Unterstützung mehr erforderlich ist und ihre Fortsetzung nicht im Rahmen von Beihilfen für Entwicklungsländer gerechtfertigt werden kann, selbst wenn die Fortsetzung der Unterstützung anderer Industriezweige in demselben Land vorgesehen ist. Zwar hat der EWSA seine Zustimmung⁽⁶⁾ zur Anwendung des Graduierungssystems im Rahmen der vorläufigen Regelungen für den Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis zum 31. Dezember 2004 gegeben, doch sollte dieser Prozess seines Erachtens als Teil der gründlicheren Revision, die nun stattfinden soll, überprüft werden.

3.7 In einer Reihe kürzlich verabschiedeter Stellungnahmen⁽⁷⁾ hat der EWSA betont, wie dringend erforderlich es ist, dass Vorlagen für Rechtsakte mit einer sorgfältigen Folgenabschätzung Hand in Hand gehen sollten. Er hofft, dass die Kommission eine Folgenabschätzung für ihre Vorschläge für die Revision des APS-Systems erstellen wird.

4. Die Ansichten der Zivilgesellschaft

4.1 Der Ausschuss veranstaltete am 10. Juni 2003 in Brüssel eine Anhörung für Vertreter der Zivilgesellschaft. Die in diesem Kapitel dargestellten Standpunkte geben die eingegangenen schriftlichen Beiträge und die Wortmeldungen im Laufe der Anhörung wieder.

⁽³⁾ Stellungnahme zu dem 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, Berichterstatter: Herr Pezzini (CES 1623/2003 vom 10.12.2003).

⁽⁴⁾ Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates (EG) über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2004 — KOM(2001) 293 endg. — 2001/0131 (ACC), Berichterstatter: Herr Walker (ABl. 311 vom 7.11.2001).

⁽⁵⁾ Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates (EG) über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2004 — KOM(2001) 293 endg. — 2001/0131 (ACC), Berichterstatter: Herr Walker (ABl. 311 vom 7.11.2001).

⁽⁶⁾ ebenda.

⁽⁷⁾ Stellungnahme zum Thema „Vereinfachung“, Berichterstatter: Herr Walker (ABl. C 48 vom 21.2.2002), Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ — KOM(2001) 726 endg. (ABl. C 125 vom 27.5.2002) und die Stellungnahme zum Thema „Vereinfachung“, Berichterstatter: Herr Simpson (ABl. C 133 vom 6.6.2003).

4.2 Allgemein besteht der Eindruck, dass die Möglichkeiten des gegenwärtigen Systems nicht voll ausschöpft werden. In einigen Antworten zum Fragebogen wurden ernsthafte Zweifel an der Wirksamkeit der Präferenzzölle geäußert, ohne dass diese Zweifel jedoch untermauert werden konnten. Vielmehr wurde bekräftigt, dass es aufgrund der wenigen zur Verfügung stehenden Daten schwierig sei, die Leistungsfähigkeit des Systems zu beurteilen. Des Weiteren wurde eine ungleiche Verteilung des Nutzens angezeigt: 75 % aller Zollsensungen kämen östlichen Ländern zugute, ein Drittel davon allein China. Mit Sorge wurde festgestellt, dass die Vorteile größtenteils den Schwellenländern und nicht den am wenigsten entwickelten Ländern zugute kämen. Oft scheinen nicht die Staaten, sondern international tätige Handelsunternehmen Nutznießer der Vergünstigungen zu sein. Ferner besteht der Eindruck, dass die Wirkung der allgemeinen Präferenzen durch andere Faktoren wie z.B. nichttarifäre Handelshemmnisse oft mehr als ausgeglichen wird.

4.3 Folgende Probleme wurden ausgemacht:

- Der Zollverfall beeinträchtigt die Wirkung der allgemeinen Präferenzen. Die allgemeine Senkung der Zollsätze führt zu einer Verringerung des Spielraums einer nennenswerten Präferenzbehandlung bestimmter Länder. Der Abschluss der Doha-Runde wird vermutlich zu weiteren allgemeinen Zollsensungen führen,
- das System ist betrugsanfällig. Skrupellose Akteure mit Sitz in Staaten, die nicht in den Genuss der Präferenzzölle kommen, haben relativ leichtes Spiel beim Export ihrer Waren in ein Land, das diese Zölle in Anspruch nehmen kann, um diese Waren von hier aus in die EU wieder auszuführen, als ob sie in diesem Land produziert worden wären,
- auch wenn kein Betrug vorliegt, ist die Kontrolle bezüglich des Herkunftslands doch ein umfangreicher Prozess, insbesondere wenn es sich um Verarbeitungserzeugnisse handelt, die ihrerseits eine Reihe von Materialien oder Produktkomponenten enthalten. In vielen Fällen führt dies zu harten und geradezu inakzeptablen Auflagen für die EU-Importeure,
- Die Bestimmungen insbesondere für den Bereich der Graduierung sind zu komplex und führen zu Verwirrung und Konflikten.
- Es besteht keine Verbindung zwischen dem APS und anderen Instrumenten der EU. So kommen einige Länder in bestimmten Fällen in den Genuss von besonderen Sätzen im Rahmen:
 - a) eines bilateralen Abkommens mit der EU;
 - b) unabhängiger und spezifischer Zollsätze, die jedes Jahr für bestimmte Produkte zugunsten aller Drittländer ohne Rücksicht auf ihre Herkunft gewährt werden;
 - c) von APS gewährter Präferenzzölle.

4.4 Große Meinungsunterschiede sind über die Frage, welche Ziele das APS in den nächsten zehn Jahren verfolgen sollte, zum Vorschein gekommen. Die Gewerkschaftsorganisationen sind fest davon überzeugt, dass grundlegende Arbeitsstandards, Umweltschutz und Bekämpfung des Drogenanbaus und -handels ein wesentlicher Bestandteil des Systems bleiben sollten und dass sogar diejenigen Länder, die diesen Anforderungen nicht gerecht werden, unabhängig von ihrem wirtschaftlichen Entwicklungsstand, von der Regelung ausgeschlossen werden können. Die Handelsverbände hingegen anerkennen zwar auch die große Bedeutung dieser Fragen, halten das APS indes nicht für das geeignete Instrument zur Bewältigung dieser Probleme; ihr Einschluss erschwere die Anwendung des Präferenzsystems und führe ferner mitunter zu Rechtsunsicherheit.

4.5 Einige Teilnehmer äußerten die Auffassung, die aktuelle Liste der begünstigten Länder sei aus folgenden Gründen nicht logisch:

- a) die Bandbreite der in der Liste enthaltenen Entwicklungsphasen ist zu groß;
- b) Entwicklungsländer und Schwellenländer werden ohne Unterscheidung aufgeführt;
- c) einige begünstigte Länder haben aufgrund von bilateralen oder regionalen Freihandelsvereinbarungen einen begünstigten Status.

Ferner wurde die Auffassung vorgetragen, dass das Pro-Kopf-BIP kein Kriterium zur Bestimmung der begünstigten Länder sein sollte, da einige Länder mit niedrigem Pro-Kopf-BIP in bestimmten Industriebranchen eine starke, mitunter sogar beherrschende Position im Welthandel haben. Die Gewerkschaftsvertreter sind der Auffassung, einzige Kriterien sollten die Einhaltung der grundlegenden Arbeitnehmerrechte, der Umweltschutz und die Bekämpfung des Drogenhandels sein. In vielen Antworten wurde zum Ausdruck gebracht, dass der Kreis der begünstigten Staaten auf die von der UNO aufgestellte Liste der 49 am wenigsten entwickelten Länder beschränkt werden sollte.

4.6 Ein allgemeiner Konsens konnte sich darüber herausbilden, dass die Präferenzen nach vorab bestimmten Kriterien gewährt werden sollten, dass aber besondere Präferenzen, wenn sie unbedingt gewährt werden müssen, gemäß nachträglich bestimmter Kriterien zu gewähren sind.

4.7 Folgende Vorschläge zur Vereinfachung wurden vorgebracht:

- Kürzung der Liste der begünstigten Staaten,
- Beschränkung der Anzahl der Industriebranchen und der Produktkategorien,
- Ausschluss der Staaten mit bilateralen Vereinbarungen mit der EU,
- Ausschluss der Staaten, die in den Genuss regionaler Handelsvereinbarungen kommen,
- Beseitigung der Sonderpräferenzen oder ihre zahlenmäßige Beschränkung,
- Vereinfachung der Regeln bezüglich des Herkunftslands,
- Vereinfachung oder Beseitigung der Graduierung,
- Beseitigung aller Zollgebühren, die 3 % oder weniger des Warenwerts ausmachen, sowie aller spezifischer Zölle, die einen Betrag von 5 Euro nicht übersteigen.

Die Verfasser des Vorschlags, die begünstigten Staaten auf die 49 am wenigsten entwickelten Länder zu beschränken, haben deutlich gemacht, dass diese Maßnahme alleine schon zu einer Vereinfachung des Systems führen würde.

4.8 Es besteht die allgemeine Auffassung, dass das Graduierungsverfahren nicht zufriedenstellend funktioniert und zu zahlreichen Konflikten geführt hat. In einer Antwort auf den Fragebogen wurde sogar behauptet, das gegenwärtige System der Graduierung sei vollkommen undifferenziert und nicht transparent. Es wird darauf hingewiesen, dass der Verlust des APS-Status häufig zum Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen im betreffenden Land geführt hat, weil die Investitionen an die Gewährung der Präferenzzölle gebunden waren: die von der Regelung ausgeschlossenen Länder wurden folglich doppelt bestraft. Ein weiteres Problem stellt der große zeitliche Abstand zwischen dem Bezugszeitraum für die Aktualisierung des Graduierungsmechanismus und dem Zeitpunkt der effektiven Durchführung der Aktualisierung dar: so sind z.B. die Jahre 1997-1999 der Bezugszeitraum für 2003.

4.9 Im Allgemeinen wird nicht nur die mangelnde Kohärenz der allgemeinen handels- und entwicklungspolitischen Maßnahmen der EU beklagt, sondern auch deren gelegentliche Widersprüchlichkeit. Eine Korrektur dieser Situation und das Erreichen eines Gleichgewichts zwischen den verschiedenen in Erwägung zu ziehenden Faktoren bedarf eines koordinierten Ansatzes seitens aller EU-Organe sowie die aktive Beteiligung einiger Generaldirektionen der Kommission.

5. Die Ansichten von Drittländern

5.1 Der gleiche Fragebogen wurde auch den Regierungen und repräsentativen Organisationen einiger begünstigter Staaten zugesandt, aber bedauerlicherweise gingen nur sehr wenige Antworten ein. Die Ergebnisse wurden deshalb in diesem Überblick nicht berücksichtigt, da der Rücklauf zu gering war, um eine statistisch signifikante Stichprobe darstellen zu können. Gleichwohl bemüht sich der EWSA auch weiterhin, den Entwicklungsländern dabei zu helfen, das entsprechende Potenzial aufzubauen, um auf Befragungen dieser Art reagieren zu können.

6. Besondere Bemerkungen

6.1 Nach dem nicht sehr viel versprechenden Start deutet einiges darauf hin, dass die Doha-Runde der GATT-Verhandlungen sich ebenso lange hinziehen wird wie die Vorgängerrunden. Deswegen begrüßt der Ausschuss den Beschluss der Kommission, das neue System zum 1. Januar 2006 einzuführen, und nicht etwa abzuwarten, was letztlich bei der Doha-Runde irgendwann einmal herauskommt.

6.2 Aufgrund der Everything-But-Arms-Initiative für die 49 am wenigsten entwickelten Länder sind diese faktisch von der APS-Regelung ausgenommen. Da diese Initiative zur Einfuhr aller Produkte ohne Zoll- und Mengenbeschränkungen (mit Ausnahme von Waffen und einstweilig auch bestimmten landwirtschaftlichen Erzeugnissen) in die EU berechtigt, unterliegen sie nicht mehr der APS-Regelung, da bereits beseitigte Zölle nicht mehr gesenkt werden können.

6.3 Das APS ist nur ein entwicklungspolitisches Instrument der EU von vielen, das gleichwohl auf die anderen Instrumente dieser Politik abgestimmt sein muss. Änderungen des APS sind im Rahmen einer integrierten Entwicklungsstrategie vorzunehmen. Hierfür wird eine sehr enge Abstimmung zwischen den betreffenden Generaldirektionen der Kommission erforderlich sein.

6.4 Der EWSA hofft, dass die Einführung des neuen Systems zum Anlass genommen wird, alle Bestimmungen und Verfahren des Systems aufeinander abzustimmen.

6.5 Das APS soll in erster Linie den Entwicklungsländern bei der Entwicklung ihrer Wirtschaft behilflich sein. Es kann allerdings kein Allheilmittel für alle Probleme sein, mit denen diese Länder konfrontiert sind.

6.6 Folgende Schwachpunkte wurden am gegenwärtigen APS kritisiert:

- von der Regelung werden zu viele Länder erfasst;
- die als Anreiz konzipierten Sonderregelungen haben versagt;
- der Nutzen ist ungleich verteilt;
- das Graduierungssystem ist zu komplex;
- das System ist betrugsanfällig;
- der Zollverfall beeinträchtigt die Wirkung des Systems.

6.6.1 Der EWSA teilt die Auffassung, dass das APS zu viele Länder erfasst. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt umfasst die Liste der Länder, die in den Genuss der Regelung kommen, 174 Staaten, die starke Unterschiede aufweisen bezüglich

Wachstum, Handelsumfang, Pro-Kopf-BIP, Industrialisierungsniveau, Armutsquote sowie Annahme international akzeptierter Standards im Bereich sozialer Verantwortung.

6.6.1.1 Einerseits umfasst die Regelung größere Handelsnationen wie China, Indien, die Russische Föderation oder Südafrika, die in vielen Marktsegmenten für die EU ernstzunehmende Konkurrenten sind. Am anderen Ende der Skala umfasst die Regelung ebenso entfernte Inselstaaten wie Weihnachtsinsel, Heard- und McDonaldinseln, Südgeorgien und Südliche Sandwichtinseln. Zwischen diesen beiden Extremen liegen Steuerparadiese wie die Kaimaninseln, Staaten mit großen Ölvorkommen wie Kuwait, Staaten mit gut entwickelten Volkswirtschaften, wie etwa Ägypten und totalitäre Staaten, wie etwa Zimbabwe.

6.6.1.2 Der EWSA unterschreibt die Sichtweise, dass das Pro-Kopf-BIP nicht das einzige Eignungskriterium für die Einbeziehung eines Staates in die Präferenzregelungen sein sollte. Ebenso teilt er die vielerseits geäußerten Bedenken, dass die Vorteile des APS zu sehr Ländern zugute kommen, die am wenigsten darauf angewiesen sind. Um zu gewährleisten, dass die Unterstützung des APS wirklich nur den bedürftigsten Ländern zugute kommt, empfiehlt der EWSA, in den neuen Leitlinien folgende Kategorien von Staaten von den Vergünstigungen auszuschließen:

- Staaten, die von den Vereinten Nationen nicht als Entwicklungsländer ausgewiesen sind;
- Staaten, die bilaterale oder regionale Handelsabkommen mit der EU abgeschlossen haben;
- OPEC-Mitgliedstaaten;
- Staaten, die Atomwaffenprogramme verfolgen;
- Staaten, die als Steueroasen fungieren.

6.6.1.3 Um Staaten mit einem bilateralen oder regionalen Handelsabkommen mit der EU nicht zu benachteiligen, sollten die bestehenden Abkommen in der Weise abgeändert werden können, dass etwa bestehende Vergünstigungen, die die betreffenden Länder im Rahmen der APS-Vereinbarungen genießen, in den betreffenden Handelsabkommen festgeschrieben werden.

6.6.2 Der EWSA misst der Beachtung zentraler Arbeitsrechtsnormen, dem Umweltschutz und der Bekämpfung des Drogenhandels größte Bedeutung bei. Allerdings muss gesagt werden, dass das gegenwärtige APS bezüglich dieser Prioritäten keinerlei Fortschritte erzielen konnte. Lediglich ein Land kam in den Genuss der als Anreiz konzipierten Sonderregelungen im Bereich Schutz der Arbeitnehmerrechte, die Sonderregelungen für den Umweltschutz wurden überhaupt nicht angewandt. Zwölf Staaten kamen in den Genuss der Sonderregelungen im Bereich der Bekämpfung des Drogenanbaus und Drogenhandels, allerdings gibt es keinerlei Beweise dafür, ob diese Regelungen irgendwelche Auswirkungen auf den Drogenhandel zeitigten.

6.6.2.1 Nach Auffassung des EWSA ist die Verlängerung eines Systems sinnlos, das von seinen Zielen her zwar lobenswert ist, aber in der Praxis aber so offenkundig versagt hat. Es sollte über wirkungsvollere Möglichkeiten nachgedacht werden, wie diese Ziele erreicht werden könnten. Wenn gleichwohl das APS zu diesem Zweck eingesetzt werden soll, dann kann dies mit einem vorübergehenden Entzug von Zollpräferenzen besser erreicht werden. Bislang wurde diese Maßnahme nur gegen ein Land der 174 Staaten umfassenden Liste verhängt, obwohl ohne weiteres hier und da Verstöße gegen die erforderlichen Normen festzustellen sind. Dies liegt vielfach daran, dass als politisch unklug angesehen wird, die Regierungen der betreffenden Länder vor den Kopf zu stoßen oder gegen sich aufzubringen; der EWSA hält es für unverzeihlich, wenn Grundsatzfragen politischem Opportunismus untergeordnet werden.

6.6.2.2 Der EWSA empfiehlt der Kommission, in die neuen Leitlinien eindeutige Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmerrechte, zum Umweltschutz, zur Bekämpfung des Drogenhandels, zur Einhaltung der Menschenrechte, zur nachhaltigen Entwicklung sowie zu anderen wichtigen Bereichen wie z.B. Verbraucher- und Tierschutz aufzunehmen. Diejenigen Staaten, die schwerwiegende und wiederholte Verstöße gegen diese Normen begehen, sollten zunächst auf ihre Versäumnisse hingewiesen und aufgefordert werden, diesen abzuweichen; wird diese Aufforderung ignoriert, sollte eine öffentliche Warnung ergehen, dass wenn den betreffenden Normen bis zu einem bestimmten Termin nicht nachgekommen wurde, ein einseitiger Entzug sämtlicher APS-Vergünstigungen erfolgt; Ländern, die nicht auf die Warnungen reagieren, sollten sämtliche Präferenzen entzogen werden, bis sie den Anforderungen nachgekommen sind. Damit diese Maßnahme die gewünschte Wirkung erzielen kann, muss sie als die im Bedarfsfall routinemäßig anzuwendende Vorgehensweise angesehen werden und nicht als letztes, nur im Extremfall anzuwendendes Mittel.

6.6.2.3 Soweit es international anerkannte Normen gibt, wie etwa die grundlegenden Arbeitsnormen der IAO⁽⁸⁾, sollte sie die Grundlage der anzuwendenden EU-Normen bilden. Das Fehlen derartiger internationaler Normen sollte jedoch nicht daran hindern, entsprechende EU-Standards aufzustellen und anzuwenden. Die EU hat das Recht, nach eigenem Ermessen den Handelsverkehr zu Vorzugsbedingungen an bestimmte Voraussetzungen zu knüpfen. Die Versuchen, den Drogenhandel stillschweigend zu dulden, Verletzungen der Menschenrechte geflissentlich zu übersehen und Raubbau mit der Umwelt zu treiben, sind groß, und deswegen muss entsprechend starkes Gegengeschütz aufgeföhren werden. Zugleich muss aber auch das moralische Gebot bei diesen Fragen betont werden, um Anschuldigungen zu begegnen, dass diese Anforderungen nicht anderes sind als eine weitere Spielart versteckter nichttarifärer Handelshemmnisse.

6.6.3 Der Ausschuss teilt die Ansicht, dass der Nutzen des Systems gegenwärtig ungleich verteilt ist, da die Regelung hauptsächlich den weiter entwickelten Staaten der dritten Welt und nicht den am meisten hilfsbedürftigen Ländern zugute kommt. Er ist der Auffassung, dass der Ausschluss der in Ziffer 6.6.1.2 genannten Kategorien für eine ausgewogenere Verteilung sorgen könnte. Um die Wirtschaftsentwicklung der ärmeren Länder zu fördern, sollten die Präferenzen für bestimmte Produkte vor allem in Entsprechung der Exportnotwendigkeiten der begünstigten Länder festgelegt werden. Der Prozess könnte durch eine Beschränkung der Anzahl der von der Regelung erfassten Industriebranchen und Produktkategorien erheblich vereinfacht werden.

6.6.4 Der EWSA ist auch der Ansicht, dass das gegenwärtige Graduierungssystem zu komplex ist und in erheblichem Maße zu Kontroversen und Unzufriedenheit geführt hat, insbesondere bei denjenigen Ländern, auf die es Anwendung fand. Gewisse Verbesserungen sind hier offensichtlich notwendig, allerdings schließt sich der Ausschuss den Forderungen nach Abschaffung der Graduierung nicht an. Graduierung sollte nicht als Sanktion empföhnt werden. Sie ist vielmehr eine Anerkennung der Tatsache, dass die Präferenzzölle gewirkt haben und ein bestimmter Industriesektor sich so weit entwickeln konnte, dass er nicht mehr durch Präferenzzölle unterstützt werden muss. Dies wird durch die Tatsache belegt, dass acht von neun Industriebranchen, die „graduiert“ wurden, nach der Beseitigung der Graduierung bis heute ihre Ausföhren in die EU steigern konnten. Dem APS liegt die Annahme zugrunde, dass Sektoren und Staaten dieses Stadium schließlich erreichen werden.

6.6.4.1 Der EWSA empfiehlt, den Graduierungsmechanismus zu vereinfachen und transparenter zu gestalten. Außerdem sollte eine statistische Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen anhand einer Reihe von Marktindikatoren mit einer gründlichen Marktbewertung des betroffenen Sektors kombiniert werden. Es wäre sinnvoll, die GD Unternehmen an dieser Bewertung zu beteiligen und die europäische Industrie anzuhören. Ferner sollte die zeitliche Differenz zwischen Graduierungszeitpunkt und Bezugszeitraum verringert werden.

6.6.4.2 Der EWSA empfiehlt, die in den Übergangsregelungen enthaltene Bestimmung, derzufolge die Graduierung nicht auf begünstigte Länder anzuwenden ist, deren Ausföhren in die EU während mindestens eines Jahres des Bezugszeitraums weniger als 1 % der gesamten Einföhren der Gemeinschaft an vom APS erfassten Erzeugnissen ausmachen, in den Leitlinien für das neue endgültige System beibehalten werden sollten. Es wäre allerdings zu überlegen, ob dieser Schwellenwert nicht angehoben werden sollte.

6.6.5 Der EWSA ist über die Zahl der Betrugsfälle besorgt und vertritt die Auffassung, dass alle erdenklichen Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung ergriffen werden sollten. Die Ursprungsregeln sind zu komplex und zu schwierig anzuwenden; sie können leicht missverstanden werden und erfordern die genau Kenntnis einer Vielzahl von Regelwerken, weshalb sie sowohl den Handel behindern als auch zum Betrug verleiten. Viel zu häufig fungieren begünstigte Staaten einfach als Durchgangstationen für Erzeugnisse aus nicht begünstigten Staaten. Die Zahl unberechtigtweise ausgesetzter oder gefälschter APS Ursprungszeugnisse FORM A belegt dies. Es wird ein wirkungsvolles System für die Überwachung, Überprüfung und Durchführung benötigt, was jedoch die Stärkung der Zollbehörden in der EU und eine bessere innereuropäische Koordination bedingt.

6.6.5.1 Die begünstigten Länder müssen ebenfalls zur Intensivierung der Kontrollen angehalten werden. Begünstigte Länder, die Betrug dulden und keine wirkungsvollen Kontrollverfahren einföhren, sollten zeitweise von den Vergünstigungen ausgeschlossen werden. Die EU muss wegen entgangener Zolleinnahmen jedes Jahr mehr als 2,2 Mrd. Euro aus der eigenen Schatulle für die Finanzierung des APS aufwenden. Andererseits erhalten alle begünstigten Länder zusammen jährlich Vergünstigungen in dieser Größenordnung; wenn die EU schon Vorteile in dieser Größenordnung gewährt, dann darf sie aber auch Bedingungen an diese Vergünstigungen knüpfen.

6.6.5.2 Ferner sind auch ein engerer Kontakt und eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Zolldiensten der EU und denen der Ursprungsländer erforderlich. Hierfür wird möglicherweise ein finanzielles Engagement der Gemeinschaft erforderlich sein, um für eine entsprechende Verbindung zwischen den EU-Zollbeamten und ihren Pendants in den Entwicklungsländern zu sorgen; außerdem müssen vielleicht auch entsprechende Ausbildungsmöglichkeiten für die Zolldienste dieser Länder vorgesehen werden. In diesem Zusammenhang ist jedoch auch ein Sicherheitsaspekt zu bedenken; bei der derzeitigen Konstellation muss klar gesehen werden, dass de facto die Außengrenzen der EU nicht nur entlang der Landesgrenzen ihrer Mitgliedstaaten verlaufen, sondern zunehmend auch im Hoheitsgebiet derjenigen Länder angesiedelt sind, aus denen ihre Einföhren stammen. Der EWSA arbeitet gegenwärtig an einer Stellungnahme zu dieser Thematik⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ und zwar die IAO-Konventionen 29, 87, 98, 100, 111, 138 und 182.

⁽⁹⁾ Stellungnahme zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollexkodex der Gemeinschaften“ — KOM(2003) 452 endg. — 2003/0167 (COD) CES 316/2004 vom 26.2.2004, Berichterstatter: Herr Simpson.

6.6.6 Der EWSA stellt fest, dass die Wirksamkeit des APS durch die immer weitere Senkung der allgemeinen Zölle im Zuge der verschiedenen GATT-Verhandlungsrunden sich ständig verringert. Er hält dies für unausweichlich und auch nicht für unbedingt schlecht. Es hat sich eindeutig gezeigt, dass allgemeine Zollsenkungen auf sehr wirkungsvolle Art und Weise den Welthandel fördern, und eine Zunahme des Welt Handels kann allen Handelsnationen nur zum Vorteil gereichen. So wie sich die Dinge entwickeln, kann es durchaus sein, dass die neuen Leitlinien, die 10 Jahre lang gelten sollen, die letzte herkömmliche Zollpräferenzregelung der EU sein werden.

6.7 Die derzeit geltenden Präferenzursprungsregeln sind zu komplex. Deswegen bescheren sie den EU-Importeuren unnötigen Aufwand, um den Anforderungen zu genügen, und schaffen ein zumal undurchsichtiges und verwirrendes Präferenzsystem. Ein solches System begünstigt zwangsläufig betrügerische Handlungen. Diese Regeln sollten durch neue Regeln ersetzt werden, die sich von der Konzeption her an den Regeln orientieren, wie sie derzeit für nicht unter die Präferenzregelung fallende Waren gelten.

6.8 Weitere Möglichkeiten zur Vereinfachung bietet die Abschaffung von Zöllen in folgenden Fällen der Präferenzbehandlung: Wertzölle von 3 % oder weniger; spezifische Zölle von 5 Euro oder weniger.

6.9 Alle Änderungen der Vorzugsbehandlung eines Landes sollten ein Jahr vor Inkrafttreten veröffentlicht werden, damit die Regierungen der Entwicklungsländer und die EU-Importeure ihre Planungen entsprechend ausrichten können.

6.10 Der EWSA ist der Auffassung, dass die neuen Leitlinien einfach, vorhersehbar, verwaltungsfreundlich, einheitlich, transparent, erheblich, gerecht und langfristig konstant sein sollten.

7. Schlussfolgerungen

7.1 Der EWSA begrüßt den Beschluss der Kommission, das neue Präferenzsystem zum 1. Januar 2006 einzuführen.

7.2 Der Ausschuss drängt darauf, bei den neuen Leitlinien auf eine Harmonisierung, Vereinfachung und einheitliche Ausrichtung aller Regeln und Verfahren zu achten.

7.3 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Kommission zusammen mit ihrem Vorschlag für neue Leitlinien eine detaillierte Folgenabschätzung vorlegen sollte.

7.4 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass sich die gegenwärtigen als Anreize konzipierten Sonderregelungen als unwirksam erwiesen haben und deshalb aufgehoben werden sollten; stattdessen sollte die Kommission international anerkannte Normen festlegen, die auf den Grundprinzipien der europäischen Gesellschaft basieren; bei jedweden Verstoß gegen diese Normen sollten die betreffenden Länder vorübergehend von allen Präferenzzöllen ausgeschlossen werden.

7.5 Der Ausschuss teilt die Ansicht, dass zu viele Länder vom APS erfasst werden, und empfiehlt eine Eingrenzung nach den weiter oben ausgeführten Kriterien.

7.6 Der Ausschuss empfiehlt, den Graduierungsmechanismus beizubehalten, ihn allerdings einfacher und transparenter zu gestalten.

7.7 Der Ausschuss ist über die Zahl der Betrugsfälle im gegenwärtigen System besorgt und fordert die Einführung strengerer Kontrollen.

7.8 Der Ausschuss hält die gegenwärtige Regelung der Präferenzzölle für zu komplex und empfiehlt, sich am Modell der gegenwärtigen nichtpräferenziellen Ursprungsregeln zu orientieren.

7.9 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Vereinfachung des Systems eines der wichtigsten Ziele bei der Konzipierung der neuen Leitlinien darstellen sollte. Er hofft, dass seine Vorschläge, wie etwa die Senkung der Zahl der begünstigten Länder, Ersetzung der besonderen Anreize durch die Anwendung des zeitweiligen Entzugs der Präferenzbehandlung auf der Basis eindeutig festgelegter Normen, Ersetzung der derzeitigen Ursprungsregeln durch Regeln, die sich an den Ursprungsregeln für nicht unter die Präferenz fallende Erzeugnisse orientieren, Verringerung der Zeitspanne zwischen der Graduierung und dem Bezugszeitraum und die Straffung der vom APS-Schema erfassten Industriezweige und Warenkategorien, die Verwirklichung dieses Ziel etwas näher rücken werden.

7.10 Diese auf Wunsch von Herrn Lamy ausgearbeitete Stellungnahme ist ein wichtiger erster Schritt bei der Anhörung der Zivilgesellschaft zu dieser Thematik. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass der Einführung der neuen Leitlinien noch weitere umfangreiche und termingerechte Konsultierungen der maßgeblichen Akteure — sowohl der EU als auch der Entwicklungsländer — zu den Vorschlägen vorausgehen sollte.

Brüssel, den 25. Februar 2004

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses*
Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Auswirkungen des gesamtamerikanischen Freihandelsabkommens auf die Beziehungen der EU mit Lateinamerika und der Karibik“

(2004/C 110/11)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 21. Januar 2003 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgendem Thema auszuarbeiten: „Die Auswirkungen des gesamtamerikanischen Freihandelsabkommens auf die Beziehungen der EU mit Lateinamerika und der Karibik“

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 15. Dezember 2003 an. Berichterstatte war Herr SOARES.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 25. Februar) mit 109 gegen 8 Stimmen bei 15 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung der Stellungnahme

1.1 Der von den USA angestoßene Prozess zum Abschluss eines gesamtamerikanischen Freihandelsabkommens (FTAA) stellt eine Initiative von großer Tragweite dar, die auf die Umwandlung des amerikanischen Kontinents in eine der größten Handelszonen der Welt mit mehr als 800 Millionen Menschen, einem Gesamt-BIP von mehr als 11.000 Mrd. US\$ und einem Handelsvolumen von 3.500 Mrd. US\$ abzielt.

1.2 Ungeachtet diverser Wechselfälle in diesem Prozess und der von verschiedener Seite geäußerten Zweifel an der Einhaltung der vorgesehenen Fristen wird bislang weiterhin an Januar 2005 als Abschlusstermin für die Verhandlungen festgehalten, damit das gesamtamerikanische Freihandelsabkommen im Dezember desselben Jahres in Kraft treten kann. Im Übrigen hat das Scheitern der WTO-Ministertagung, die vom 10. bis 14. September 2003 in Cancún stattfand, dem FTAA-Projekt, dessen nächster außerordentlicher Gipfel kürzlich auf Januar 2004 festgelegt wurde, einen neuen Impuls verliehen. Auf dem Ministertreffen, das Mitte November 2003 in Miami stattfand, wurden die Verhandlungen aus der Sackgasse geführt, um am offiziellen Termin des Inkrafttretens festzuhalten. Dabei wurde jedoch nur ein reduziertes FTAA vereinbart.

1.3 Eines der Merkmale des FTAA-Projekts, das auch Hauptkritikpunkt vieler Teile der lateinamerikanischen Gesellschaft ist, ist seine ausschließlich kommerzielle Ausrichtung. Dies wird nur zu einer Vertiefung der bereits existierenden Asymmetrien in der Region führen, in der allein auf die USA 77 % des gesamtamerikanischen BIP und 62 % aller Exporte des Kontinents entfallen.

1.4 Hinsichtlich des FTAA-Projekts vertritt die Zivilgesellschaft Lateinamerikas und der Karibik sehr unterschiedliche Positionen. Einerseits sieht der Handel im FTAA-Projekt die Möglichkeit des Zugangs zum großen amerikanischen Markt, auch wenn einige Unternehmen die US-amerikanische und kanadische Konkurrenz fürchten. Andererseits gibt es bestimmte Sektoren im Umfeld der Kontinentalen Sozialallianz (Gewerkschaften, NRO, Hochschulen), die das FTAA-Projekt vor allem deshalb ablehnen, weil ihre Hauptanliegen - Schutz der Umwelt, Rechte der Arbeitnehmer, soziale Ausgrenzung, Auslandsverschuldung, Demokratie und Wahrung der Menschenrechte, Kinderarbeit und Achtung der Gemeinschaften der Ureinwohner - in dem Projekt gar nicht oder nur unzureichend berücksichtigt sind.

1.5 Die EU muss sich in ihren Beziehungen mit Lateinamerika und der Karibik mit mehr politischem Willen engagieren - nicht zuletzt im Interesse der eigenen Wirtschaft und des Handels. Die EU darf nicht vergessen, dass die Etablierung der NAFTA große negative Folgen für die europäischen Unternehmen mit sich brachte, die die Hälfte des mexikanischen Marktes verloren haben. Trotz des Assoziierungsabkommens, das die EU mit Mexiko in sehr kurzer Zeit ausgehandelt hat, wurden die verlorenen Marktanteile bisher nicht vollständig zurückgewonnen.

1.6 Die aktuellen politischen und sozialen Rahmenbedingungen in Lateinamerika begünstigen einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen durch die EU mit den Partnern in Lateinamerika und der Karibik und insbesondere mit dem MERCOSUR.

1.6.1 Die Wahl Luis Inácio Lula da Silvas in Brasilien und Néstor Kirchners in Argentinien sind Anzeichen für notwendige Veränderungen in der Region. Die beiden Präsidenten haben nicht nur ein großes gemeinsames Interesse an der Entwicklung des MERCOSUR noch vor Abschluss des FTAA-Projekts, sondern auch an einer Stärkung der Beziehungen zur EU.

1.6.2 Heute sind der krisengeschüttelte lateinamerikanische Kontinent und die Karibik mehr denn je auf Europa angewiesen. Die EU wird nach wie vor als bevorzugtes soziales und politisches Modell angesehen. Die große Herausforderung, der sich Lateinamerika und die Karibik gegenübersehen, besteht darin, ein soziales und wirtschaftliches Modell zu finden, das eine Alternative zum Modell des „Washingtoner Konsenses“ und zu dem als übermäßig hegemonistisch betrachteten Projekt der Integration mit den USA darstellt.

1.7 Ungeachtet des in der lateinamerikanischen Gesellschaft und vor allem in den Eliten offensichtlich vorhandenen Wunsches nach mehr Europa muss die EU große Anstrengungen zur besseren Einbettung der Zivilgesellschaft in ihre Strategie unternehmen. Einzig ein entschiedenes politisches Engagement mit einer effizienten und adäquaten Information und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft vermögen zu zeigen, dass es um ein beiderseitig vorteilhaftes Projekt geht. Die EU darf sich nicht den gleichen Fehler erlauben, wie er dem FTAA-Projekt vorgeworfen wird.

1.8 Die EU muss darüber hinaus das Scheitern der multilateralen Verhandlungen in Cancún zur Kenntnis nehmen und beachten, dass ihre internationalen Partner, dem Beispiel der USA folgend, andere Kanäle zur Entwicklung des internationalen Handels zu nutzen versuchen, wie z.B. bilaterale oder biregionale Beziehungen. In den Augen der USA stellt das Scheitern von Cancún eine neue Motivation dar, um die FTAA-Verhandlungen voranzutreiben. In diesem Kontext vertritt der EWSA die Auffassung, dass die EU und der MERCOSUR einen stärkeren politischen Willen zum Abschluss eines Assoziierungsabkommens an den Tag legen und ihr Zögern und die allen Verhandlungen eigenen Hindernisse überwinden müssen. Um das gleiche Ziel sowohl mit dem Andenpakt (CAN) als auch mit dem Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt (MCCA) zu erreichen, muss der Rat der EU der Europäischen Kommission ein Mandat erteilen, damit diese die Verhandlungen aufnehmen kann. Andernfalls wird die Ambition der Union nach einem strategischen Bündnis mit Lateinamerika einen Rückschlag erleiden, wobei sie eine Schwächung ihrer Rolle im System der neuen Handelsregeln und der globalen Governance riskiert. Die Staaten Lateinamerikas und der Karibik sind aus wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Gründen natürliche Verbündete und sie werden gebraucht, um die Rolle Europas in der Weltpolitik neu zu bestimmen.

1.9 Das heißt, die EU kann sich keine abwartende Haltung gegenüber ihren lateinamerikanischen und karibischen Partnern erlauben. Man muss nicht auf Fortschritte im FTAA-Rahmen warten, um in der strategischen Partnerschaft zwischen EU und Lateinamerika/Karibik voranzugehen. Die EU muss in dieser internationalen kommerziellen und politischen Frage eine echte Führungsrolle übernehmen.

1.10 Die EU darf die Erwartungen und berechtigten Forderungen der Bevölkerungen Lateinamerikas und der Karibik nicht weiter ignorieren. Sie sollte vielmehr den Beziehungen zu dieser Weltregion einen neuen politischen Impuls verleihen und die Anstrengungen vervielfachen, um die Verpflichtungen der Gipfel von Rio 1999 und Madrid 2002 zu konkretisieren. So muss sie ihre Strategie auf der Basis der folgenden Punkte neu definieren:

- Erarbeitung eines Aktionsplans und eines konkreten Zeitplans für Verhandlungen mit Vorschlägen, die auch den Interessen der lateinamerikanischen und karibischen Länder entgegenkommen;
- Liberalisierung des Handels zum Nutzen der Volkswirtschaften beider Regionen;
- stärkere Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in alle Verhandlungsphasen;
- Verfolgung einer Politik der Unterstützung für lateinamerikanische und karibische regionale Zusammenschlüsse;
- Verfechten eines kohärenten Sozialmodells in den Beziehungen mit Lateinamerika und der Karibik, das den sozialen Zusammenhalt fördert;
- beträchtliche Erhöhung der finanziellen Mittel gemäß der strategischen Bedeutung der Region;
- Trennung des Abschlusses eines Assoziierungsabkommens EU-MERCOSUR von der Beendigung der Doha-Verhandlungsrunde;

- schneller Abschluss von Assoziierungsabkommen mit anderen regionalen Blöcken, wie dem Andenpakt und dem Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt;
- Wiederbelebung des interregionalen politischen Dialogs und demzufolge eine stärkere Präsenz europäischer Minister in interministeriellen Foren nach dem Vorbild der Treffen EU-Riogruppe.

2. Entwurf eines gesamtamerikanischen Freihandelsabkommens

2.1 Die Vorgeschichte des FTAA-Projekts

2.1.1 Die Idee von der Integration aller Länder des gesamten amerikanischen Kontinents reicht weit zurück, konnte aber wegen fehlender Übereinstimmung zwischen den Ländern nie verwirklicht werden. Das gegenwärtig in Verhandlung stehende gesamtamerikanische Freihandelsabkommen (FTAA) stellt einen ernsthaften Versuch in diese Richtung dar. Der Prozess ist gerade in seine Schlussphase eingetreten.

2.1.2 Das FTAA-Projekt bildet den Ausgangspunkt für eine in das besondere Umfeld der 80er Jahre eingebundene nordamerikanische Initiative. Im Mai 1982 lancierte die Reagan-Regierung die Karibik-Initiative mit dem Ziel der Erarbeitung eines auf wirtschaftlicher Öffnung und Privatinitiative ausgerichteten Programms der Wirtschaftspartnerschaft. Im Januar 1988 schließlich wurde ein Freihandelsabkommen mit Kanada (CUSTA) unterzeichnet. Die Verhandlungen zur Ausweitung dieses Abkommens auf Mexiko wurden auf Initiative der Regierung Bush sen. begonnen und nahmen unter der Regierung Clinton konkrete Gestalt als Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (NAFTA) an.

2.1.3 Im Jahre 1990 verkündete Präsident Bush sein Projekt „Gesamtamerikanische Unternehmensinitiative“ (IEA) zur Schaffung einer Freihandelszone auf dem Doppelkontinent und zur Gründung eines Investitionsfonds für die Förderung von Wirtschaftsreformen, für den Zufluss internationaler Investitionen und für die Schuldenerleichterung der lateinamerikanischen Länder.

2.1.4 Die Regierungen der lateinamerikanischen und karibischen Länder reagierten auf dieses Projekt eines großen Wirtschaftsbündnisses mit Enthusiasmus.

2.1.5 Bei der Übernahme der Amtsgeschäfte griff die Regierung Clinton auch die Idee auf, den gesamten amerikanischen Kontinent durch ein Freihandelsabkommen zu verbinden. Der erste panamerikanische Gipfel fand im Dezember 1994 in Miami statt, an dem alle 34 Staats- und Regierungschefs des Kontinents (mit Ausnahme Kubas) teilnahmen⁽¹⁾.

2.2 Leitlinien und Grundprinzipien des Projekts

2.2.1 Im Verlauf des Miami-Gipfels nahmen die beteiligten Parteien einen Aktionsplan und eine Grundlagenerklärung an. Darin finden sich die Leitlinien und Grundprinzipien des Projekts, dessen Hauptziel die Schaffung einer Freihandelszone durch schrittweise Beseitigung der Handels- und Investitionshindernisse ist.

⁽¹⁾ Die Teilnehmerländer des Projekts sind: Antigua und Barbuda, Argentinien, Bahamas, Barbados, Belize, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Ecuador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaika, Kanada, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Dominikanische Republik, St. Lucia, St. Kitts und Nevis, St. Vincent und die Grenadinen, Suriname, Trinidad und Tobago, Uruguay, USA, Venezuela.

2.2.2 Der auf Wohlfahrtsförderung durch Wirtschaftsintegration und Freihandel gerichtete Aktionsplan enthält drei weitere Kapitel: Schutz und Stärkung der Demokratie; Bekämpfung von Armut und Diskriminierung; nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz.

2.2.3 Während des zweiten Panamerikanischen Gipfels im April 1998 in Santiago wurde dieser Aktionsplan überarbeitet, ohne jedoch die Grundorientierungen zu ändern. Die vier Kapitel waren Bildung, Demokratie, Recht und individuelle Freiheiten, Wirtschaftsintegration und Freihandel, Ausrottung von Armut und Diskriminierung. Auch wenn der Wirtschaftsteil weiterhin einen überragenden Platz in dem Projekt einnahm, erlangte die soziale Frage durch die Themen Bildung und Lösung des Armutproblems großes Gewicht, vor allem auf Ersuchen Brasiliens.

2.2.4 Der Aktionsplan erfuhr weitere Änderungen. Das Bildungskapitel wurde gestrichen, da es im Rahmen der Verhandlungen ergebnislos geblieben war. Kanada schlug jedoch auf dem dritten Panamerikanischen Gipfel im April 2001 in Quebec ein neues Thema vor. Zu den Themen Stärkung der Demokratie, wirtschaftliche Prosperität und Verwirklichung des Humanpotenzials kam nun das Thema Konnektivität (Zugang zu neuen Informations- und Kommunikationstechnologien) hinzu.

2.3 Struktur der Verhandlungen

2.3.1 Die verschiedenen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs sind Teil der sehr komplexen Struktur des Verhandlungsprozesses. Die Politiker kommen alle drei bis vier Jahre zusammen, um die von den anderen Verhandlungsebenen entworfenen Grundlinien des Projekts zu unterstützen und den politischen Willen ihrer Länder kundzutun. Die zentrale politische Instanz in der Verhandlungsstruktur sind jedoch die Handelsminister, die sich etwa alle 18 Monate treffen, um die allgemeinen Leitlinien des FTAA-Projekts festzulegen.

2.3.2 Die Verwaltungsebene wird durch die Stellvertretenden Handelsminister, vereint im Ausschuss für Handelsverhandlungen (CNC), gebildet. Dieser Ausschuss spielt insofern eine Schlüsselrolle, als es die Arbeit der neun Verhandlungsgruppen lenkt, über Grundstrukturen des künftigen Freihandelsabkommens und institutionelle Fragen entscheidet und die Transparenz des Verhandlungsprozesses gewährleistet.

2.3.3 Hinzu kommt ein technischer Pfeiler, das heißt die Verhandlungsteilnehmer und Experten, die im Rahmen der neun für die nachfolgenden Bereiche zuständigen Verhandlungsgruppen zusammenkommen: 1. Marktzugang; 2. Investitionen; 3. Dienstleistungen; 4. öffentliches Auftragswesen; 5. Streitbeilegung; 6. Landwirtschaft; 7. geistige Eigentumsrechte; 8. Subventionen, Anti-Dumping-Zölle und Ausgleichszölle; 9. Wettbewerbspolitik.

2.3.4 Diese verschiedenen Gruppen nutzen die technische und analytische Unterstützung des von der Organisation der amerikanischen Staaten (OAS), der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL) und der Interamerikanischen Entwicklungsbank (BID) geschaffenen dreiseitigen Komitees.

2.4 Die Verhandlungsphasen

2.4.1 Erste Verhandlungsphase

2.4.1.1 Seit dem Gipfel von Miami hat das FTAA-Projekt mehrere Verhandlungsphasen durchlaufen. Die erste, von 1994 bis 1998 dauernde Phase stellte eine Vorbereitungsstufe dar, während der die Grundstrukturen des Projekts festgelegt wurden. Dabei fanden vier Ministertreffen statt (Juni 1995 in Denver, März 1996 in Cartagena, Mai 1997 in Belo Horizonte und März 1998 in San José).

2.4.1.2 Während dieser ersten Verhandlungsphase wurden die Leitprinzipien der FTAA-Verhandlungen angenommen. Es wurde entschieden, dass die Beschlüsse im Konsensverfahren gefasst werden, das FTAA-Projekt ein einheitliches Engagement darstellt und mit den WTO-Normen und -Disziplinen konform ist. Schließlich wurde auf Drängen des MERCOSUR und vor allem Brasiliens und entgegen dem amerikanischen Wunsch beschlossen, dass das FTAA-Projekt mit anderen regionalen oder bilateralen Abkommen vereinbar und dass ein Beitritt individuell oder als regionaler Block möglich sein sollte. Von diesem Moment an sprachen in den Verhandlungsinstanzen des FTAA-Projekts mehrere regionale Blöcke, wie Andenpakt (CAN), MERCOSUR, Karibische Gemeinschaft (CARICOM) und später auch vier als CA-4 bezeichnete Länder⁽²⁾ des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes (MCCA) mit einer Stimme.

2.4.1.3 Während dieser ersten Verhandlungsphase widmeten sich die Teilnehmer auch der Sammlung von Informationen, der Vermehrung von Kenntnissen und der Schaffung der Grundlagen für die späteren Verhandlungen.

2.4.2 Zweite Verhandlungsphase

2.4.2.1 Auf dem Gipfel von Santiago demonstrierten die Staats- und Regierungschefs ihren Willen, das gesamtamerikanische Projekt voranzubringen. Während dieser zweiten Phase kündigten die Minister, die sich zweimal (im November 1999 in Toronto und im April 2000 in Buenos Aires) trafen, das Inkrafttreten der Handelserleichterungen für Januar 2001 an. Außerdem wurde ihnen von den Verhandlungsgruppen ein Vorentwurf des FTAA-Abkommens vorgelegt.

2.4.2.2 Auf Druck der Zivilgesellschaft wurde zur Erhöhung der Transparenz des Prozesses die Veröffentlichung des Vorentwurfs beschlossen. Die Minister bekräftigten ihren Willen zum Abschluss des Projekts bis Januar 2005, um es im Dezember 2005 in Kraft treten zu lassen.

2.4.3 Dritte Verhandlungsphase

2.4.3.1 Die dritte Verhandlungsphase wurde mit dem dritten Panamerikanischen Gipfel im April 2001 in Quebec eingeleitet. Aus diesem Anlass veröffentlichten die Staats- und Regierungschefs eine Erklärung mit weitreichenden sozialen und wirtschaftlichen Verpflichtungen. Es wurde eine Demokratieklausele angenommen: man verständigte sich auf Konsultationen für den Fall, dass ein Teilnehmerland auf demokratische Institutionen verzichtet. Es wurden aber keinerlei Sanktionen vereinbart.

⁽²⁾ El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua. Costa Rica beteiligte sich nicht.

2.4.3.2 Ziel dieser dritten Phase ist die Vorbereitung einer neuen, konkreteren Fassung des künftigen Abkommens. So wurde auf dem 7. Ministertreffen im November 2002 in Quito ein neuer Entwurf des Abkommens vorgelegt und die Leitlinien für die Verhandlungen der nächsten 18 Monate definiert. Darüber hinaus stellten die Minister ein gesamtamerikanisches Kooperationsprogramm zur wirkungsvollen Beteiligung der kleineren Volkswirtschaften des Kontinents am FTAA-Projekt auf. Mit Quito sind die von den USA und Brasilien gemeinsam geleiteten Verhandlungen in ihre Endphase eingetreten.

3. Merkmale und Hemmnisse bei der Realisierung des Projekts

3.1 FTAA soll eine der größten Freihandelszonen der Welt mit mehr als 800 Millionen Menschen, einem Gesamt-BIP von mehr als 11.000 Mrd. IJ und einem Handelsvolumen von 3.500 Mrd. IJ sein.

3.2 Allerdings gehören zu den Schattenseiten des Integrationsprozesses seine Asymmetrie und seine Ausrichtung auf die USA, denn es gibt nur wenige Länder in Amerika, deren erster Handelspartner nicht die USA sind. Eine Ausnahme bilden lediglich Argentinien, Paraguay und Uruguay, deren wichtigster Außenhandelspartner Brasilien ist.

3.3 Im Jahr 2000 entfielen allein auf die nordamerikanische Wirtschaft 77 % des gesamtamerikanischen BIP und 62 % aller Exporte des Kontinents. Brasilien, Kanada und Mexiko tragen mit jeweils 6 %, 5 % bzw. 4 % zum gesamtamerikanischen BIP bei. Die 30 übrigen Länder haben einen Anteil von zusammen 8 %. Kleinere Länder, wie Nicaragua und Haiti bestreiten zusammen ein Zweitausendstel. Die NAFTA und der MERCOSUR haben einen Anteil von 87 % bzw. 9 % am Gesamt-BIP und von 90 % bzw. 6 % am nordamerikanischen Handel.

3.4 Auch die Pro-Kopf-Werte unterstreichen diese Asymmetrie: an der Spitze liegen die USA mit 34.000 IJ pro Einwohner, gefolgt von Kanada mit 21.930 IJ, Argentinien (6.950 IJ), Uruguay (6.000 IJ), Brasilien (3.060 IJ) und Mexiko (5.560 IJ). Am unteren Ende befinden sich Nicaragua und Haiti mit 745 IJ bzw. 480 IJ pro Einwohner. Das Projekt umfasst somit sehr uneinheitliche Volkswirtschaften mit einem sehr unterschiedlichen Entwicklungsstand⁽³⁾.

3.5 Verbunden mit diesen Asymmetrien und Ungleichheiten ist das Problem der möglichen Auswirkungen einer tief greifenden ökonomischen Integration auf die so genannten kleinen Volkswirtschaften, für die weder ein Entwicklungsfonds noch ein Sicherungsnetz vorgesehen ist. Die Integration dieser Volkswirtschaften im Rahmen des FTAA-Prozesses ist eine große Herausforderung. Die insgesamt 25⁽⁴⁾ Länder sind bei der Teilnahme an den Verhandlungen mit einer Reihe von Schwierigkeiten konfrontiert. Ein erhebliches Hindernis stellen die finanziellen und personellen Ressourcen dar, die ausreichen müssen, um die Verhandlungen fortsetzen zu können. Die einzige Kompensationsmaßnahme, die bisher zur Überwindung der Asymmetrie ergriffen wurde, ist die Einführung längerer

Etappen für die Handelsliberalisierung der kleinen Volkswirtschaften.

3.6 Das Fehlen einer Sozialklausel dürfte sich umso stärker bemerkbar machen, als der orthodoxe Charakter der Struktur-anpassungspolitik während der letzten zehn Jahre in Lateinamerika und der Karibik zu einem beträchtlichen Schub an Arbeitslosigkeit und einer Erhöhung der Armut geführt hat, von der nach Angaben des Wirtschaftsrates für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL) im Jahr 2002 mehr als 220 Millionen (entsprechend 43,4 % der Bevölkerung⁽⁵⁾) betroffen sind. Zudem haben die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Kontinents das Vorankommen der Gespräche seit dem Gipfel von Quebec keinesfalls erleichtert.

3.7 Ungeachtet der beständigen Reformen der letzten 20 Jahre haben die Volkswirtschaften Lateinamerikas und der Karibik nach wie vor große Schwierigkeiten, Wege für ein wettbewerbsfähiges, nachhaltiges und konsequentes Wirtschaftswachstum zu finden. Eine Studie des CEPAL weist für das zweite Jahr in Folge ein Negativwachstum des BIP aus (1,9 % für das Jahr 2002) und bezeichnet diese Periode als „verlorene fünf Jahre“.

3.8 Das gilt insbesondere für Argentinien, das sich seit Dezember 2001 in einer beispiellosen Krisensituation befindet. Nach Ausbruch der Krise zog Argentinien eine Annäherung an seine MERCOSUR-Partner vor, um diese regionale Integration zu stärken und intensivere Beziehungen mit Europa zu entwickeln und um von der Strategie der automatischen Ausrichtung auf Washington Abstand zu nehmen. Für den brasilianischen Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva hat der Ausbau des MERCOSUR wie auch der Beziehungen mit der EU ebenfalls Priorität.

3.9 Brasília beabsichtigt allerdings keine drastische Veränderung seiner Position gegenüber der gesamtamerikanischen Freihandelszone. Die Strategie Brasílias richtet sich vor allem auf die Forcierung der Gespräche zwischen MERCOSUR, Andenpakt, Chile, den Karibikstaaten, Guyana und Suriname über ein südamerikanisches Freihandelsabkommen (ALESA), das die Position der lateinamerikanischen und karibischen Länder in den Verhandlungen über die gesamtamerikanische Freihandelszone stärken würde. Im Dezember 2002 haben sich die am Projekt beteiligten Parteien auf einen Zeitplan geeinigt: Beseitigung der Zollbarrieren zum Jahresende 2003 und Inkrafttreten des Projekts im Jahre 2005. In Fortsetzung der Strategie einer Einbindung ganz Südamerikas in den MERCOSUR bis Ende 2003, erreichte die Regierung Lula die Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens zwischen Peru und dem MERCOSUR im August 2003, das den mit Bolivien im Dezember 1995 und mit Chile im Juni 1996 abgeschlossenen Abkommen stark ähnelt. Der MERCOSUR hofft gleichfalls, mit Venezuela ein Assoziierungsabkommen verwirklichen und ein anderes mit Kolumbien initiieren zu können. Dieses Projekt soll – sowohl seinen Zielen als auch seinem Zeitplan zufolge – eine Alternative zum FTAA-Prozess darstellen.

⁽³⁾ Alle genannten Zahlen stammen von der GD Handel der Europäischen Kommission.

⁽⁴⁾ Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Bolivien, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Ecuador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaika, Nicaragua, Panama, Paraguay, Dominikanische Republik, St. Lucia, St. Kitts und Nevis, St. Vincent und die Grenadinen, Suriname, Trinidad und Tobago, Uruguay.

⁽⁵⁾ Jahresbericht des Wirtschaftsausschusses für Lateinamerika und die Karibik der Vereinten Nationen: „Panorama social de América Latina 2002-2003“.

3.10 Wie das im Dezember 2002 mit Chile unterzeichnete Abkommen beweist, haben die USA ihrerseits nicht gezögert, bilaterale Wege zur Forcierung des FTAA-Projekts zu gehen, vor allem nach Verabschiedung des fast track oder TPA ⁽⁶⁾ (Eilverfahren) im Juli 2002. Nach der Ministerkonferenz der WTO in Cancún droht sich diese Tendenz zum bilateralen Vorgehen zu verstärken.

3.11 Dies wird jedoch durch protektionistische Maßnahmen der USA beeinträchtigt. In der Tat haben die USA nach Erhöhung der Schutzzölle für den amerikanischen Stahl- und Nutzholzsektor eine Farm Bill verabschiedet, die 180 Mrd. US-Dollar Subventionen für Agrarproduzenten während eines Zeitraums von 10 Jahren vorsieht. Diese Maßnahmen werden die Spannungen zwischen den USA und einigen lateinamerikanischen Ländern, allen voran Brasilien, nur verstärken.

3.12 Die Exportbeihilfen sind zu einem der Haupthindernisse bei der Realisierung des FTAA-Projekts geworden. Zahlreiche Länder Lateinamerikas drängen darauf, dass die USA ihre Agrarbeihilfen senken. Die Bush-Regierung übt ihrerseits Druck aus, damit die Fragen der Agrarsubventionen, wie auch die Erhebung von „Antidumping-“ und Ausgleichszöllen im Rahmen der WTO erörtert werden. Allerdings zeigt das Scheitern der multilateralen Verhandlungen in Cancún, dass die reichen Länder wie die USA und die EU Schwierigkeiten haben, vor allem die Agrarfragen im Rahmen internationaler Verhandlungen zur Sprache zu bringen.

3.13 Angesichts des Scheiterns der multilateralen Handelsverhandlungen haben die USA während der Pressekonferenz zum Abschluss des Gipfels von Cancún ihre Absicht erklärt, ihre Anstrengungen auf der bilateralen und die regionalen Ebene fortzusetzen. Würde diese Erklärung in die Tat umgesetzt, könnten die amerikanischen Verhandlungsführer wieder am Agrar-Verhandlungstisch im Rahmen des FTAA-Projekts Platz nehmen. Dies würde es dem panamerikanischen Integrationsprojekt ermöglichen, eines der größten Hindernisse zu überwinden und davon ausgehend beträchtliche Fortschritte zu erzielen.

3.14 Allerdings bleibt die Verhandlungsvollmacht der Exekutive trotz TPA (fast track) durch den Kongress beschränkt. Der Trade Act (der die TPA-Bevollmächtigung gewährt) sieht Prüfungsverfahren vor, die sich als sehr arbeitsintensiv erweisen können, insbesondere hinsichtlich aller Fragen von Beihilfen, Antidumpingzöllen und Ausgleichszöllen. Der Trade Act sieht darüber hinaus ein Konsultationsverfahren vor, das dem Kongress ein wichtiges Aufsichtsrecht über die die Verhandlungen gewährt.

4. Rolle der Zivilgesellschaft im Rahmen des panamerikanischen Projekts

4.1 Institutionelle Beteiligung

4.1.1 Der auf Regierungsebene ablaufende FTAA-Prozess wird von Bürgerorganisationen, deren Beteiligung am FTAA-Projekt vorgesehen ist, mit verfolgt. Über diese Beteiligung hinaus halten diese Organisationen Sitzungen im Rahmen der Treffen der Minister und Präsidenten ab, um Einfluss auf den Verhandlungsverlauf zu nehmen.

⁽⁶⁾ Mit dem fast track, kürzlich umbenannt in Trade Promotion Authority (TPA), wurde die amerikanische Exekutive durch den amerikanischen Kongress bevollmächtigt, Handelsabkommen auszuhandeln, ohne diese in jeder Phase dem Kongress vorlegen zu müssen. Der Kongress ratifiziert das abgeschlossene Abkommen nur noch oder weist es zurück.

4.1.2 Zu den Mechanismen der Einbeziehung der Zivilgesellschaft gehören einerseits die Initiativen der in den FTAA-Prozess einbezogenen Instanzen und andererseits die Initiativen, die ihren Ursprung in sozialen Bewegungen haben. Im Rahmen des FTAA-Prozesses wurde durch den Ausschuss der Regierungsvertreter ein Mechanismus zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft eingerichtet, um die Vorschläge von Arbeitgeber-, Arbeitnehmer-, Umwelt- und Hochschulverbänden zu bündeln. Diese Art der Beteiligung ist indirekt. In der Tat können sich die genannten Verbände schriftlich an den Ausschuss wenden, der anschließend die Empfehlungen dem Ausschuss für Handelsverhandlungen oder einer zuständigen Verhandlungsgruppe übermittelt.

4.1.3 Um die Einbeziehung der Zivilgesellschaft zu fördern, haben die für das panamerikanische Projekt verantwortlichen Regierungsvertreter ein regionales FTAA-Kolloquium im Juli 2002 in Merida/Mexiko organisiert. Dieses erste öffentliche regionale Diskussionsforum vereinte 100 Vertreter der Öffentlichkeit. Ziel war die Vermittlung von Informationen und Erläuterungen über den Prozess.

4.1.4 Eine zweite Initiative wurde im November 2002 während des Ministertreffens von Quito ergriffen: Die Handelsminister haben sich in getrennter Sitzung mit Vertretern des Privatsektors und der Zivilgesellschaft (Umweltgruppen, Gewerkschaften, Parlamentarier und Ureinwohner) getroffen. Die Möglichkeit für die Vertreter der Zivilgesellschaft, sich direkt an die Minister wenden zu können, stellt ein Novum dar.

4.2 Positionen der Zivilgesellschaft gegenüber dem FTAA-Projekt

4.2.1 Die Geschäftsleute auf dem amerikanischen Kontinent haben sich schon sehr früh für das FTAA-Projekt interessiert. Seit dem ersten Ministertreffen 1995 in Denver haben sie parallel zum offiziellen Prozess ihre eigenen Treffen abgehalten, um die Interessen der Privatwirtschaft zu fördern. An diesen Treffen beteiligten sich mehr als 1.500 Geschäftsleute, die dem Amerikanischen Unternehmensforum (ABF), einer nationalen sektorspezifischen Vereinigung, angehören.

4.2.2 Das ABF, welches das gesamtamerikanische Integrationsprojekt befürwortet, unterstützt die Debatte mit technischen Analysen und Informationen über die strategischen Ziele und die Erwartungen des Privatsektors. Es leistet darüber hinaus einen Beitrag durch die Veröffentlichung von Informationen über den Prozess und durch die Herstellung personeller und institutioneller Verbindungen zwischen Unternehmensleitern und Organisationen auf dem amerikanischen Kontinent.

4.2.3 Auf den Jahrestagungen des Forums werden Konferenzen und Seminare zu Schlüsselthemen der Integration auf dem amerikanischen Kontinent veranstaltet. Obwohl die Jahrestagungen des Businessforums nicht offizieller Bestandteil des Verhandlungsprozesses sind, haben seine Arbeiten objektiv gesehen einen starken Einfluss auf die Gestaltung des Projekts. So werden die Empfehlungen des Privatsektors von jeder Verhandlungsgruppe berücksichtigt. Eine der Empfehlungen betrifft die zügige Umsetzung von Handelserleichterungen. Die Verantwortlichen haben sich tatsächlich auf ein Inkrafttreten entsprechender Maßnahmen noch vor Abschluss der Verhandlungen verständigt.

4.2.4 Die Unterstützung für den Austausch durch andere Akteure der Zivilgesellschaft (Gewerkschaften, NRO, universitären Forschungszentren usw.) ist deutlich geringer. Die Sozialorganisationen haben eigene Schritte unternommen, um Stellung zum Integrationsprozess zu beziehen. Zu den diversen Initiativen gehören auch jene der kontinentalen Sozialallianz, die ein bedeutendes Netzwerk von interamerikanischen Sozialorganisationen und -bewegungen vertritt. Sie vereint dabei vielzählige und vielfältige Positionen, vom Wunsch nach Reform bis zur Ablehnung des FTAA-Projekts. Auch wenn diese Initiative erst 1997 Gestalt annahm, so war die Zivilgesellschaft bereits lange zuvor aktiv.

4.2.5 Die Gewerkschaften haben sich, ebenso wie die Unternehmen, sehr früh für das gesamtamerikanische Projekt interessiert. Anlässlich des Ministertreffens von Denver wollten auch sie Präsenz zeigen. So führte die Gewerkschaftsbewegung mit Unterstützung der Interamerikanischen Regionalorganisation (ORIT) – dem amerikanischen Zweig des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) – eine Parallelkonferenz durch, deren Abschlusserklärung die Anliegen und Forderungen der Teilnehmer widerspiegelt.

4.2.6 Während des folgenden Ministertreffens in Cartagena beschränkte sich die Gewerkschaftsbewegung nicht auf die Abfassung eines neuen Reflexionspapiers, sondern versuchte auch, Druck auf die Regierungsvertreter auszuüben. Diese unterstrichen im Übrigen in ihren Schlussfolgerungen, dass es darauf ankomme, eine größere Anerkennung und Durchsetzung der Rechte der Arbeitnehmer zu fördern und entsprechende Maßnahmen gegenüber den jeweiligen Regierungen zu ergreifen.

4.2.7 Die Bewegung erfasste allmählich weitere gesellschaftliche Gruppen. Während des dritten Ministertreffens im Mai 1997 in Belo Horizonte nahmen Delegierte der den Freihandel ablehnenden Koalitionen (NRO, einige Forschungszentren, Umwelt-, Frauen- und Ureinwohnerverbände) am Treffen der Vertreter der Gewerkschaftsbewegung des amerikanischen Kontinents teil, woraus die Kontinentale Sozialallianz (ASC) entstand, die als solche im darauf folgenden Jahr auf dem zweiten gesamtamerikanischen Gipfel auftrat.

4.2.8 Die ASC organisierte das erste Gipfeltreffen der Völker Amerikas, auf dem ein Dokument unter dem Titel „Alternativen für Amerika“ verabschiedet wurde. Ein zweites derartiges Gipfeltreffen wurde anlässlich des dritten Amerikagipfels im April 2001 in Quebec veranstaltet, der mehr als 2.000 Vertreter von Bewegungen und Organisationen aus ganz Amerika, darunter auch Kuba, vereinte.

4.2.9 Da sie den realen Einfluss der Unternehmen im Rahmen der FTAA-Verhandlungen kennt, versucht die ASC einen anderen Projekttyp zu fördern, indem sie die Aufnahme von Sozial- und Umweltmaßnahmen in das künftige Abkommen vorschlägt. Auf diese Weise will sie Beschäftigung und deren Qualität garantieren und „ökologisches Dumping“ durch Berücksichtigung der Umweltkosten bei den Exporten verhindern. Jedoch widersetzen sich in Lateinamerika und der Karibik zahlreiche Regierungen dieser Art von Maßnahmen, da sie darin einen Vorwand für Protektionismus sehen. Darüber hinaus ist die seit 2001 von den USA vertretene Position Fortschritten auf diesen Gebieten nicht förderlich. Im Gegensatz zum Nordamerikanischen Freihandelsabkommens verlor die

Idee der Aufnahme von Beschäftigungs- und Umweltklauseln in den offiziellen FTAA-Gesprächen in den USA, welche mehrfach ihre Vorbehalte gegen die Erörterung dieser Themen in den Diskussionen äußerten, an Bedeutung.

4.2.10 Die Kontinentale Sozialallianz hat darüber hinaus eine systematische Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens, des Gesundheitswesens, des Bildungswesens und der Investitionen abgelehnt.

4.2.11 Die ASC war gleichfalls bestrebt, den Mangel an Transparenz im Ablauf anzuprangern. Gegenwärtig bereitet sie die Veranstaltung einer Anhörung zum FTAA-Projekt vor, die zum Jahreswechsel 2003-2004 im gesamtamerikanischen Rahmen stattfinden soll.

4.2.12 In dieser, gegen den Abschluss eines gesamtamerikanischen Freihandelsabkommens in der gegenwärtig verhandelten Form gerichteten Oppositionsbewegung wollten auch einige amerikanische Parlamentarier ihre Position gegenüber dem Projekt zum Ausdruck bringen. So sind Parlamentarier aus über 164 Provinz- und Nationalparlamenten sowie wie Delegierte regionaler Parlamente aus 34 an den FTAA-Gesprächen teilnehmenden Ländern und aus Kuba mehrfach in einem Forum „Konferenz amerikanischer Parlamentarier“ (COPA) zusammengekommen, um ihre Vorbehalte gegenüber dem gesamtamerikanischen Projekt zu äußern.

4.2.13 Die Konferenz amerikanischer Parlamentarier hat in ihrer auf der zweiten Vollversammlung im Juli 2000 verabschiedeten Erklärung die Staats- und Regierungschefs aufgefordert, den Entwicklungsstand der am FTAA-Projekt beteiligten Länder zu berücksichtigen und im Interesse größerer Transparenz die Einbeziehung der Parlamentarier mit unterschiedlichen Kompetenzbereichen zu gewährleisten.

4.2.14 Zum gleichen Zeitpunkt wie das Ministertreffen von Quito fand ein gesamtamerikanisches Parlamentariertreffen statt, auf dem eine Entschließung verabschiedet wurde. Darin lehnten die teilnehmenden Abgeordneten das FTAA-Projekt ab und unterbreiteten den Regierungen den Vorschlag, vielmehr für eine Stärkung der lateinamerikanischen und karibischen Integrationsabkommen, wie MERCOSUR, Andenpakt, Karibische Gemeinschaft, Zentralamerikanischer Gemeinsamer Markt usw. einzutreten.

4.3 Anliegen und Erwartungen der Zivilgesellschaft

4.3.1 In der Zivilgesellschaft der lateinamerikanischen und karibischen Länder gehen die Meinungen über das FTAA-Projekt auseinander. Die Kreise, die das FTAA-Projekt ablehnen, beklagen vor allem, dass es für einen bedeutenden Teil der Zivilgesellschaft, wie Gewerkschaften und NRO, keine Möglichkeit einer tatsächlichen Beteiligung am Entscheidungsprozess gibt und dass die einzigen, die über einen direkten Zugang zu den Verhandlungsführern verfügen und einen gewissen Einfluss auf die in Verhandlung stehenden Textentwürfe haben, die Mitglieder des ABF sind, die dem FTAA-Projekt jedoch wohlwollend gegenüberstehen.

4.3.2 Die große Befürchtung ist, dass der Prozess ohne Transparenz fortgeführt wird und dass eine Politik der vollen Tatsachen betrieben wird, indem der Zivilgesellschaft die Ergebnisse bereits abgeschlossener Verhandlungen vorgelegt werden, so dass keine Einflussmöglichkeit besteht.

4.3.3 Die Gewerkschaften, wie auch andere der um die Kontinentale Sozialallianz vereinten sozialen Kräfte beklagen, dass die politischen Organe und privaten Großunternehmen weiterhin das zukünftige gesamtamerikanische Integrationsabkommen bestimmen und dabei ihrer wichtigsten Anliegen unberücksichtigt lassen: Umwelt, Arbeitnehmerrechte, Einkommensinstabilität, Arbeitslosigkeit, Armut, soziale Ausgrenzung, Verstärkung des Ungleichgewichts zwischen den Volkswirtschaften des Kontinents, Agrarprotektionismus und die sich auf die lateinamerikanischen und karibischen Länder auswirkenden amerikanischen Exportbeihilfen, Auslandsverschuldung, Demokratie (von den Regierungen wird die Durchführung einer Anhörung zum FTAA-Projekt gefordert) sowie Einhaltung der Menschenrechte, Kinderarbeit und Achtung der Ureinwohner.

4.3.4 Die meisten Sozialbewegungen (NRO, Gewerkschaften, Forschungsinstitute usw.) setzen eher auf regionale Integrationsprozesse, doch gegenüber Integrationsabkommen nach Art des FTAA-Projekts gibt es ernsthafte Vorbehalte. Sie sehen in Integrationsprozessen wie dem MERCOSUR ein Referenzmodell für die Integration auf dem amerikanischen Kontinent, da es politische, soziale, kulturelle und strategische Aspekte berücksichtigt, während das FTAA-Projekt in seiner gegenwärtig verhandelten Form das Ungleichgewicht zwischen den USA und Lateinamerika/Karibik nur beträchtlich verstärken würde, umso mehr als erstere eine protektionistische Politik zum Schaden der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Subkontinents betreiben.

4.3.5 Diese sozialen Kräfte bevorzugen eine nicht allein auf den Handel beschränkte Integration und sprechen sich – im Gegensatz zu der großen Mehrheit der Regierungen Lateinamerikas und der Karibik – gegen ein Abkommen aus, das keinerlei Garantien im Sozial- und Umweltbereich gewährt. Sie wünschen ferner eine ernsthafte Berücksichtigung der Menschenrechte. Ihren Erklärungen zufolge sind sie weniger geneigt, ein Abkommen zwischen den USA und Lateinamerika/Karibik zu unterstützen als einem Abkommen zwischen Lateinamerika/Karibik und der EU. Sie schätzen nicht nur den Stellenwert, den die EU sozialen Fragen, der Umwelt und den Menschenrechten sowohl innerhalb der EU als auch international einräumt, sondern auch die konsequente Einhaltung dieser Maßnahmen. Allerdings beklagen sie den Mangel an Energie und Entschlusskraft, der die Lateinamerikastrategie der EU kennzeichnet.

4.3.6 Die Kontinentale Sozialallianz wünscht gleichfalls, dass die Regierungen den Verhandlungsprozess transparent gestalten und eine offene Debatte über das FTAA-Projekt mit allen Komponenten der Zivilgesellschaft organisieren, um die Durchführbarkeit und die Konsequenzen eines solchen Abkommens für die Nationen Amerikas zu analysieren.

4.3.7 Zahlreiche Unternehmer in Lateinamerika und der Karibik halten das FTAA-Projekt für eine Möglichkeit, auf den großen amerikanischen Markt vorzudringen, der in erster Linie vom Agrar-Nahrungsmittelsektor beherrscht wird. Sie sehen im FTAA einen wichtigen Mittel, die Schuldenspirale der 80er Jahre zu durchbrechen, liberale Reformen zu stärken und aus der

internationalen Isolation herauszufinden. Allerdings sind einige Unternehmer nicht so enthusiastisch. So hat die lateinamerikanische petrochemische Industrie ihre Ablehnung des FTAA im Rahmen der letzten Sitzung des Verbands der Chemie und Petrochemie (APLA) am 11. November 2003 wiederholt.

4.3.8 In Lateinamerika, vor allem Brasilien, zögern einige Branchen, die FTAA-Verhandlungen fortzusetzen. Die meisten von ihnen befürchten nach Unterzeichnung des FTAA-Abkommens starke amerikanische und kanadische Konkurrenz. Andererseits sehen zahlreiche Unternehmer des Sekundär- und Tertiärsektors in den USA und Kanada im FTAA-Projekt eine Chance zum Eindringen in den lateinamerikanischen und vor allem brasilianischen Markt.

4.3.9 Gleichwohl zeichnet sich im brasilianischen Privatsektor ein Positionswandel ab. Während die brasilianischen Geschäftsleute und die Spitzendiplomaten im Itamaraty-Palast lange Zeit die gleiche negative Auffassung zum FTAA-Projekt vertraten, sprechen sich erstere nun zunehmend für eine stärkere Marköffnung aus. Auch erklären sie sich bereit, es ab sofort mit der ausländischen Konkurrenz aufzunehmen. Der nationale Privatsektor hat begonnen, Druck auf die Lula-Regierung auszuüben, damit diese ihre Haltung in den FTAA-Verhandlungen lockert und so den fristgerechten Abschluss des Abkommens ermöglicht.

4.4 Positionen und Anliegen der politischen Entscheidungsträger

4.4.1 Zwischen den Vorstellungen der Zivilgesellschaft und denen der Regierungen über den zur Realisierung der gesamtamerikanischen Integration einzuschlagenden Weg klaffen Welten. Die lateinamerikanischen und karibischen Regierungen, die vorrangig an einer wirtschaftlichen Öffnung und speziell am Vordringen auf den großen amerikanischen Markt interessiert sind, versuchen in den Verhandlungen über ein kontinentales Handelsabkommen die USA zur Einstellung ihrer protektionistischen Agrarpolitik zu bewegen.

4.4.2 Sie sind wie auch die MERCOSUR-Mitglieder der Meinung, dass das FTAA die EU ermuntern könnte, die Verhandlungen mit den Ländern Lateinamerikas und der Karibik sowie die multilateralen Verhandlungen im Rahmen der WTO zu forcieren. FTAA sowie die Verhandlungen mit EU und WTO stellen in ihren Augen „drei miteinander verbundene und sich gegenseitig bedingende Prozesse“ dar. Die harte Position der Entwicklungsländer, ausgedrückt durch die „Gruppe der 21“ (G21 bzw. G20-plus) gegenüber den Vorbehalten der reichen Länder während der Ministerkonferenz von Cancún, Ballast im Agrarbereich abzuwerfen, und das Scheitern dieser Verhandlungen könnten in gewissem Maße als Rückschritt des Multilateralismus interpretiert werden. Die Blockade der multilateralen Gespräche scheint den Weg für regionale, bilaterale und biregionale Strategien zu öffnen. Wie bereits gesagt, zeigen die USA eine große Bereitschaft, derartige Abkommen zu beschleunigen. Die Schwellenländer, wie China und Brasilien, haben ebenfalls ihre Absicht bekundet, dabei mitzuziehen.

4.4.3 Der südamerikanische Block vertritt die Auffassung, dass im Agrarbereich das Angebot der EU, im Gegensatz zu dem der USA, keinesfalls klar ist. Er sieht simple Verhandlungen über Agrarprodukte als unzureichend an, über die Exportbeihilfen müsste ebenfalls verhandelt werden. In diesen Punkten setzt dieser Block größere Hoffnungen in das FTAA-Projekt als in die Verhandlungen mit der EU. Allerdings schätzt er die Verhandlungen mit der EU als einfacher ein als jene im Rahmen des FTAA-Projekts: die Diskussionen mit Europa implizieren biregionale Verhandlungen, währenddessen jene im FTAA-Rahmen eine beträchtliche Zahl von Akteuren und teilweise sehr unterschiedlichen Vorschlägen einschließen. Im Rahmen der Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen EU-MERCOSUR hat die Union, deren einheitliche Position durch die Europäische Kommission vertreten wird, die MERCOSUR-Mitgliedsländer nicht ohne Erfolg stets zur Festlegung einer gemeinsamen Position ermuntert. Damit verringern sich die während der biregionalen Verhandlungen von den beteiligten Parteien kommenden Angebote auf zwei, was die Verhandlungen erleichtert.

5. Die Beziehungen zwischen Europa und Lateinamerika/Karibik

5.1 Historischer Abriss der Beziehungen

5.1.1 Aus unterschiedlichen historischen Gründen haben einige europäische Länder, wie insbesondere Spanien, Frankreich, Großbritannien, Portugal und die Niederlande, schon immer mehr oder weniger enge bilaterale Beziehungen mit den Ländern Lateinamerikas und der Karibik unterhalten. Ungeachtet der kulturellen Unterschiedlichkeit und Heterogenität Lateinamerikas und der Karibik ist ihre kulturelle Identität zutiefst von jenen Werten erfüllt, die auch den Charakter und die Geschichte Europas formten. Die weite Verbreitung der philosophischen Ideale der Aufklärung wie Demokratie, Rechtsstaat, Freiheitsgedanke und Menschenrechte in Lateinamerika und der Karibik erleichtern die Annäherung zwischen EU und diesem Teil der Welt.

5.1.2 Trotzdem ist die Institutionalisierung der europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen eine neue Erscheinung, denn seit Beginn des 20. Jahrhunderts hat Lateinamerika nicht gleichberechtigte und quasi exklusive diplomatische Beziehungen mit den USA entwickelt. Zu den karibischen Ländern außer Kuba unterhielt Europa allerdings stets institutionalisierte Beziehungen im Rahmen der AKP-Abkommen.

5.1.3 Obwohl die Rückkehr Europas auf die lateinamerikanische Bühne vor fast 30 Jahren einsetzte, stimulierten gerade die 90er Jahre vor allem infolge des spanischen und portugiesischen Beitritts die EG/EU (7) zu einer Strategie der Aufnahme von Beziehungen mit ganz Lateinamerika und der Karibik. Dem europäischen Wunsch nach Herstellung von Präferenzbeziehungen mit den lateinamerikanischen Ländern entsprechend, unterzeichnete die EWG ab den 60er Jahren eine Reihe von Sektorabkommen der so genannten „ersten Generation“ und in

den 70er Jahren dann die mehrere Sektoren umfassenden Abkommen der „zweiten Generation“.

5.1.4 Die bewaffneten Konflikte in Mittelamerika während der 80er Jahre und die Ausgestaltung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit verhalfen der EWG zu einer bedeutenden politischen Vermittlerrolle. Die Verhandlungen im September 1984 in San José/Costa Rica, die die Außenminister der EWG, Spaniens und Portugals mit den Vertretern der mittelamerikanischen Länder zusammenführten, um den Frieden wiederherzustellen und Demokratisierungsschritte für den Kontinent zu beraten, markierten eine Erneuerung der Beziehungen zwischen Lateinamerika und der EWG (dies war der Ausgangspunkt des „San-José-Prozesses“).

5.1.5 Mit dem Beitritt Spaniens und Portugals zur Gemeinschaft weitete sich dieser Dialog auf die übrige Region aus, wo die Rio-Gruppe zum Gesprächspartner wurde. Diese Gruppe wurde 1986 von Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Ecuador, Mexiko, Paraguay, Peru, Uruguay und Venezuela gegründet, um politische Probleme und die Entwicklung der Außenbeziehungen sowie Fragen der regionalen Integration zu behandeln. In der Folge stießen weitere lateinamerikanische Länder zu der Gruppe, die zum bevorzugten politischen Gesprächspartner der EG/EU in Lateinamerika wird. Dieser biregionale Dialog beginnt 1987 und wird 1990 institutionalisiert.

5.1.6 Das Ende der Bipolarität, der europäische Wille, die Gemeinschaft zu einem internationalen Akteur zu entwickeln, sowie die politische Stabilität, der Demokratisierungsprozess und die Verfolgung einer nach außen gerichteten Wirtschaftspolitik in Lateinamerika werden die Beziehungen zwischen den beiden Kontinenten weiter vorantreiben. Die historischen und kulturellen Fakten wie auch die Achtung gemeinsamer juristischer und philosophischer Prinzipien und Werte sollten gleichfalls zur Erleichterung der Annäherung zwischen beiden Kontinenten beitragen.

5.2 Merkmale der Beziehungen

5.2.1 Während die USA die NAFTA errichteten und 1994 das FTAA-Projekt starteten, versuchte Europa, den lateinamerikanischen Ländern eine andere Art von Partnerschaft vorzuschlagen. In Anbetracht der Unterschiedlichkeit Lateinamerikas bemüht sich die EU um die Entwicklung einer differenzierten Strategie auf der Grundlage eines ausgeprägt differenzierten Ansatzes in Abhängigkeit von den regionalen und nationalen Gegebenheiten; mit anderen Worten unter Berücksichtigung der Heterogenität des Kontinents, was beim FTAA-Projekt nicht der Fall war. Somit schlägt die EU eine dialogbasierte Partnerschaft vor, wobei der Dialog auf der Ebene diverser regionaler Untergruppen mit Hilfe eines den sozio-ökonomischen und politischen Gegebenheiten jeder Untergruppe angepassten Instrumentariums geführt wird.

(7) Während die Einheitliche Akte die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Gemeinschaft macht, verwandelte der Vertrag von Maastricht sie 1992 in die Europäische Union.

5.2.2 Die neue, von Kommissar Manuel Marin aus der Santer-Kommission ausgearbeitete und vom Rat im Oktober 1994 bestätigte europäische Strategie will eine auf den Abkommen der dritten Generation und der neuen so genannten „vierten Generation“ beruhende „Assoziation“ mit Lateinamerika errichten. Diese Abkommen der dritten Generation, die auf Integration und regionale Zusammenarbeit gerichtet sind, enthalten eine „Angleichungsklausel“, die den vertragschließenden Seiten den Ausbau und die Erhöhung des Niveaus ihrer Zusammenarbeit erlaubt, sowie eine „Demokratieklausel“, die die Gewährleistung der Achtung der den gemeinsamen Werten zugrunde liegenden Prinzipien ermöglicht. Die Abkommen der vierten Generation übernehmen diese Errungenschaften und sehen darüber hinaus die Unterzeichnung von Handelsabkommen vor.

5.2.3 Die seit Anfang der 90er Jahre in den Ländern Lateinamerikas verfolgte Privatisierungs- und Sparpolitik zieht europäische Privatinvestitionen an und fördert damit die Annäherung zwischen beiden Regionen. Zwischen 1996 und 1999 wurde die EU zur wichtigsten Investitionsquelle in Lateinamerika und der Subkontinent wurde zum wichtigsten Empfänger europäischer Investitionen in den „Schwellenmärkten“. Die europäischen Investitionen sind während dieses Zeitraums von 13.289 auf 42.226 Mio. US-Dollar gestiegen. Außerdem hat sich der Handel zwischen beiden Regionen zwischen 1990 und 2000 verdoppelt: während die Warenexporte der EU nach Lateinamerika von 17 Mrd. IJ auf etwas mehr als 54 Mrd. IJ stiegen, erhöhten sich diejenigen Lateinamerikas in die EU von 27 auf 49 Mrd. IJ. Damit wurde die EU zum zweitwichtigsten Investor und Handelspartner Lateinamerikas, für den MERCOSUR und Chile sogar zum wichtigsten.

5.2.4 Vor diesem in zweifacher Hinsicht günstigen Hintergrund, nämlich dem von beiden Seiten geäußerten politischen Willen und der offensichtlichen wirtschaftlichen Annäherung, entstand die Idee eines qualitativen Sprungs in den Beziehungen: die Durchführung eines Gipfeltreffens im Juni 1999 in Rio de Janeiro, welches die 48 Staats- und Regierungschefs der EU und Lateinamerikas einschließlich Kubas zusammenführte.

5.2.5 Dieser Gipfel war ein wirklich historisches Ereignis. Er demonstrierte die wachsende Reife der EU als Akteur auf der Weltbühne und das zunehmende Interesse Lateinamerikas an den Industrieländern. Dieser Gipfel, der auch Antwort auf den Unipolarismus der Zeit nach dem kalten Krieg sein wollte, stellte den Regionalismus als neue Kraft in den internationalen Beziehungen in den Vordergrund. Manche gingen soweit, in diesem Ereignis den ersten Stein für die Errichtung einer multipolaren, nicht mehr von den USA dominierten Welt zu sehen.

5.2.6 Der Gipfel veröffentlichte zwei Dokumente: eine Erklärung und einen Aktionsplan, die die Grundlage für eine „neue strategische Beziehung“ zwischen den beiden Seiten des Atlantik bilden sollen. Die 69 Punkte umfassende Erklärung ruft zur Entwicklung der Beziehungen in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Bildung, Soziales und Humanität auf, um das strategische Bündnis zu verwirklichen. Der zur Erklärung gehörende Aktionsplan verkündet 55 Prioritäten.

5.2.7 Angesichts der Vielzahl der genannten Bereiche und Prioritäten konnten diese Dokumente keine konkrete Aktionslinie festlegen. Deshalb hat der aus hohen Beamten bestehende biregionale Überwachungsausschuss auf seiner ersten Sitzung im November 1999 in Tuusula/ Finnland die Zahl der Prioritäten auf 11 ⁽⁸⁾ beschränkt. Gewisse Fortschritte sind bei den Prioritäten 5, 7 und 8 zu verzeichnen. Zur Priorität 5 wurde ein „biregionaler Koordinierungsmechanismus“ zum Kampf gegen Drogen geschaffen. Der Fortschritt bezüglich Priorität 7 beruht auf der Unterzeichnung von Assoziierungsabkommen mit Mexiko und Chile. Zur Priorität 8 schließlich wurde ein besonderer biregionaler Dialog über Wissenschaft und Technologie eingeleitet, der in die Ministerkonferenz von Brasilia im März 2000 mündete. Auf dieser Konferenz wurden die „Erklärung von Brasilia“ und ein Aktionsplan EU-Lateinamerika/Karibik für Wissenschaft und Technologie angenommen, der auf dem Gipfel von Madrid vorgelegt wurde. Seine Prioritäten sind Gesundheit und Lebensqualität, nachhaltige Entwicklung und Urbanisierung, kulturelles Erbe und Informationsgesellschaft.

5.2.8 Trotz der „Tuusula-Liste“ zur Begrenzung der Prioritäten und zur Verwirklichung einiger Ziele wurde jedoch das Fehlen einer klaren Orientierung für die biregionalen Beziehungen auf dem zweiten Gipfel Europäische Union–Lateinamerika/Karibik im Mai 2002 in Madrid bestätigt.

5.2.9 Die Kommission sieht für ganz Lateinamerika im Zeitraum 2000–2006 ⁽⁹⁾ pro Jahr durchschnittlich 323 Mio. IJ vor. Dies erscheint unzureichend angesichts der Bedeutung des Projekts und dessen, was auf dem Spiel steht. Lateinamerika ist somit eine der Regionen, die die wenigsten Gemeinschaftsmittel erhalten.

⁽⁸⁾ 1. Intensivierung und Förderung der laufenden Zusammenarbeit und Konsultationen auf internationalen Foren und deren Ausweitung auf alle Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse. 2. Förderung und Schutz der Menschenrechte insbesondere der schwächsten gesellschaftlichen Gruppen sowie Verhütung und Bekämpfung von Fremdenhass, rassistischen Äußerungen und Handlungen und anderen Formen der Intoleranz. 3. Frauen — Annahme von Programmen und Projekten nach den Prioritäten der Erklärung von Peking. 4. Förderung von Kooperationsprogrammen in den Bereichen Umwelt und Naturkatastrophen. 5. Drogen — Durchführung des Globalen Aktionsplans von Panama, einschließlich Maßnahmen gegen den Schwarzhandel mit Waffen. 6. Ausarbeitung von Vorschlägen für die biregionale Zusammenarbeit im Hinblick auf die Einführung von Mechanismen zur Förderung eines stabilen und dynamischen globalen Wirtschafts- und Finanzsystems, Stärkung einzelstaatlicher Finanzsysteme und Aufstellung gezielter Programme zur Unterstützung wirtschaftlich vergleichsweise weniger entwickelter Länder. 7. Förderung des Handels, einschließlich KMU und Unternehmensforen. 8. Unterstützung der biregionalen Zusammenarbeit in den Bereichen allgemeine und höhere Bildung sowie Forschung und neue Technologien. 9. Kulturelles Erbe, Kulturforum EU-Lateinamerika/Karibik. 10. Aufstellung einer gemeinsamen Initiative zu einzelnen Aspekten der Informationsgesellschaft. 11. Unterstützende Maßnahmen in den Bereichen Forschung, Postgraduiertenstudien und Berufsbildung im Kontext des Eingliederungsprozesses. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, „Folgemaßnahmen zum ersten Gipfeltreffen zwischen Lateinamerika, der Karibik und der Europäischen Union“, Brüssel, 31.10.2000, KOM(2000) 670 endg.

⁽⁹⁾ Die vorgesehenen Gesamtmittel belaufen sich auf 2.264 Mio. EUR, die sich wie folgt verteilen: 2000 — 368,37 Mio. EUR; 2001 — 336,25 Mio. EUR; 2002 — 315 Mio. EUR; 2003 — 310 Mio. EUR; 2004 — 310 Mio. EUR; 2005 — 310 Mio. EUR; 2006 — 315 Mio. EUR.

5.2.10 Was die Verhandlungen als solche betrifft, so brachte der unter den politischen Rahmenbedingungen nach dem 11. September stattfindende Madrid-Gipfel wenig Konkretes. Auf europäische Initiative dominierten die Themen Sicherheit und Terrorismus die Tagesordnung der Beratungen, während die Länder Lateinamerikas und der Karibik viel eher an Wirtschafts- und Handelsfragen interessiert waren. Dieser Unterschied in der Reihenfolge der Prioritäten hatte sich bereits auf dem Gipfel von Rio gezeigt. Die Europäer stellten dort die Themen der Governance und der Armut in den Vordergrund, wogegen Lateinamerika und die Karibik ein deutlicheres Interesse an den Wirtschaftsbeziehungen und ihren Auswirkungen auf die Beschäftigung zeigten. Der dritte Gipfel im Mai 2004 in Mexiko muss eine Tagesordnung festlegen, die auf einem tatsächlich gemeinsamen Nenner beruht.

5.3 Aktueller Stand der Beziehungen

5.3.1 Der große Erfolg von Rio war zweifelsohne die Aufnahme der Handelsverhandlungen zwischen der EU und dem MERCOSUR. Im Laufe des Jahres 2000 trat das zwischen Mexiko und der EU unterzeichnete Abkommen in Kraft, und ein Abkommen zwischen Chile und der Union wurde während des Gipfels von Madrid (2002) unterzeichnet. Diese Abkommen beinhalten die drei Säulen der europäischen Strategie für Lateinamerika: politischer Dialog, Zusammenarbeit sowie Wirtschafts- und Handelsintegration. Außer diesem Abkommen mit Chile gab es in Madrid kaum andere Fortschritte hinsichtlich dieser neuen strategischen Allianz.

5.3.2 Paradoxerweise haben die von der EU so geschätzten regionalen Prozesse in Lateinamerika noch nicht zur Unterzeichnung von Assoziierungsabkommen mit Europa geführt. Auf dem Gipfel von Madrid schlug die EU dem Andenpakt und dem Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt vor, die Verhandlungen auf dem Wege des politischen Dialogs und der Zusammenarbeit zu beginnen. Die Aufnahme der Handelsverhandlungen hängt hingegen vom Abschluss des Doha-Zyklus (voraussichtlich Ende 2004) und der internen Entwicklung des Andenpaktes und des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes ab.

5.3.3 Der MERCOSUR seinerseits, der über die meisten politischen und wirtschaftlichen Bindungen zu Europa verfügt, hat sein Gesamtangebot für die Verhandlungen über die Senkung der Zolltarife, vor allem für die Agrarerzeugnisse, noch nicht vorgelegt. Sollten die Verhandlungen vor allem durch Landwirtschaftsfragen blockiert werden, so obliegt es der EU, sich zu vergewissern, dass ein Assoziierungsabkommen gleich welcher Art den politischen Zielen der EU wie Lebensmittelsicherheit, Schutz des geistigen Eigentums und nachhaltige Entwicklung nicht zuwiderläuft.

5.3.4 Angesichts der europäischen Verhandlungsstrategie mit regionalen Blöcken erstaunt es, dass die EU solchen Ländern wie Mexiko oder Chile, die am weitesten vom Integrationsideal entfernt und dem Washingtoner Projekt der Integration im Rahmen des amerikanischen Kontinents am nächsten sind, den Vorrang eingeräumt hat. Im Gegensatz zu der in der Erklärung und dem Aktionsplan des Rio-Gipfels enthaltenen Forderung nach strategischer Neuorientierung der Beziehungen EU-Lateinamerika/Karibik ist die gegenwärtige Haltung der EU gegenüber dem FTAA-Projekt bislang nur reaktiv.

5.3.5 Die Mehrzahl der regionalen Zusammenschlüsse Lateinamerikas wünscht die Entwicklung von Handelsbeziehungen über die USA hinaus auch mit anderen wichtigen internationalen Akteuren, vor allem der EU. Mit der Diversifizierung ihrer auswärtigen Beziehungen und vor allem mit der Entwicklung politischer und wirtschaftlicher Bindungen zur EU hoffen die

Akteure Lateinamerikas und der Karibik, wie der MERCOSUR, auf der internationalen Bühne aus ihrer Randposition herauszukommen. In diesem Kontext könnte eine aktivere Haltung der EU einen wichtigen Beitrag zur weiteren Existenz und Stabilisierung dieser regionalen Gruppierungen sowie zur Veränderung der Bündniskonstellation und des Einflusses der lateinamerikanischen und karibischen Länder im Rahmen der FTAA-Verhandlungen leisten. Nicht zu vergessen, dass diese neue strategische Partnerschaft den Partnern ermöglichen würde, in den multilateralen Gremien jenen Standpunkten Geltung zu verschaffen, zu denen Übereinstimmung in der Sichtweise und den Interessen besteht.

5.3.6 Der EWSA ist allerdings der Auffassung, dass die mit dem MERCOSUR, dem Andenpakt und dem Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt abzuschließenden Präferenzabkommen der EU im Einklang mit Artikel 24 der GATT/WTO ⁽¹⁰⁾ stehen müssen.

5.3.7 Diese künftigen Abkommen müssen auch die Interessen der großen wie der kleinen Landwirtschaftsbetriebe sowohl in Europa als auch in Lateinamerika und der Karibik berücksichtigen und die soziale Ausgewogenheit im ländlichen Raum beachten.

5.4 Die Rolle der organisierten Zivilgesellschaft in den Beziehungen EU-Lateinamerika/ Karibik

5.4.1 Der EWSA hat den strategischen Willen der EU, die Beziehungen mit Lateinamerika und der Karibik zu stärken, zur Kenntnis genommen. Daher verfolgt er die Entwicklung dieser Beziehungen sehr aufmerksam und sprach sich bei zahlreichen Anlässen für eine stärkere Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in alle Phasen dieses Prozesses aus.

5.4.2 Die verschiedenen Stellungnahmen des EWSA ⁽¹¹⁾ unterstreichen, dass in Fragen politischer und kommerzieller Natur der soziale Aspekt der Beziehungen zwischen der EU und den Regionen Lateinamerikas und der Karibik sowohl im Sinne der Einhaltung der Menschen- und der Arbeitnehmerrechte als auch der Stärkung des sozialen Zusammenhalts stärker betont werden muss.

5.4.3 Mit Blick auf die Verstärkung der Einbeziehung der Zivilgesellschaft engagierte sich der EWSA aktiv in der Vorbereitung der Treffen der organisierten Zivilgesellschaft der EU und Lateinamerikas/der Karibik, die in Rio de Janeiro (1999) und Madrid (2002) anlässlich des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs der EU und Lateinamerikas/der Karibik stattfanden.

5.4.4 Im gleichen Sinn bereitet der EWSA gegenwärtig das dritte Treffen der organisierten Zivilgesellschaft vor, das anlässlich des nächsten Gipfels der Staats- und Regierungschefs 2004 in Mexiko stattfinden soll.

⁽¹⁰⁾ Artikel 24 ermöglicht mehreren Vertragsparteien die Ungleichbehandlung Dritter im Rahmen von Vereinbarungen, die folgende Kriterien einer Zollunion oder einer Freihandelszone erfüllen müssen: Zollbestimmungen und andere Vorschriften, die wesentliche Aspekte des Handels zwischen den Teilnehmerländern betreffen, sind aufzuheben. Die für Drittstaaten geltenden Zollbestimmungen und anderen Vorschriften dürfen keine höheren Sätze oder strengeren Kriterien vorsehen bzw. nicht mehr oder erheblichere Auswirkungen haben als vor der Schaffung der Union oder Zone. Jedes Abkommen über die progressive Errichtung einer Zollunion oder Freihandelszone muss einen Ablauf- und Zeitplan mit einer sinnvollen Fristvorgabe umfassen.

⁽¹¹⁾ ABl. C 169 vom 16.6.1999 (Berichtersteller: Herr Zufiaur), ABl. C 260 vom 17.9.2001 (Berichtersteller Herr Zufiaur), ABl. C 94 vom 18.4.2002 (Berichtersteller: Herr Gafo Fernández). Der EWSA erarbeitet derzeit eine Stellungnahme zum Thema "Der soziale Zusammenhalt in Lateinamerika und der Karibik", (Berichtersteller: Herr Zufiaur).

5.4.5 Eines der positiven Beispiele dieser Strategie sind die Zusammenkünfte zwischen dem EWSA und dem Beratenden Wirtschafts- und Sozialforum (FCES) des MERCOSUR. Diese Treffen zielen auf eine stärkere Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft in alle Bereiche der biregionalen Verhandlungen im Rahmen eines zukünftigen Assoziierungsabkommens EU-MERCOSUR.

5.4.6 Während der jüngsten Zusammenkunft von EWSA und FCES am 5. und 6. Mai 2003 haben beide Institutionen mit explizitem Hinweis auf die „Declaración sociolaboral“ (Erklärung zur Sozial- und Beschäftigungspolitik) des MERCOSUR, auf die Charta der Grundrechte der EU und die IAO-Erklärung von 1998 über die Grundrechte und Grundprinzipien die Verhandlungsparteien nachdrücklich aufgefordert, die soziale Dimension des auszuhandelnden Abkommens stärker zu berücksichtigen.

5.4.7 Zum anderen haben sie konkrete Formen der Einbeziehung in den Verhandlungsprozess über das Assoziierungsabkommen angemahnt, da aus ihrer Sicht der Erfolg dieses Prozesses von der Integration der Aktionen und der Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft beider Regionen in alle Diskussionsrunden abhängt.

5.4.8 Im Rahmen anderer institutioneller Treffen treten Branchenorganisationen wie das Unternehmerforum EU-MERCOSUR oder das neue Arbeitsforum EU-MERCOSUR in Erscheinung, welche den transatlantischen Dialog vorantreiben und die ihre jeweiligen Interessen betreffenden politischen Entscheidungen beeinflussen wollen.

6. Die strategische Partnerschaft zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik nach Cancún

6.1 Die Folgen des Misserfolgs von Cancún

6.1.1 Zurzeit bemühen sich zahlreiche lateinamerikanische Länder mit Wirtschaftsproblemen um Absatzmärkte um jeden Preis. Einige dieser Länder, die dem Andenpakt oder dem Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt angehören, sind zur Aufgabe ihres regionalen Engagements und zur Annahme der Vorschläge der Bush-Administration zur Unterzeichnung bilateraler Handelsabkommen bereit. Das ist beispielsweise der Fall bei Ländern wie Kolumbien, Costa Rica, Guatemala, Peru, El Salvador. Nach Cancún wird diese Option von jenen Ländern ernsthaft ins Auge gefasst. Sie, wie auch Chile und Mexiko, könnten gegenwärtig nach einer Loslösung von der G21 streben, wie El Salvador, das die Gruppe kurz vor Beendigung des Cancún-Gipfels verließ.

6.1.2 Trotz der ersten Risse in der G21 ist hervorzuheben, dass die großen Handelsmächte der Erde, nämlich die USA, Japan und die EU, seit dem Fiasco der Ministerkonferenz von Seattle im Dezember 1999 in ihren multilateralen Absprachen künftig mit den so genannten Schwellenländern, wie Südafrika, Brasilien, China und Indien rechnen müssen. Letztere sind in der Lage, Koalitionen zu bilden, welche ihrerseits zu einer Blockade der Gespräche fähig sind, analog zur G21. Diese 21 Länder umfassende Gruppe wurde je nach Situation und aus unterschiedlichen Motiven von einer Front aus 90 armen, hauptsächlich afrikanischen Ländern unterstützt, die jedoch selbst nicht in die Gruppe aufgenommen wurden.

6.1.3 Einer der Hauptgründe für das Entstehen dieser Art von Koalitionen liegt in den Schwierigkeiten der Entwicklungsländer, Zugang zu den Agrarmärkten der reichen Länder zu erhalten. Die Entwicklungsländer fordern von den Amerikanern, Europäern und Japanern eine Einstellung ihrer Agrarsubventionen, die sie als destabilisierend für ihre Volkswirtschaften

betrachten. Auch wenn die EU Kompromissbereitschaft gezeigt hat, indem sie die Abtrennung jener Subventionen vorschlug, deren Schädlichkeit für die Landwirte der Entwicklungsländer unstrittig ist, so hat sie doch die Festlegung eines Termins zur Beendigung der genannten Beihilfen abgelehnt, wie in dem Mitte August 2003 im Vorfeld des Cancún-Gipfels zwischen Europäern und Amerikanern abgeschlossenen Abkommen dargelegt wird.

6.1.4 Zu den Meinungsverschiedenheiten über die Landwirtschaft kommt seit kurzem der Streit über die so genannten Singapurthemen hinzu, deren Name daran erinnert, dass sie erstmals während der Ministerkonferenz von Singapur 1996 angesprochen worden waren. Es geht um Investitionen, Wettbewerb, Transparenz der öffentlichen Aufträge und Handelserleichterungen. Diese Themen sind für die reichen Länder von großem Interesse, während sie den Entwicklungsländern Probleme bereiten.

6.1.5 In Cancún haben einige Entwicklungsländer ihren Widerstand gegen die Einleitung von Verhandlungen über die „Singapurthemen“ und über die Liberalisierung der Dienstleistungen lediglich bekräftigt. Angesichts der starren Haltung der reichen Länder haben die aufgrund ihres geringen Gewichts im Welthandel – weniger als 1 % – in den Gesprächen bislang stets in den Hintergrund gedrängten ärmsten Länder an ihrer Position festgehalten.

6.1.6 Die schlechte Regie bei der Baumwollfrage hat jenes Bündnis gestärkt, das sich in Genf einige Monate vor dem Cancún-Gipfel herausgebildet hatte. Obwohl die in Doha begonnenen Gespräche auf Initiative der EU als „Entwicklungsrunde“ deklariert wurden, bot der Abschlusstext nichts Konkretes über ein Thema, das für die zu den ärmsten der Erde zählenden Länder der Sahelzone (Mali, Burkina Faso, Benin, Tschad) lebenswichtig ist. Die Vereinigten Staaten haben sich geweigert, die 4 Mrd. Dollar an Beihilfen, die sie jedes Jahr ihren Produzenten zukommen lassen, zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund haben die Entwicklungsländer die Gefolgschaft verweigert.

6.1.7 Angesichts der stark verhärteten Positionen war das Fiasco der multilateralen Gespräche von Cancún unabwendbar.

6.1.8 Das Scheitern von Cancún hat nicht nur die wachsende Fähigkeit der Länder des Südens offenbart, sich zur Geltendmachung ihrer Interessen zu organisieren, sondern vor allem auch die mangelnde Achtung der EU gegenüber der Allianz der G21. Dieses Scheitern stellt eine zusätzliche Gefahr für die globale Governance dar. Seit dem Ende des II. Weltkrieges unterliegen die internationalen Beziehungen einem Geflecht von Normen und internationalen Verträgen. Dieses häufig als „Spinnennetz“ empfundene Regelwerk, das eine Annäherung der Staaten dieser Welt ermöglicht, wurde im Rahmen der UNO entwickelt. Ungeachtet der Schwächen und Misserfolge, die man der UNO anlastet, hat diese Organisation eine gewisse internationale Mindestordnung auf die Beine gestellt. Die EU hat von Beginn an den Multilateralismus zum Angelpunkt ihrer Außenbeziehungen gemacht. Die multilaterale Form bietet im Rahmen des Möglichen einen Raum zur kollektiven Leitung unseres Planeten.

6.1.9 Heutzutage ist das globale Rechtssystem in Frage gestellt, während sich die Tendenz zum Unilateralismus, vor allem der USA, in der letzten Zeit deutlich verstärkt hat. Diese Entwicklung bedeutet einen ernst zu nehmenden Angriff auf die in den letzten 50 Jahren mit Beharrlichkeit geschaffene internationale Rechtsordnung.

6.1.10 Das Scheitern von Cancún trägt zu dieser Krise der globalen Governance bei. Zur Stunde suchen die USA die WTO mit der Bevorzugung bilateraler Bündnisse mit ihren Nachbarn zu umgehen. Der Bilateralismus stellt für die USA eines von mehreren Mitteln zur Forcierung des FTAA-Projekts dar. Im Übrigen hat die Bush-Administration unlängst verlauten lassen, dass sie sich ungeachtet der Tatsache, dass der Irak-Krieg recht weit von Lateinamerika und der Karibik entfernt sei, ernsthaft um die Forcierung des panamerikanischen Projekts bemühen werde. Diese Erklärung wurde unmittelbar nach der Ministerkonferenz von Cancún noch einmal wiederholt. Wie in Punkt 6.1. angemerkt, wären einige lateinamerikanische Länder unter Vernachlässigung ihres eigenen regionalen Engagements zur Unterzeichnung bilateraler Abkommen mit den USA bereit, was zur Schwächung der von der EU unterstützten lateinamerikanischen Integrationsbestrebungen führen würde.

6.2 Regionale Strategien auf dem amerikanischen Kontinent

6.2.1 Die USA betrachten das FTAA-Projekt als ein Mittel zum Ausbau ihrer globalen Führerschaft gegenüber den großen Welthandelsmächten Japan und EU. Man braucht nur die vielfältigen Aspekte des FTAA-Projekts zu betrachten, um seine Tragweite zu sehen. Das Projekt verpflichtet die Länder, weit über die einfache Unterzeichnung eines Freihandelsabkommens, dessen Ziel die Förderung des Waren- und Dienstleistungshandels durch Beseitigung der Zollbarrieren ist, hinauszugehen. Dieses Projekt bezieht auch Themen wie die Sicherheit von Investitionen und Investoren, Finanzmärkte, geistiges Eigentum, den öffentlichen Sektor, Wettbewerbspolitik, usw. in die Diskussion ein.

6.2.2 Was gegenwärtig tatsächlich vor sich geht, ist die Errichtung eines im Grundsatz auf dem Recht beruhenden institutionellen Rahmens, der eine durch den Markt betriebene tief greifende Wirtschaftsintegration fördert. Das heißt, das gesamtamerikanische Integrationsprojekt impliziert sowohl einen Prozess der Marktöffnung als auch die Aufstellung neuer Normen, Standards und Vorschriften zur Regelung des Welt Handels. In Anbetracht des wirtschaftlichen und politischen Gewichts der Vereinigten Staaten ist es sehr wahrscheinlich, dass diese Normen durch amerikanische Regeln und die amerikanische Realität beeinflusst werden.

6.2.3 Falls ein derartiges Szenarium Gestalt annimmt, würde das nur einen weiteren Verlust des europäischen Einflusses mit sich bringen und die Aktivitäten europäischer Unternehmen auf den lateinamerikanischen und karibischen Märkten erschweren.

6.2.4 Bereits das Inkrafttreten der NAFTA hatte große negative Auswirkungen für die EU, da es eine Umleitung des Handels bewirkte, wobei die europäischen Unternehmen die Hälfte des mexikanischen Marktes einbüßten. Während Europa 1990 noch 14,3 % der Importe Mexikos lieferte, hat sich sein Anteil auf 8,5 % im Jahre 1997 verringert. Gleichzeitig nimmt die Union nur 3,6 % der mexikanischen Exporte auf, gegenüber 12,6 % am Anfang des Jahrzehnts. Im Gegensatz dazu sind die USA, die nun 90 % der mexikanischen Exporte aufnehmen, zum wichtigsten Handelspartner Mexikos geworden. Trotz des in sehr kurzer Zeit mit Mexiko ausgehandelten Assoziierungs-

abkommens konnten die verlorenen Marktanteile nicht vollständig wieder zurück gewonnen werden. Zu sehr an den Handel mit den Vereinigten Staaten gewöhnt, tut sich Mexiko mit der Hinwendung zu Europa schwer. Das Abkommen Mexiko-EU hat ein Potenzial, das von beiden Seiten noch nicht vollkommen ausgeschöpft worden ist.

6.2.5 Das NAFTA-Beispiel hat gezeigt, in welchem Maß die Handelsströme durch solche Unternehmungen verändert werden können. Exakt diese Situation der Umleitung von Handel und Investitionen könnte sehr schnell auch mit dem FTAA-Projekt eintreten.

6.2.6 Auch im Fall einer verzögerten Umsetzung des FTAA-Projekts ist die Tendenz zur Regionalisierung des gesamtamerikanischen Handels und Fokussierung auf den Kontinent infolge verschiedener abgeschlossener Freihandelsabkommens klar. Heute werden 60 % der gesamten Exporte und 50 % der Importe aller 34 Länder innerhalb des amerikanischen Kontinents abgewickelt gegenüber 48 % bzw. 41 % vor zehn Jahren. Wenn man den MERCOSUR mit der EU als ersten Handelspartner außer Acht lässt, so ist der Rest der lateinamerikanischen und karibischen Länder stark vom Norden des Kontinents abhängig. Fast 50 % der Exporte des Andenpakts, 45 % der Exporte des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes und 41 % der Exporte der Karibischen Gemeinschaft gehen in die NAFTA. Das FTAA-Abkommen wird diese Lage nur verfestigen.

6.3 Strategische Partnerschaft zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik

6.3.1 Die EU muss die internationale Strategie der Vereinigten Staaten zur Kenntnis nehmen, um ihre eigene zu entwickeln. Das bedeutet nicht, sich als internationaler Akteur in Opposition zu den USA zu behaupten, sondern eher die Verfolgung eines europäischen Weges, der in der Förderung eines eigenen Modells der regionalen Governance durch die Kontinente in Übereinstimmung mit den bestehenden internationalen Normen besteht, um letztendlich eine multiregionale und in der Folge gerechtere Welt aufzubauen. Die Unterzeichnung von Meistbegünstigungsabkommen mit verschiedenen lateinamerikanischen regionalen Zusammenschlüssen führt zu einer Konsolidierung ihrer jeweiligen internen Strukturen sowie zu ihrer internationalen Integration als einheitliche Akteure.

6.3.2 Die EU kann sich eine Vernachlässigung dieser Weltregion nicht erlauben, denn sie braucht Partner zur Neubestimmung ihrer eigenen Rolle in der Weltpolitik. Lateinamerika und die Karibik sind aus kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Gründen natürliche Verbündete, umso mehr, als auf diesem Kontinent gegenwärtig eine wirkliche Nachfrage nach Europa besteht. Wie der Bericht des Europäischen Parlaments von Oktober 2001 vorschlägt, darf die EU den Abschluss eines Freihandelsabkommens mit dem MERCOSUR nicht mehr an die Beendigung der WTO-Verhandlungen⁽¹²⁾ knüpfen. Dies umso mehr, als das für den Abschluss der Doha-Runde festgelegte Datum dadurch gefährdet ist, dass die Parteien Schwierigkeiten haben, einen Konsens zu finden, um die multilateralen Handelsverhandlungen fortzusetzen, wie das Scheitern von Cancún beweist.

⁽¹²⁾ Europäisches Parlament, Bericht über eine globale Partnerschaft und eine gemeinsame Strategie für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika - Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik (Berichtersteller: José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra), 11. Oktober 2001, A5-0336/2001 endg.

6.3.3 Es ist wichtig, dass die EU sich der Tragweite des gesamtamerikanischen Projekts bewusst wird. Wenn sie ihre Rolle auf dem Kontinent beibehalten und an der Erarbeitung der neuen internationalen Handelsnormen beteiligt sein will, muss die EU dringend einen politischen Willen entwickeln und Finanzmittel bereitstellen, die ihren internationalen Ambitionen entsprechen. Zudem muss sie in den internationalen Wirtschaftsinstitutionen (IWF, Weltbank usw.) mit einer Stimme sprechen, um ihren Einfluss geltend zu machen.

6.3.4 Darüber hinaus gibt es auf einem krisengeschüttelten lateinamerikanischen und karibischen Kontinent heute mehr denn je einen offensichtlichen Bedarf an Europa. Die EU wird als soziales und politisches Wunschmodell betrachtet. Europa darf nicht aus den Augen verlieren, dass die große Herausforderung für Lateinamerika und die Karibik gegenwärtig darin besteht, ein soziales und wirtschaftliches Alternativmodell zum „Washingtoner Konsens“ und zum Integrationsprojekt mit den USA zu finden.

6.3.5 Gewiss sind die multilateralen Gespräche, die Osterweiterung, die Entwicklung der internationalen Lage seit dem 11. September 2001 und die Krise in Lateinamerika und der Karibik Elemente, die die Beziehungen zwischen den beiden Seiten des Atlantik bremsen. Aber die EU hat in der Region nicht nur wirtschaftliche Interessen, sie ist auch ein globaler Akteur. Also kommt sie um eine ganzheitliche und kohärente Politik gegenüber dieser Region nicht herum.

6.3.6 In Lateinamerika gibt es einen starken Bedarf an Veränderungen, wie die zahlreichen Protestaktionen in den südamerikanischen und Andenländern während der letzten Jahre und auch die Wahl von Luis Inácio Lula da Silva in Brasilien oder auch Néstor Kirchner in Argentinien zeigen. Beide Staatsmänner haben ihren Willen bekundet, vor Abschluss des FTAA-Abkommens ihre Region zu stärken und die Beziehungen mit der Europäischen Union vorrangig zu entwickeln, wie die Besuche beider Präsidenten im Juli 2003 in mehreren europäischen Hauptstädten zeigten.

6.3.7 Diese Nachfrage nach Europa wird momentan noch nicht befriedigt. Aus diesem Grund erheben sich in Europa Stimmen, die diese Situation anprangern. Einige europäische Abgeordnete kritisieren den Mangel an politischem Willen, obwohl die erforderlichen Instrumente, um Lateinamerika und der Karibik ein Alternativprojekt zum FTAA-Abkommen vorzuschlagen, vorhanden sind. Vorschläge wurden während der XVI. Interparlamentarischen Konferenz Europäische Union-Lateinamerika im Mai 2003 eingebracht.

6.3.8 Den Sozial- und Umweltaspekten in den Beziehungen muss mehr Bedeutung beigemessen werden. Der EWSA unterstützt die Initiative von Kommissar Patten vorzuschlagen, den „sozialen Zusammenhalt“⁽¹³⁾ auf dem nächsten EU-Lateinamerika-Gipfel, der 2004 in Mexiko stattfinden wird, zu einem zentralen Diskussionsthema zu machen.

6.3.9 Angesichts des Anstiegs der Arbeitslosigkeit, der zunehmenden Verarmung der Gesellschaft und der sozialen Ungerechtigkeit in Lateinamerika und der Karibik in den letzten

Jahren wäre es zweckmäßig, in die strategische Partnerschaft eine Sozial- wie auch eine Umweltklausel einzufügen, damit die mit Europa abgeschlossenen Handelsabkommen einen Beitrag zur Verringerung der Armut und der extremen Ungleichheiten in der Region leisten und die potenziellen sozialen Kollateralschäden der Handelsliberalisierung dämpfen können. Diese Sozialklausel wäre auf die Nutzung der EU-Fonds durch die Regierungen Lateinamerikas und der Karibik zur Umverteilung der Einkommen gerichtet. Das erlaubt den Kampf gegen die Geißel der sozialen Ungleichheit, die diese Weltregion kennzeichnet.

6.3.10 Übrigens fällt es, wie bereits gesagt, der EU und Lateinamerika/der Karibik bis heute schwer, eine wirklich gemeinsame Agenda zu erarbeiten. Es besteht die Gefahr, dass diese Unterschiedlichkeit der Tagesordnungen auch während des Gipfels EU-Lateinamerika/Karibik in Mexiko fortbesteht. Während Kommissar Patten diesen dritten Gipfel zu einem Gipfel des sozialen Zusammenhalts machen möchte, um zur Beseitigung der sozialen Ungleichheit und der Armut in den Ländern Lateinamerikas beizutragen, meinen diese Länder, das Wachstum über einen besseren Zugang zum internationalen Handel wieder ankurbeln und auf diese Weise die Armut bekämpfen zu können. Solange Europäer und Lateinamerikaner keine tatsächlich gemeinsame Agenda finden oder nicht zumindest die Unterschiede in der Prioritätenliste mindern, werden sie große Schwierigkeiten beim Voranbringen der ehrgeizigen Initiative der in Rio vorgeschlagenen strategischen Partnerschaft haben. Auch wenn der EWSA die Initiative des sozialen Zusammenhalts nachdrücklich unterstützt, sollte die Union auch den Prioritäten ihrer Partner Berücksichtigung schenken, damit der Gipfel von Mexiko ein Erfolg werden kann. In Anbetracht der Lage nach Cancún muss sich die EU nicht nur den sozialen Fragen zuwenden, mit denen sie sich auf der internationalen Bühne hervortun kann, sondern sie muss zugleich den Erwartungen der Länder Lateinamerikas und der Karibik an die Unterzeichnung eines Meistbegünstigungsabkommens mit ihr Rechnung tragen. Der Gipfel von Mexiko-Stadt ist eine Chance, die Europa ergreifen muss, um einige Monate vor Beendigung der FTAA-Verhandlungen den für die strategische Partnerschaft EU-Lateinamerika/Karibik dringend benötigten Elan zu entwickeln.

7. Die Vorschläge des EWSA

7.1 Das im Juni 2000 zwischen der EU und den AKP-Staaten abgeschlossene Abkommen von Cotonou fordert den Dialog zwischen Institutionen und nichtstaatlichen Beteiligten in der Form, dass Staat und Zivilgesellschaft in den Entwicklungsaktivitäten eine sich ergänzende Rolle spielen. Auch das 2001 vorgelegte Weißbuch über das europäische Regieren unterstreicht die Bedeutung der Zivilgesellschaft für die Festlegung der internationalen Politik.

7.2 In diesem Rahmen muss sich die Beteiligung der Zivilgesellschaft Lateinamerikas und der Karibik in ihren Beziehungen zur EU vollziehen, sowohl in den Kooperationsprogrammen, als auch in den Verhandlungen über die in Vorbereitung befindlichen Abkommen.

⁽¹³⁾ Patten, C., „Latin America: what has gone wrong? A EU policy proposal focussed on social cohesion“, Mitteilung auf dem Ministerforum EU-Rio-Gruppe, 28.5.2003, Vouliagmeni (Griechenland).

7.3 Bis jetzt hat sich die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die zwischen der EU und Lateinamerika/der Karibik laufenden Verhandlungen nicht auf einer realen und strategischen Basis vollzogen; sie zeichnet sich eher durch ihren symbolischen Charakter aus. Abgesehen von den vor allem anlässlich der Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschef durchgeführten Treffen zwischen dem EWSA und der organisierten Zivilgesellschaft Lateinamerikas und der Karibik hat sich in dieser Hinsicht wenig getan.

7.4 Eingedenk der Tatsache, dass die Einbeziehung der Bürger ein Schlüsselement für die Stärkung der Demokratie und eine wichtige Grundlage für nachhaltige Entwicklung darstellt und dass die Zivilgesellschaft für die Legitimität der strategischen Partnerschaft EU-Lateinamerika/Karibik und die Umschiffung der von breiten Bereichen des gesamten amerikanischen Kontinents so sehr kritisierten Klippe des FTAA-Projekts unabdingbar ist, unterbreitet der EWSA folgende Vorschläge:

7.4.1 Festlegung einer klaren Strategie

7.4.1.1 In einer komplexeren Welt mit immer mehr Risiken muss die EU in ihrem Bemühen um den Aufbau einer gerechteren und ausgewogeneren Welt über eine globale, auf den Werten Frieden, nachhaltige Entwicklung und Menschenrechte aufbauende Strategie verfügen.

7.4.1.2 Diese Werte und Ziele müssen sich in den Beziehungen mit Lateinamerika und der Karibik widerspiegeln, damit die Völker dieser Region die Abkommen mit der EU als ein fundamentales Element für ihre eigene Entwicklung und für ihren Platz auf dem globalen Schachbrett verstehen.

7.4.1.3 Damit diese Strategie konkrete Gestalt annehmen kann, ist es wichtig, dass die EU ihre Finanzmittel konsequent aufstockt.

7.4.1.4 In den laufenden Verhandlungen mit dem MERCOSUR, dem Andenpakt (CAN), dem Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt (MCCA) oder der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM) muss die EU daher, über die Handels- und Zollfragen hinaus, die vorgenannte globale Strategie berücksichtigen.

7.4.1.5 Auch der politische Dialog mit Lateinamerika und der Karibik muss von der EU mit neuem Leben erfüllt werden. Nicht nur, weil er einer der drei Pfeiler der Assoziierungsabkommen ist, die die EU vor allem mit den Ländern oder Regionen Lateinamerikas und der Karibik unterzeichnet hat oder unterzeichnen wird, sondern auch und vor allem, weil dieser Dialog das Unterscheidungsmerkmal zwischen dem Assoziierungsprojekt von EU und Lateinamerika/Karibik und dem FTAA-Projekt ist. Um das zu verwirklichen, müssen die an den interministeriellen Foren EU-Lateinamerika/Karibik, z.B. den Treffen zwischen EU und Rio-Gruppe, teilnehmenden europäischen Minister dem verfolgten Ziel gerecht werden, nämlich der Realisierung einer biregionalen strategischen Partnerschaft.

7.4.2 Ausarbeitung eines Aktions- und Zeitplans

7.4.2.1 Angesichts des Scheiterns der WTO-Verhandlungen in Cancún und angesichts der nordamerikanischen Entscheidung über die Fortsetzung der Verhandlungen zur Umsetzung des FTAA-Zeitplans, muss sich die Europäische Union so schnell wie möglich einen neuen Aktionsplan und einen Zeitplan geben, die den neuen Realitäten besser Rechnung tragen.

7.4.2.2 Insbesondere muss die Europäische Union über die Notwendigkeit eines neuen Verhandlungsmandats nachdenken, das nicht vom Abschluss der Doha-Verhandlungsrunde abhängt.

7.4.2.3 Der EWSA hofft, dass das Assoziierungsabkommen mit dem MERCOSUR während des im Mai 2004 in Guadalajara/Mexiko stattfindenden Gipfels der Staats- und Regierungschefs unterzeichnet (oder zumindest angekündigt) werden kann.

7.4.3 Verbesserung von Transparenz und Information

7.4.3.1 Transparenz in den Gesprächen und Information über Erfolge und Hindernisse sind wichtige Elemente, um die Zivilgesellschaft in alle Phasen des Verhandlungsprozesses einzubeziehen.

7.4.3.2 Europa muss gegenüber allen Bereichen der Zivilgesellschaft die Initiative ergreifen, indem es den Sinn seiner Vorschläge sowie die Konzessionen erläutert, die es für das Erreichen einer Übereinkunft mit den betreffenden Partnern zu machen bereit ist.

7.4.4 Unterstützung für die Stärkung der organisierten Zivilgesellschaft

7.4.4.1 Die Europäische Union hat reichhaltige Erfahrungen mit dem zivilen Dialog, für den der EWSA eines der herausragendsten Beispiele ist.

7.4.4.2 Ohne irgendwelche Modelle exportieren zu wollen, muss die EU die Gründung von gleichartigen Institutionen in jenen Regionen unterstützen, in denen diese noch nicht existieren oder schwach sind.

7.4.4.3 Ebenso scheint die Pflege von mehr oder weniger institutionalisierten Kontakten und Beziehungen zwischen Organisationen beiderseits des Atlantiks ein der europäischen Strategie gemäßer Weg der Annäherung zu sein.

7.4.5 Erarbeitung von Wirksamkeitsstudien und Unterstützung der Armutsbekämpfung und der Beschäftigungsförderung

7.4.5.1 Alle Integrationsprozesse haben Auswirkungen, die das tägliche Leben vor allem der bedürftigsten Menschen beeinflussen.

7.4.5.2 In diesem Sinn muss die EU Studien über die Auswirkungen der Integration und Marktoffenung erstellen und in der Folge die Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung und zur Beschäftigungsförderung finanziell unterstützen.

7.4.6 Verfolgung einer Politik des sozialen Zusammenhalts

7.4.6.1 Die Europäische Union kann die Abkommen mit Lateinamerika und der Karibik nicht nur als Möglichkeit des Zugangs zu neuen Märkten betrachten, sondern auch als eine Chance für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der betroffenen Völker.

7.4.6.2 Die Früchte der Abkommen müssen der gesamten Bevölkerung zugute kommen und nicht nur jenen, die jetzt bereits daraus Nutzen ziehen. Es wäre ein strategischer Fehler mit fatalen Folgen, wenn die EU mit einer Politik der Vertiefung sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheit in Lateinamerika und der Karibik in Verbindung gebracht würde.

7.4.6.3 Die Forderung nach einer Politik des sozialen Zusammenhalts, die den gesamten Prozess der ausgehandelten oder noch in Verhandlung befindlichen Abkommen begleitet, muss Unterscheidungsmerkmal zwischen dem Assoziierungsprojekt, das die EU gerade mit Lateinamerika und der Karibik ausarbeitet, und dem FTAA-Projekt sein.

7.4.6.4 Der EWSA begrüßt die Initiative der Kommission, den sozialen Zusammenhalt als Diskussionsthema für den Mexiko-Gipfel vorzuschlagen.

7.4.7 Stärkung der Rolle des EWSA im transatlantischen Dialog der Zivilgesellschaft

7.4.7.1 In dem 2001 nach dem Vertrag von Nizza zwischen der Europäischen Kommission und dem EWSA unterzeichneten Protokoll wird anerkannt, dass der Ausschuss die am besten

geeignete Instanz für den Dialog zwischen den europäischen Institutionen und der Zivilgesellschaft nicht nur in Europa, sondern auch gegenüber der organisierten Zivilgesellschaft in Drittländern ist.

7.4.7.2 Der EWSA hat bisher alle Gelegenheiten genutzt, um diese Aufgabe zu erfüllen. Er stellt jedoch fest, dass er im Dialog mit ähnlichen Organisationen Lateinamerikas und der Karibik weitergehen und andere, engere und effizientere Formen der Zusammenarbeit finden kann (und muss).

7.4.7.3 Daher muss der EWSA in einem entscheidenden Moment der Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika/der Karibik

- seine Beziehungen mit dem FCES des MERCOSUR stärken,
- die Lage der organisierten Zivilgesellschaft in anderen Regionen Lateinamerikas und der Karibik näher kennen lernen,
- die Zivilgesellschaft Lateinamerikas und der Karibik in seine Stellungnahmen über die lateinamerikanische und karibische Problematik einbinden.

Brüssel, den 25. Februar 2004

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses*

Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Sozialer Zusammenhalt in Lateinamerika und der Karibik“

(2004/C 110/12)

Die Kommission ersuchte in einem Schreiben von Herrn Christopher Patten vom 1. Juli 2003 den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um eine Stellungnahme zum Thema: „Sozialer Zusammenhalt in Lateinamerika und der Karibik“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 6. Februar 2004 an. Berichterstatter war Herr ZUFIAUR.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 25. Februar) mit 94 gegen 5 Stimmen bei 11 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

Zusammenfassung

Untersuchung des UNDP hervorgehoben (Bericht über die Demokratie in Lateinamerika 2004).

i. Diese auf Ersuchen von Kommissionsmitglied Patten ausgearbeitete Sondierungsstellungnahme bringt die Ansichten der organisierten Zivilgesellschaft Europas, Lateinamerikas und der Karibik zu Fragen des sozialen Zusammenhalts im lateinamerikanisch-karibischen Raum zum Ausdruck. Sie enthält insbesondere Überlegungen über die möglichen Beiträge der Organisationen der Zivilgesellschaft zur Erreichung dieses Ziels, z.B. durch soziale Konzertierung, Entwicklung der Sozialschutzsysteme und Förderung der sozialen Verantwortung der Unternehmen. Diese Stellungnahme des EWSA bedarf allerdings noch der Vervollständigung durch die Beiträge der Organisationen aus Lateinamerika und der Karibik und die Ergebnisse der Gespräche auf dem Dritten Treffen der organisierten Zivilgesellschaft EU/Lateinamerika und Karibik im April 2004 in Mexiko-Stadt.

ii. Ohne eine endgültige Definition des Begriffs des sozialen Zusammenhalts vorwegnehmen zu wollen, werden in der Stellungnahme die verschiedenen Teilaspekte - der politische, wirtschaftliche, soziale und territoriale - dieses Begriffs aufgezeigt, um nicht nur den üblicherweise erörterten makroökonomischen Faktoren Rechnung zu tragen, sondern auch andere Teilaspekte einzubeziehen, wie Bildung, Stärke der Institutionen und Zugang zu grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen, die zur Bestimmung des Grades des sozialen Zusammenhalts in Lateinamerika und der Karibik unerlässlich sind.

iii. Der augenfälligste Ausdruck des mangelnden sozialen Zusammenhalts in Lateinamerika und der Karibik sind, wie die Stellungnahme zeigt, Armut und Ungleichheit. Obwohl sich in Bezug auf erstere die Lage im vergangenen Jahrzehnt gebessert hat (der Anteil der von Armut betroffenen Bevölkerung sank von 48 % im Jahr 1990 auf 43 % im Jahr 2002), hat sich die Ungleichheit so weit verschärft, dass sie schon chronisch zu nennen ist. Bei aller Heterogenität der einzelnen Länder untereinander ist Lateinamerika insgesamt die Region mit der weltweit größten Ungleichheit. Zur materiellen Armut kommen die immaterielle (Zugang zu Bildung und Chancengleichheit) und die rechtliche (effektive Ungleichheit vor dem Gesetz, schwach entwickelte staatsbürgerliche, politische und soziale Bürgerrechte, Unsicherheit im Alltag) hinzu. Dies alles verursacht Gewalt, Zersetzung und Anomie in der Gesellschaft und untergräbt die Glaubwürdigkeit der Institutionen und des demokratischen Systems. Die Gefahr, dass sich in Lateinamerika eine Wahrnehmung der Bürger ausbreitet, bei der diese ihre Länder als „irrelevante Demokratien“ sehen, wurde vor kurzem in einer

iv. Der geringe Entwicklungsgrad stützender Elemente, die moderne Gesellschaften kennzeichnen (Infrastruktur, Bildung, Gesundheitssystem, Steuersystem, Justiz, Sozialschutz, Rahmen der Arbeitsbeziehungen etc.) ist ein allen lateinamerikanischen und karibischen Ländern gemeinsames Wesensmerkmal. Der genannte Bericht spricht sogar vom abwesenden Staat als einem typischen Kennzeichen vieler lateinamerikanischer Länder. Dies zeigt sich unter anderem in drei Aspekten: der geringen Qualität der Bildungssysteme, dem ungleichen Zugang dazu und ihrer unzureichenden Ausrichtung auf die Produktionswelt; der in der Region überwiegend anzutreffenden unzureichenden, ungerechten Steuersysteme; und schließlich in den meisten Ländern der Region dem Fehlen umfassender Sozialschutzsysteme, was tiefgreifende Ungleichheiten verursacht und die Mehrheit der Bevölkerung vom Schutz, den die bestehenden Systeme gewähren, ausgrenzt.

v. Eine grundlegende Voraussetzung für die Verbesserung des sozialen Zusammenhalts in Lateinamerika und der Karibik ist, wie in der Stellungnahme aufgezeigt wird, eine effizientere, demokratischere Gestaltung des Produktivsystems, das unter vielfältigen Beeinträchtigungen leidet: sehr großes Ausmaß des informellen Sektors, geringe Größe der Märkte, mangelnde Diversifizierung der Wirtschaft, schlecht entwickelte Infrastruktur, vor allem in den Bereichen Verkehr und Kommunikation, noch immer ausstehende Agrarreformen, Mangel an Finanzmitteln und in dieser Hinsicht Abhängigkeit vom Ausland, nur wenig entwickelte Formen der Sozialwirtschaft, niedrige Qualität und mangelnder Schutz der Beschäftigung und praktische Inexistenz eines Rahmens für Arbeitsbeziehungen, der auf der Achtung der grundlegenden Arbeitsrechte, auf Ausgewogenheit und Vertrauen basiert.

vi. Die Stellungnahme zeigt auch die Bedeutung eines Aspekts auf, der dem EWSA sehr am Herzen liegt: Wenn in Lateinamerika und der Karibik die Demokratie gestärkt, die Lebensqualität erhöht und die Regierbarkeit verbessert werden sollen, muss die organisierte Zivilgesellschaft gestärkt und enger in die Beschlussfassung einbezogen werden. Dies ist eine grundlegende Vorbedingung für die Verbesserung der politischen Demokratie, eine gerechtere Verteilung des materiellen und immateriellen Wohlstands und die stärkere Einbeziehung aller Sektoren und Minderheiten (wie der von jeher marginalisierten Urbevölkerung) in das politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben.

vii. Abschließend enthält die Stellungnahme eine Reihe von Empfehlungen und Anregungen dafür, wie die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik zu einem stärkeren sozialen Zusammenhalt in dieser Weltregion beitragen können. Diese Überlegungen gehen von zwei Prämissen aus: zum einen der strategischen Bedeutung, die die Beziehungen zu Lateinamerika und der Karibik für die EU sowohl zur Stärkung ihrer geopolitischen Bedeutung als auch für den Aufbau einer neuen Weltordnung und einer gerechten, solidarischen Steuerung der Globalisierung haben, sowie der Relevanz der Beziehungen zur EU für die Länder Lateinamerikas und der Karibik zur Unterstützung einer ausgewogenen Integration in der Region und zur Stärkung ihrer Verhandlungsposition auf der internationalen Ebene; und zum anderen von der Überzeugung, dass die EU nicht nur mit Entwicklungshilfe und Entwicklungskooperation zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts in der Region beitragen sollte, sondern dieses Ziel in alle Teilbereiche ihrer Beziehungen zu den Staaten Lateinamerikas und der Karibik einschreiben sollte.

viii. Die Vorschläge der Stellungnahme richten sich u.a. auf die Stärkung der organisierten Zivilgesellschaft (Unterstützung von Entwicklungsprojekten mit sozialem Bezug in den Prozessen der regionalen Integration, des Aufbaus gemischter Einrichtungen zwischen berufsständischen und gesellschaftlichen Organisationen der EU und den Staaten Lateinamerikas und der Karibik, Einrichtung einer Haushaltlinie zur Unterstützung der Organisationen aus Wirtschaft und Gesellschaft, Schaffung eines Programms zum Schutz von Menschenrechten in Lateinamerika und der Karibik u.a.). Andere Vorschläge richten sich auf die Entwicklung des Produktivsystems und den Aufbau eines demokratischen Rahmens für Arbeitsbeziehungen und sozialen Dialog (Transfer europäischer Erfahrungen mit der sozialen Konzertierung, Unterstützung beim Aufbau von Infrastrukturen, die ausländische Direktinvestitionen anlocken, Einrichtung eines KMU-Fonds für Lateinamerika, gemeinsame Entwicklungspläne mit den Herkunftsländern lateinamerikanischer und karibischer Immigranten in die EU, Formulierung einer Charta der Grundsätze der sozialen Verantwortung der Unternehmen); weitere Initiativen haben die Verringerung der Auslandsverschuldung und die Entwicklungsfinanzierung zum Ziel (Formeln für Umschuldung, Schuldentrücknahme oder Schuldenerlass durch Programme zur Armutsbekämpfung, Kooperationsprogramme im Umwelt- und Bildungsbereich, Empfehlungen zur Verringerung der Abhängigkeit von Rating-Agenturen); weitere Vorschläge bezwecken die Stärkung der Sozialschutzsysteme (Transfer europäischer Erfahrungen, Unterstützung beim Abschluss zwischenstaatlicher Einwanderungsabkommen, Modernisierung ihrer Verwaltung und Unterstützung einer entsprechenden Fachausbildung); und schließlich sind verschiedene Vorschläge dem Bereich der Entwicklungshilfe und Entwicklungskooperation gewidmet: engere Koordinierung unter den europäischen Geberländern, bessere Übereinstimmung der Hilfen mit den angestrebten Zielen, mehr Mitsprache der Empfängerländer bei grundlegenden Entscheidungen über den Mitteleinsatz, Hilfe für die bedürftigsten Länder durch Stärkung ihrer Fähigkeit, in multilateralen Verhandlungen autonom aufzutreten. Darüber hinaus werden die Ausbildung der Menschen und die Stärkung der Institutionen als wichtige, vordringliche Handlungsbereiche hervorgehoben.

1. Einleitung

1.1 Kommissionsmitglied Patten legte der Rio-Gruppe am 28. März 2003 in Vouliagmeni (Griechenland) einen Vorschlag

vor, der die Förderung des sozialen Zusammenhalts in den Ländern Lateinamerikas zum Inhalt hat. Der Vorschlag, der auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU und der Länder Lateinamerikas und der Karibik am 28./29. Mai 2004 in Guadalajara/Mexiko eine zentrale Rolle spielen wird, geht von der Feststellung aus, dass die Folgen der Demokratisierung und der Wirtschaftsentwicklung der 90er Jahre bei breiten Bevölkerungsschichten gar nicht angekommen sind, sondern soziale Ungleichheit und Ausgrenzung fortbestehen. Das bremst die Wirtschaftsentwicklung und führt zu Instabilität in dieser Weltregion.

1.2 Die EU ist bereit, sich für einen neuen Konsens zwischen den Regierungen Lateinamerikas und der Karibik einzusetzen, der auf dem Gipfeltreffen in Mexiko mit einer festen Verpflichtung, bestimmte Ziele u.a. in der Sozial- und Steuerpolitik, der Wirtschaftsentwicklung und bei den Sozialausgaben zu erreichen, konkrete Gestalt annehmen soll. Die EU will mit einem 30 Mio. Euro umfassenden Programm für Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer bei der Erarbeitung und Umsetzung sozialpolitischer Maßnahmen zu dieser Zielsetzung beitragen, da es sich um ein Thema handelt, das für die strategische biregionale Zusammenarbeit von besonderer Bedeutung ist.

1.3 Zum Auftakt dieser Initiative veranstaltete die Kommission gemeinsam mit der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IEB) am 5./6. Juni 2003 ein Seminar zum Thema „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt in Lateinamerika und der Karibik“. Ziel war es, eine umfassende Debatte über den Umfang dieses Problems, seine negativen Auswirkungen auf Entwicklung und Stabilität, die möglichen politischen Optionen und die Anstrengungen einzuleiten, welche die lateinamerikanischen Regierungen unternehmen müssen, um Probleme, die aus dem mangelnden sozialen Zusammenhalt entstehen, wie z.B. Ungleichheit und gesellschaftliche Ausgrenzung, zu bewältigen.

1.4 Im Hinblick auf das Dritte Treffen der Zivilgesellschaft EU-Lateinamerika, das der EWSA gemeinsam mit seinen lateinamerikanischen und karibischen Partnerorganisationen am 13.-15. April 2004 in Mexiko veranstalten wird, ersuchte Kommissar Patten den Ausschuss am 1. Juli 2003 um Erarbeitung einer Sondierungsstellungnahme zum sozialen Zusammenhalt in Lateinamerika.

1.5 Gemäß Kommissar Patten sollen in der Stellungnahme die Meinungen der organisierten Zivilgesellschaft Lateinamerikas, der Karibik und Europas zum Thema sozialer Zusammenhalt in Lateinamerika und der Karibik zum Ausdruck gebracht, die auf dem (oben erwähnten) Seminar im Juni 2003 erarbeiteten Dokumente ergänzt und die Rolle skizziert werden, welche die Sozialpartner derzeit in Lateinamerika und der Karibik spielen. Ferner sollte darin in Zusammenarbeit mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen Lateinamerikas und der Karibik untersucht werden, wie die Sozialpartner zu einem stärkeren sozialen Zusammenhalt in ihren Ländern beitragen können. Zu denken wäre in diesem Zusammenhang an die soziale Konzertierung, die gemeinsame Verwaltung der sozialen Sicherungssysteme oder die Umsetzung einer die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft fördernden und gleichzeitig dem sozialen Zusammenhalt aller Beteiligten dienenden Politik der sozialen Verantwortung⁽¹⁾ seitens der in Lateinamerika investierenden europäischen Unternehmen.

⁽¹⁾ Schreiben von Kommissionsmitglied Patten an EWSA-Präsident Briesch vom 1. Juli 2003: „... die Rolle europäischer Unternehmen, die in Lateinamerika und der Karibik investieren, die zeigt, dass die „sozialpolitischen Maßnahmen“, der Unternehmen auch günstig für die Wettbewerbsfähigkeit sein können“. Siehe auch Stellungnahme des EWSA vom 20. März 2002 zu dem „Grünbuch: Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“ (ABl. C 125 vom 27.5.2002, S. 44), in der sich der Ausschuss mit dem Begriff der sozialen Verantwortung der Unternehmen beschäftigt.

2. Der Begriff des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts

2.1 Der Begriff des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts lässt verschiedene Auslegungen zu. In dieser Stellungnahme wird der von der Europäischen Kommission in den Berichten über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Union geprägte Begriff zugrunde gelegt, dessen Betrachtung allerdings ergänzt wird durch einige für die Lage in Lateinamerika charakteristische Aspekte, wie Hunger, Ureinwohner und informale Beschäftigung sowie ein stärkerer sozialer Determinismus beim Zugang zur Chancengleichheit.

2.1.1 Um einen stärkeren sozialen Zusammenhalt zu erreichen, brauchen die Staaten in den Worten von IEB-Präsident Enrique Iglesias einen „Rahmen, der Mechanismen und Institutionen gedeihen lässt, die Ungleichheiten abbauen und Teilungen überwinden“. So gesehen, erschöpft sich der Begriff des sozialen Zusammenhalts nicht allein in sozioökonomischen Indikatoren, sondern schließt verschiedene Dimensionen ein.

2.2 Die politische Dimension

2.2.1 Der soziale Zusammenhalt hat zunächst eine fundamentale politische Dimension. Sie reicht von der Qualität der demokratischen Institutionen bis zur Beteiligung der Bürger an den öffentlichen Angelegenheiten und schließt die Sicherung der sozialen Bindungen, die Schaffung gerechterer Gesellschaften, den Ausbau von Sozialschutz- und Solidarsystemen, die Erhaltung des kulturellen Erbes und der Naturschätze und die aktive Beteiligung der wirtschaftlichen und sozialen Akteure am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben ein.

2.2.2 Die Verbesserung des sozialen Zusammenhalts erfordert das Tätigwerden des Staates und der öffentlichen Einrichtungen mit Hilfe wirkungsvoller Normen und Maßnahmen: Aufbau von Infrastrukturen, leistungsfähiger öffentlicher Dienste, einer unabhängigen Justiz, eines Regelwerks für Arbeitsbeziehungen, gerechter Steuersysteme usw. In einem Wort: die öffentlichen Einrichtungen spielen eine zentrale Rolle für die Förderung der Rechte und der staatsbürgerlichen, politischen und sozialen Bürgerschaft. Von daher ist der soziale Zusammenhalt in erster Linie eine politische Frage.

2.3 Die wirtschaftliche Dimension

2.3.1 Die wirtschaftliche Dimension des sozialen Zusammenhalts umfasst die Bereiche Wohlstand und seine Verteilung, Ausbau des Produktivsystems (Zugang zu Grundressourcen, Verbesserung produktivitätsrelevanter Faktoren, investitions- und KMU-freundliches Umfeld etc.), Forschung, Entwicklung und Innovation, Beschäftigungsquote und Qualität der Beschäftigung, Lohnniveau und bestehende Lohnungleichheiten. Verbesserungen in diesen Bereichen werden im Fall der Staaten Lateinamerikas und der Karibik u.a. durch die Zweiteilung in einen formalen und einen informalen Arbeitsmarkt, die unzureichende Höhe der Produktivinvestitionen und die geringe Qualifikation der Humanressourcen der Region erschwert. Ein ausgeprägtes Maß an wirtschaftlicher Ungleichheit, wie es für die lateinamerikanischen Gesellschaften kennzeichnend ist,

wirkt bremsend auf die wirtschaftliche Entwicklung und bedeutet somit wirtschaftlichen Rückstand und soziale Destrukturierung.

2.3.2 Andererseits wird eine erhebliche Verbesserung des sozialen Zusammenhalts in den Ländern Lateinamerikas und der Karibik ohne ein anhaltendes Wirtschaftswachstum und eine dauerhafte soziale Entwicklung nicht möglich sein. Um dies zu erreichen, bedarf es eines höheren Maßes an gesamtwirtschaftlicher Stabilität - neben deutlichen Verbesserungen der sozialen Gerechtigkeit - im Einklang mit Strukturreformen, die die produktiven Ressourcen der Region aktivieren, dabei insbesondere Impulse für Unternehmensgründungen geben und der Befähigung der Arbeitnehmer, einer besseren Einkommensverteilung und der Schaffung demokratischer Rahmenbedingungen für die Arbeitsbeziehungen dienen.

2.4 Die territoriale Dimension

2.4.1 Der soziale Zusammenhalt ist eng mit dem territorialen verknüpft: der Fähigkeit zur Erzeugung von Synergien zwischen allen Akteuren eines Gebietes, einer ausreichenden Ausstattung mit Infrastrukturen jeder Art einschließlich moderner Informations- und Kommunikationstechniken und dem Zugang aller Bürger zu grundlegenden Leistungen der Daseinsvorsorge (in Bereichen wie Gesundheit, Bildung, Wasser, Verkehr, Strom, Wohnung). Die Ungleichheiten manifestieren sich innerhalb eines Gebiets, zwischen Zentrum und Peripherie, zwischen Stadt und Land, zwischen Küstenzonen und Binnenland sowie hinsichtlich gesellschaftlicher Gruppen wie der Urbevölkerung oder Zuwanderern.

2.5 Die soziale Dimension

2.5.1 Eine gerechte Verteilung des Wohlstands, der verschiedenen Quellen materiellen und immateriellen Reichtums und des Volkseinkommens ist ein Wesenselement des sozialen Zusammenhalts. Kennzeichnend für das europäische Gesellschaftsmodell (als den Gemeinsamkeiten der einzelnen, in Europa nebeneinander bestehenden Modelle: hohe Ausgaben für Sozialschutz, Regulierungsfunktion des Staates, wichtige Rolle der gesellschaftlichen Akteure) ist das Bemühen um die Verknüpfung der wirtschaftlichen mit der sozialen Entwicklung. Das bedeutet: Die Festlegung der Regeln für die Verteilung des Wohlstands (Arbeits- und Sozialnormen, Systeme der sozialen Sicherung für Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit, Schutz der Familie, Tarifverhandlungen, Steuersystem) zugunsten aller kommt vor der Erarbeitung der wirtschaftlichen Ergebnisse und der Erzeugung dieses Wohlstandes.

2.5.2 Die soziale Dimension des Begriffs „sozialer Zusammenhalt“ bezieht sich auch auf die sehr aktuelle Problematik der horizontalen Ungleichheit, die durch Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Abstammung oder anderer, für die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen kennzeichnender Merkmale entsteht. In diesem Sinne sind die Grundprinzipien, auf denen der soziale Zusammenhalt fußt, die Daseinsvorsorge und die Gewährleistung von Rechten für alle.

2.5.3 Ein umfassendes Verständnis des Begriffs „sozialer Zusammenhalt“, wie es hier verfochten wird, eröffnet ein breites Spektrum von Ansatzpunkten zur Stärkung dieses Ziels sowohl durch Maßnahmen, die von den lateinamerikanischen und karibischen Staaten zu ergreifen sind, als auch in den Beziehungen zwischen der EU und den Ländern der Region. Zum einen müssen dazu mit der materiellen Unterstützung, aber auch mit dem Erfahrungsschatz der EU strategische Handlungsbereiche vertieft werden, die zur Erhöhung des sozialen Zusammenhalts in Lateinamerika und der Karibik beitragen. Zum anderen müssen die Beziehungen zwischen der EU und den Ländern der Region stärker dahin gehend entwickelt werden, dass sie neben den Mitteln für Entwicklungszusammenarbeit das Ziel eines besseren sozialen Zusammenhalts in Lateinamerika und der Karibik in den wechselseitigen Austausch und in die Handels-, Bildungs-, Technologie- und Sozialpolitik einschreiben. In diesem Sinne haben sich sowohl die ersten beiden Treffen der organisierten Zivilgesellschaft EU/Lateinamerika und Karibik als auch in letzter Zeit wichtige lateinamerikanische Politiker geäußert, z.B. der chilenische Präsident Lagos, der brasilianische Präsident Lula da Silva und der argentinische Präsident Néstor Kirchner.

3. Das soziale Defizit in Lateinamerika

3.1 Eine Untersuchung, die sich mit Lateinamerika und der Karibik befasst, muss von der Feststellung ausgehen, dass die wirtschaftliche, politische und soziale Lage dieser Länder sehr heterogen ist. Für die Zwecke dieser Stellungnahme und eingedenk der Gefahr der Vereinfachung sollen hier aber gemeinsame Definitionsmerkmale zugrunde gelegt werden, um den Grad des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Region als Ganzes zu untersuchen und daraus Schlüsse zu ziehen, wie dem Defizit an Zusammenhalt, von dem alle Länder mehr oder minder betroffen sind, begegnet werden kann.

3.1.1 Diese Stellungnahme setzt vorrangig auf drei Ebenen zur Analyse der Lage in Lateinamerika und der Karibik an: dem wirtschaftlich-sozialen Kontext, dem politischen Kontext und den Indikatoren der sozialen Unzufriedenheit.

3.2 Der wirtschaftlich-soziale Kontext

3.2.1 Armut und Ungleichheit werden von den Menschen in Lateinamerika als die bedrückendsten Probleme wahrgenommen. Gemäß dem „Latinobarómetro“ ist mehr als die Hälfte der Bevölkerung der Ansicht, dass die drängendsten Probleme Lateinamerikas die Arbeitslosigkeit, die niedrigen Löhne und die Armut sind. 2003 gab nahezu ein Viertel der Lateinamerikaner an, dass ihr Einkünfte nicht zur Deckung ihres Grundbedarfs ausreichen. Diese Probleme werden gegenüber anderen, wie Korruption oder Kriminalität, als vordringlich angesehen.

3.2.2 Armut

3.2.2.1 Nach Angaben der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC, span. CEPAL) lebten 2002 43,4 % der Bevölkerung in Lateinamerika und der Karibik in Armut und 18,8 % in extremer Armut⁽²⁾. In absoluten Zahlen entspricht dies 220 Mio. bzw. 95 Mio. Einwohnern. Die Prognosen für 2003 lassen eine Zunahme der Zahl der Armen um 0,5 Prozentpunkte erwarten, was bedeuten würde, dass die Armut in dieser Region im dritten Jahr in Folge zunimmt. Zwischen 1997 und 2002 stagnierte die Armenquote bei rund 43,5 % der Bevölkerung; in absoluten Zahlen erhöhte sich der Anteil der Bevölkerung mit einem unzureichenden Lebensstandard jedoch von 204 auf 220 Mio. Einwohner. Zurückzuführen ist dies auf das geringe Wirtschaftswachstum

in den vergangenen sechs Jahren, eine Zeit, die allgemein, auch von der CEPAL, als „das halb verlorene Jahrzehnt“ bezeichnet wird.

3.2.2.2 Am größten ist die Armut auf dem Lande, wo sie ein doppelt so hohes Ausmaß wie in den Städten erreicht (59,1 % gegenüber 26,1 %). In absoluten Zahlen verteilt sich aufgrund der zunehmenden Landflucht die Armut jedoch gleichmäßig auf Stadt- und Landbevölkerung. Vorrangig von Armut betroffen sind Haushalte, deren Familienoberhaupt in der Landwirtschaft sowie in nicht finanzwirtschaftlichen städtischen Dienstleistungssektoren arbeitet (35,5 % bzw. 29,1 % der in Armut lebenden Bevölkerung der Region). Gravierende Ungleichheiten gibt es auch innerhalb der einzelnen Länder, z.B. in Brasilien und Guatemala oder in Kolumbien, wo der schwache territoriale Zusammenhalt der politisch motivierten Gewalt Vorschub leistet.

3.2.2.3 Frauen sind stärker von Armut betroffen als Männer. Der Anteil der Frauen ohne Einkommen ist sowohl in den städtischen Gebieten (45 % gegenüber 21 %) als auch in den ländlichen (53 % gegenüber 20 %) höher. In den städtischen Gebieten ist der Anteil der armen Haushalte, deren Familienoberhaupt eine Frau ist, höher als der der Haushalte mit einem Mann als Familienoberhaupt (30,4 % gegenüber 25 %). Außerdem ist die Armut wesentlich ausgeprägter bei Menschen indianischer Abstammung oder mit afrikanischen Vorfahren als bei der übrigen Bevölkerung. In Brasilien, Bolivien, Guatemala und Peru durchgeführte Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Armut in diesen Bevölkerungsgruppen doppelt so hoch wie im Rest der Bevölkerung ist.

3.2.3 Einkommensverteilung

3.2.3.1 Das reichste Dezil (Zehntel) der Bevölkerung in Lateinamerika und der Karibik verfügt über 48 % des Gesamteinkommens, das ärmste Dezil dagegen nur über 1,6 %. Die Ungleichheit nahm, gemessen am Gini-Index, in den vergangenen drei Jahren in Lateinamerika und der Karibik zu. In einer in elf Ländern der Region (Argentinien, Bolivien, Brasilien, Costa Rica, Ecuador, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Panama, Uruguay und Venezuela) durchgeführten CEPAL-Studie wird eine Zunahme der Einkommenskonzentration in allen Ländern außer Mexiko festgestellt. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass es erhebliche Unterschiede in der Einkommensverteilung zwischen den Ländern der Region gibt, die nicht mit den Grad der industriellen Entwicklung zusammenhängen.

3.2.4 Hunger

3.2.4.1 Beim Anteil der Hunger leidenden Bevölkerung (gemessen als Prozentanteil der unterernährten Bevölkerung) ist allgemein in Lateinamerika und der Karibik zwischen den Zeiträumen 90-92 und 98-00 ein Rückgang festzustellen; er betrifft durchschnittlich 11 % der Bevölkerung. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass es unter den Ländern der Region viele Unterschiede gibt, denn die Angaben für den Zweijahreszeitraum 1998-2000 umfassen neben Ländern, in denen mehr als 20 % der Bevölkerung unterernährt sind (Bolivien, Dominikanische Republik, Guatemala, Haiti, Honduras und Nicaragua) auch Länder mit einem Anteil von weniger als 5 % (Argentinien, Chile und Uruguay). Gründe für die Unterernährung sind der CEPAL zufolge u.a. der ungleiche Zugang zum Nahrungsmittelangebot, die Angebotsknappheit und die schlechte Einkommensverteilung.

⁽²⁾ „Panorama social de América Latina 2002-2003“, CEPAL (2003), Santiago de Chile.

3.2.4.2 Überproportional von Unterernährung betroffen sind Kinder, was weit reichende langfristige Folgen haben kann. Zwar weisen die Indikatoren für die Unterernährung bei Kindern auf eine Verbesserung im Zeitraum 1995-2001 hin, doch ist das Ausmaß immer noch erschreckend: 19,5 % der Kinder unter fünf Jahren sind chronisch und akut unterernährt.

3.2.4.3 Die chronische Unterernährung von Kindern ist der Hauptweg der Weitergabe von Unterentwicklung und Armut von Generation zu Generation, denn der Nahrungsmangel in den für die körperliche und psychomotorische Entwicklung eines Kindes kritischsten Jahren beeinträchtigt entscheidend seine geistigen Fähigkeiten und schulischen Leistungen, seine berufliche Einsatz- und seine soziale Integrationsfähigkeit und stellt eine große Hypothek für das Entwicklungspotenzial der Gesellschaft dar.

3.2.5 Bildung und Bildungszugang

3.2.5.1 Die Analphabetenrate ist für Arbeitgeber aus den entwickelten Ländern hoch, allerdings von Land zu Land sehr unterschiedlich. In einigen Ländern, wie Argentinien, Chile, Costa Rica, Kuba und Uruguay liegt sie bei unter 5 % der über 15-jährigen. In anderen Ländern, wie El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras und Nicaragua liegt dieser Indikator jedoch bei über 20 %. Generell ist der Analphabetismus bei den Frauen höher.

3.2.5.2 Der Zugang zur Grundschulbildung (Schüler zwischen sieben und zwölf Jahren) ist sehr hoch in städtischen Gebieten und erreicht über 90 % (eine andere Frage ist natürlich die Regelmäßigkeit des Schulbesuchs und die volle Absolvierung des Lehrpensums; nach Angaben der CEPAL ⁽³⁾ haben im Jahr 2000 rund 15 Mio. von insgesamt 49 Mio. Jugendlichen im Alter von 15-19 Jahren die Schule vor Vollendung des zwölften Schuljahres verlassen). Die Einschulungsquoten sind in einkommensstarken Familien stets wesentlich höher, vor allem in Ländern mit hoher Einkommenskonzentration und einer geringeren relativen Entwicklung, wie z.B. der Dominikanischen Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Kolumbien und Nicaragua. Diese einkommensabhängigen Unterschiede beim Zugang zur Bildung werden mit zunehmendem Alter der Schüler ausgeprägter, weil viele eine Arbeit aufnehmen müssen, um zum Familieneinkommen beizutragen. In den meisten lateinamerikanischen und karibischen Ländern ist der Grad des Schulbesuchs bei den Frauen höher als bei den Männern (in allen Einkommensklassen), vor allem in der Altersgruppe der 20- bis 24-jährigen.

3.2.5.3 Schwächen der Bildungssysteme in Lateinamerika und der Karibik sind in drei Bereichen festzustellen. Erstens ist die Qualität des Bildungsangebots in Bereichen wie der Grund- und höheren Schulbildung sehr gering, was sich in hohen Quoten von Schulabbruch und Schulversagen, in schwachen Schulleistungen der Schüler, in der schlechten Ausstattung der Schulen und in wenig motivierten Lehrern offenbart. Zweitens ist der Zugang zum Bildungsangebot sehr ungleich: Es gibt ausgeprägte Unterschiede in den Einschulungsquoten und der Schulleistung zwischen Stadt und Land, in Bezug auf die ethnische Herkunft oder auch je nach dem Geschlecht der Schüler. Und drittens besteht eine erhebliche Kluft zwischen dem Bildungssystem und den Erfordernissen der Arbeitsmärkte, nicht nur auf Grund der Unzulänglichkeiten der Arbeitsmärkte, sondern auch wegen der Schwächen u.a. in der höheren Schulbildung und der Berufsschulbildung.

3.2.6 Gesundheit und Gesundheitsversorgung

3.2.6.1 Die Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Geburt reicht von 59 Jahren in Haiti bis zu 77 Jahren in Costa Rica und Barbados. Die Kindersterblichkeit reicht in einem weiten Bogen von 7 Promille in Kuba bis zu 59 Promille in Haiti ⁽⁴⁾.

3.2.6.2 Zum Vergleich: Die Menschen in Lateinamerika haben zum Zeitpunkt ihrer Geburt eine um acht Jahre geringere Lebenserwartung als die Bewohner eines europäischen Landes wie z.B. Spanien. Dieses niedrigere Gesundheitsniveau kommt auch in den relativ hohen Sterblichkeitsraten zum Ausdruck, die nach wie vor in der Region festzustellen sind und siebenmal höher als in Spanien oder Deutschland sind.

3.2.7 Soziale Ausgaben und sozialer Schutz

3.2.7.1 Die durchschnittlichen Ausgaben der lateinamerikanischen und karibischen Staaten für soziale Zwecke (nur in den vier Ausgabenbereichen Bildung, Gesundheit, Sozialversicherung/Sozialhilfe und Wohnungshilfe) erreichten 13,8 % des BIP im Zeitraum 2000-2001 und lagen damit um 1,7 Prozentpunkte über denen des Zweijahreszeitraums 1996-97. Sie verteilen sich wie folgt: 4,2 % für Bildung, 3,1 % für Gesundheit, 5,1 % für soziale Sicherheit und Sozialhilfe und 1,4 % für Wohnungshilfe und andere Zwecke. Die mittleren Pro-Kopf-Ausgaben der öffentlichen Hand für soziale Zwecke sind beinahe 30-mal geringer als der EU-Durchschnitt.

3.2.7.2 In den 90er Jahren war bei den sozialen Ausgaben dieser Länder ein zyklischer Verlauf festzustellen: in Wachstumsperioden nahmen sie zu, in Konjunkturkrisen ab. So sind die sozialen Aufwendungen der öffentlichen Hand in der Region zwar nicht zurückgegangen, doch hat wurde ihre Aufstockung seit 1998 mit sich abschwächendem Wachstum des Regionalprodukts verlangsamt.

3.2.7.3 Die Systeme der sozialen Sicherung (Alter, Krankheit, Erwerbsunfähigkeit) bieten ein vergleichsweise niedriges Schutzniveau. In den weitaus meisten Staaten Lateinamerikas und der Karibik sind nur zwischen 10 % und 15 % der Erwerbsbevölkerung an ein adäquates Sozialschutzsystem angeschlossen; selbst in den Staaten mit den am besten entwickelten Leistungssystemen werden höchstens 50 % der Erwerbsbevölkerung davon erfasst, wobei die abnehmende Tendenz infolge der zunehmenden Verlagerung von Beschäftigung in die informale Wirtschaft Anlass zu Besorgnis gibt.

3.2.7.4 Die in den vergangenen Jahrzehnten durchgeführten Reformen der Sozialschutzsysteme (Privatisierung der Verwaltung der Renten- und Gesundheitssysteme) und die Umstellung von umlagefinanzierten Systemen auf die Finanzierung durch individuelle Kapitalbildung haben nicht die angekündigten Resultate erbracht, sondern dem Staat weniger Kontrolle gegeben und sein Steueraufkommen verringert, der informale Beschäftigung Vorschub geleistet und immer mehr Menschen aus den Sozialschutzsystemen gedrängt. Die Zunahme intraregionaler Migrationsströme infolge der Integrationsprozesse, die sich vollziehen, ohne dass es anerkannte Mechanismen der sozialen Prävention gibt, trägt ebenfalls zur Verschärfung von Armut, Marginalisierung und Ausgrenzung bei.

3.2.7.5 Das Jahr 2004 wurde von den iberoamerikanischen Staats- und Regierungschefs zum Iberoamerikanischen Jahr der Menschen mit Behinderungen ausgerufen. Schätzungen zufolge leben in Lateinamerika 45-65 Mio. Menschen mit Behinderungen, die für die meisten soziale Ausgrenzung und Armut zur Folge haben. Häufig sind auch ihre Familien davon mitbetroffen.

⁽³⁾ „Panorama social de América Latina 2002-2003“, CEPAL, Santiago de Chile.

⁽⁴⁾ „Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe“, CEPAL, Santiago de Chile.

3.2.8 Arbeitsmarkt

3.2.8.1 Der Arbeitsmarkt in den Ländern Lateinamerikas und der Karibik befindet sich in einer Phase der Verschlechterung der Arbeitsbeziehungen aufgrund der Abschwächung des Wirtschaftswachstums in den vergangenen sechs Jahren. Die Arbeitslosenquote in den Städten ist in den ersten Quartalen 2002 auf 9,2 % angestiegen, den höchsten Wert seit 22 Jahren. Mehr als 70 % der Haushalte der Region sind ausschließlich auf die durch Arbeit erzeugten Einkünfte angewiesen; jeder zweite Arbeitnehmer erhält eine Vergütung, mit der er an der Armutsschwelle liegt. Ein zunehmend größerer Teil der Erwerbsbevölkerung wird nicht von der Arbeitsgesetzgebung erfasst, mit abnehmender Tendenz seit den 90er Jahren.

3.2.8.2 Im Zeitraum 1990-2002 ⁽⁵⁾ ist eine starke Tendenz zur Beschäftigungsverlagerung in den informalen Sektor (seit 1990 wurden sieben von zehn Arbeitsplätzen im informalen Arbeitsmarkt geschaffen, und die informale Arbeit macht 46,3 % der gesamten Beschäftigung in Lateinamerika aus) und zur Verschlechterung der Qualität der Arbeit zu beobachten: nur bei sechs von zehn im formalen Arbeitsmarkt neu geschaffenen Arbeitsplätzen und zwei von zehn im informalen Arbeitsmarkt besteht irgendeine Form von sozialem Schutz. Schätzungen zufolge gibt es ein Defizit an „ordentlicher Arbeit“, das sich auf 93 Mio. Arbeitnehmer in Lateinamerika und der Karibik beziffern lässt, 30 Mio. mehr als 1990 (hierzu zählen die 50,5 % der Erwerbsbevölkerung, die keine Beschäftigung haben, im informalen Sektor arbeiten oder zwar im formalen Sektor der Wirtschaft tätig sind, aber ohne Anspruch auf Sozialleistungen oder unter sehr schlechten Bedingungen).

3.2.8.3 Die Arbeitsbeziehungen sind durch die uneinheitliche, unvollständige Anerkennung der grundlegenden Arbeitsrechte (von Ländern, in denen die Arbeitsbeziehungen nominell ähnlich wie in Europa sind, bis zu solchen, in denen Jahr um Jahr Dutzende von Gewerkschaftern wegen ihres Amtes ermordet werden), den geringen Entwicklungsstand der Verfahren für Tarifverhandlungen und soziale Konzertierung, den niedrigen Organisationsgrad in Gewerkschaften (nur 14 % der städtischen Erwerbsbevölkerung) und Arbeitgeberverbänden sowie der im Verhältnis zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern vorherrschenden Misstrauens- und Konflikthaltung gekennzeichnet.

3.2.9 Auswanderung

3.2.9.1 Die Auswanderung ist ein Phänomen von großer Tragweite für die wirtschaftlich-soziale Lage in Lateinamerika und der Karibik, die sie sowohl zum Guten als auch zum Schlechten beeinflusst. Die größten Migrationsströme aus der Region gab es in den Norden, d.h. in die USA und nach Kanada, aber im vergangenen Jahrzehnt gewannen auch die Migrationsströme in die Europäische Union an Bedeutung.

3.2.9.2 Die positive Seite der Auswanderung ist, dass die Immigranten Geld in ihre Herkunftsländer zurückschicken, das für viele Länder eine wichtige Devisenquelle ist und für große Bevölkerungssteile eine Aufbesserung ihres Einkommens darstellt.

3.2.9.3 Die Auswanderung hat aber auch erhebliche negative Aspekte; ganz abgesehen von den Schwierigkeiten der Betroffenen, die ihr Land verlassen und fern von ihrer Familie leben müssen, sollen hier nur die Aspekte von makroökonomischer Bedeutung hervorgehoben werden. Der größte Nachteil ist der Verlust an Humankapital, denn in der Regel sind es Menschen, die ohnehin besser zurechtkommen und mehr Unternehmungs- und Initiativegeist haben, die auswandern.

Außerdem können lang andauernde Migrationsströme mit der Zeit eine „Kultur der Emigration“ hervorrufen, die sich mit der Vorstellung verbindet, dass Prosperität nur durch Emigration möglich sei, sodass der Gesellschaft die wirtschaftlich dynamischen Kräfte abhanden kommen und der soziale Zusammenhalt abbröckelt.

3.2.10 Wachstum, Entwicklung und Strukturformen

3.2.10.1 Die wirtschaftlichen Bedingungen der Region sind nicht die besten, um ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum sicherzustellen. Die deutlichen Verbesserungen, die in den vergangenen Jahren in vielen Staaten der Region auf dem Gebiet der gesamtwirtschaftlichen Stabilität erreicht wurden, sind eine gute - wenn auch nicht ausreichende - Basis, um ein stärkeres, stabileres Wirtschaftswachstum zu erreichen.

3.2.10.2 Außenwirtschaftliche Faktoren wirken nach wie vor hemmend auf ein nachhaltiges Wachstum der lateinamerikanischen Volkswirtschaften. Die starke Abhängigkeit von auswärtigen Kapitalströmen ist ein Bremsfaktor ersten Ranges für die interne Entwicklung. Aufgrund der Unstetigkeit dieser Kapitalströme, bedingt durch internationale Krisen oder konjunkturelle Veränderungen in den Geberländern, liegt die Fortführung und Steigerung von Produktivinvestitionen nicht in den Händen der lokalen Wirtschaftsakteure. Folgeschwer ist diese Abhängigkeit auch, weil die Länder Lateinamerikas und der Karibik aufgrund ihrer anderen außenwirtschaftlichen Belastung, nämlich der Verschuldung, ständig plötzliche Sprünge ihrer variablen Finanzierungskosten hinnehmen müssen. Diese starke Anfälligkeit der lateinamerikanischen Volkswirtschaften für außenwirtschaftliche Veränderungen ist einer der wichtigsten Faktoren, die sich dämpfend auf ihre Wachstumsdynamik auswirken.

3.2.10.3 Gründe für diese hohe Abhängigkeit und Anfälligkeit für externe Vorgänge sind die Schwäche der örtlichen Institutionen, die mangelnde Diversifizierung der lateinamerikanischen Volkswirtschaften, die drückende Auslandsverschuldung und das geringe Aufkommen an eigenen Finanzmitteln (Spareinlagen). Eine entschiedene Förderung des Binnenmarktes (die nicht simplifizierend mit Importsubstituierung gleichzusetzen ist) könnte daher neue Wege für die wirtschaftliche Entwicklung in Lateinamerika und der Karibik eröffnen.

3.2.10.4 In dieser Hinsicht würde eine stärkere Förderung regionaler Prozesse der Wirtschaftsintegration mithelfen, größere Märkte zu schaffen, in denen die resultierenden Größenvorteile als Anreiz für die Ausweitung örtlicher Wirtschaftsstrukturen und den Zustrom ausländischer Investitionen wirken würden.

3.2.10.5 Das Wirtschaftsgefüge der Region besteht gegenwärtig aus sehr kleinen Wirtschaftseinheiten und ist durch einen in hohem Maße informalen institutionellen Rahmen gekennzeichnet; die Unternehmen operieren in lokalen Märkten, die oft nur eine geringe Größe haben und auf die eine oder andere Weise vor externem Wettbewerb geschützt sind. Bevor sie jedoch dem Wettbewerb von außen ausgesetzt werden können, muss zunächst auf die Gründe eingegangen werden, die ihre geringe Produktivität erklären.

3.2.10.6 Die Entwicklung der Klein- und Mikrounternehmen wird durch schier unüberwindliche Hindernisse erschwert: Mangel an Unternehmenskultur, unzureichend ausgebildetes Humankapital und Rechtsunsicherheit in dem institutionellen Umfeld, in dem sie tätig sind. Hinzu kommt ein wenig entwickeltes Finanzsystem mit schwachen Vermittlungsinstrumenten.

⁽⁵⁾ „Se buscan nuevos empleos: los mercados laborales en América Latina“ (<http://www.iadb.org/res/ipes>)

3.2.10.7 Auch die Ungleichheit in der gegenwärtigen Verteilung des Produktivvermögens (vom Grund und Boden bis zum Kapital oder Humankapital) ist für lateinamerikanische Unternehmer ein Erschwernis.

3.2.10.8 Die Ausweitung der unternehmerischen Tätigkeit in den lateinamerikanischen Volkswirtschaften ist eine grundlegende Bedingung zur Erzielung eines nachhaltigen Wachstums. Die Reformen auf diesem Gebiet versanden jedoch zwischen der Indifferenz eines Teils der Unternehmerschaft, der mangelnden Glaubwürdigkeit und Unstetigkeit des Staates in seinen Plänen für Industrialisierung und Agrarreform, dem Fehlen eines politischen und gesellschaftlichen Konsenses über den Aufbau einer demokratischen Gesellschaft und - ziemlich oft - dem Widerstand einiger lokaler Eliten, die eher an der Verteilung der Erlöse aus der Demontage des - heute obsoleten - Industriestaates als an der Schaffung von wettbewerbsfähigen Industrie- und Produktionsbetrieben interessiert sind.

3.2.10.9 Vor diesem Hintergrund kann die Sozialwirtschaft eine wichtige Rolle für die Festigung des sozialen Gefüges, die wirtschaftliche Entwicklung und den sozialen Zusammenhalt spielen. Mehr Beachtung sollte sie auch als Lösungsweg im Fall wirtschaftlicher Krisen und Unternehmensumstrukturierungen finden (Übernahme von Unternehmen in der Krise durch dessen Arbeitnehmer) und als wirkungsvolle Alternative für die Förderung der örtlichen Entwicklung (lokale Entwicklungskooperativen u.a.).

3.3 *Der politische Kontext: Politische Elemente, die die Qualität der Institutionen und der Instrumente der politischen Teilhabe bestimmen*

3.3.1 Die Etablierung demokratischer Systeme praktisch überall in Lateinamerika ging nicht mit einer Stärkung der sozialen Bürgerrechte (Beschäftigung, Alterssicherung, Schutz im Fall von Krankheit, Arbeitslosigkeit und Behinderung, Bildung, Wohnung, Chancengleichheit, Sicherheit der Bürger, Verbesserung des wirtschaftlichen Wohlergehens, Zugang zu den neuen Instrumenten der Informations- und Kommunikationstechnik) einher. Viele Bürger haben keinen Zugang zu grundlegenden bürgerlichen und sozialen Rechten. Das Unvermögen, die Schwäche lateinamerikanischer und karibischer Staaten zur Erfüllung grundlegender Anforderungen wie Steuergerechtigkeit, Zugang zur Justiz, Schutz vor verschiedenen Formen von Gewalt, umfassende Sozialschutzsysteme, Beteiligung der Bürger an sie betreffenden Fragen usw. haben dazu geführt, dass einige von der Abwesenheit des Staates sprechen und der Bürgersinn wenig ausgeprägt ist.

3.3.2 In Lateinamerika ist das soziale Geflecht weitmaschig. Eine organisierte Zivilgesellschaft ist kaum vorhanden, und die Institutionen geben keine Antriebsimpulse in diese Richtung: Die politischen Eliten haben offensichtlich starke Vorbehalte, die Institutionen für die Beteiligung der Zivilgesellschaft zu öffnen. Infolgedessen ist diese schwach organisiert und verwundbar. Wenn Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts mehr Erfolg haben sollen, müssen strukturierte, in der Gesellschaft glaubwürdige Partner hinzukommen und eine effiziente Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Handlungsebenen geschaffen werden.

3.3.3 Die Chancengleichheit wird durch sozialpolitische Maßnahmen ermöglicht, d.h. durch Investitionen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Beschäftigung und Wohnraum. Gleichzeitig bewirken solche Maßnahmen eine gleichmäßigere Einkommensverteilung und eine bessere Befähigung zu einer aktiven Beteiligung des Einzelnen an den politischen Entscheidungen. Sie stärken somit die Demokratie und die Regierbarkeit.

3.3.4 In dieser Hinsicht ist eine zunehmende Dissoziation in der Wahrnehmung von Politik bei den Menschen in Lateinamerika und der Karibik wahrzunehmen. Dabei werden einerseits in Bezug auf die Erfüllung materieller Bedürfnisse höhere Erwartungen an die Demokratie gestellt. Andererseits ist eine wachsende Wahlunlust festzustellen. Am Besorgniserregendsten ist diese Situation bei den Jüngeren, bei denen sich ein starkes Gefühl der Abneigung gegenüber Parteien und anderen politischen Organisationen und Institutionen offenbart. Gemäß einem Bericht des UNDP wären 54,7 % der Lateinamerikaner bereit, ein autoritäres Regime zu akzeptieren, wenn es die Wirtschaftskrise löst.

3.4 *Indikatoren der sozialen Unzufriedenheit*

In engem Zusammenhang damit impliziert eine Untersuchung des Mangels an sozialem Zusammenhalt in Lateinamerika und der Karibik die Ermittlung des Grades der Unzufriedenheit der Gesellschaft mit der Realität. Außerdem müssen andere Formen der gesellschaftlichen Unmutsäußerung erwogen werden: Gewalt in den Städten, Kriminalität, Entstehen von Parallelgesellschaften und Verbreitung von „Mafia-Recht“.

3.4.1 Unzufriedenheit mit den Institutionen

3.4.1.1 Daten des „Latinobarómetro“⁽⁶⁾ zeigen, dass die Bürger immer weniger Vertrauen in alle Institutionen, insbesondere in die politischen, haben. Dies bedeutet zweifelsohne eine Minderung des Einflusses der Institutionen in der Gesellschaft und beeinträchtigt die Bereitschaft der Bürger, an der Regelung öffentlicher Angelegenheiten mitzuwirken.

3.4.2 Gleichheit vor dem Gesetz

3.4.2.1 Das oben angesprochene Phänomen hängt offenbar eng mit der Entwicklung der Situation im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Gerechtigkeit in der Region zusammen, aber auch mit dem Fehlen grundlegender staatsbürgerlicher und politischer Rechte. So geben mehr als 50 % der von „Latinobarómetro“ befragten Lateinamerikaner an, dass der wichtigste Maßstab für das Vertrauen in die Institutionen sei, „dass sie alle ohne Unterschied gleich behandeln“ (neben Fragen im Zusammenhang mit der Verteilung des Wohlstands spielt dabei auch die diskriminierende Behandlung, sogar in gesetzlich zulässiger Form, von sozialen oder ethnischen Minderheiten eine Rolle; dies würde das zunehmende Erstarken von Ureinwohnerbewegungen in mehreren Ländern der Region ebenso erklären wie das Fortbestehen von Erscheinungsformen der Zwangsarbeit und Sklaverei).

⁽⁶⁾ <http://www.latinobarometro.org>

3.4.2.2 Obwohl alle Länder der Region die internationalen Menschenrechtsübereinkommen ratifiziert haben, ist eine hohe Zahl von Menschenrechtsverletzungen zu verzeichnen. Urheber sind jedoch nicht mehr diktatorische Regierungen, sondern Banden und bestimmte Gruppen (Drogenhändler, private Milizen, bisweilen in Zusammenarbeit mit den Repressivorganen des Staates), von denen eine diffuse Gewalt ausgeht. In dieser Hinsicht bedarf es - neben Maßnahmen in anderen Bereichen - unbedingt der Stärkung eines respektierten, eigenständigen Justizwesens, das den Bürgern Sicherheit in einem Raum des Rechts gibt. Dadurch ließe sich auch einer der größten Widersprüche lateinamerikanischer und karibischer Demokratie überwinden: die Dissoziation zwischen Gesetzen und ihrer praktischen Unanwendbarkeit.

3.4.3 Korruption

3.4.3.1 Das Vertrauen der Bürger in Lateinamerika und der Karibik in die Demokratie als Regierungsform hat im Laufe der 90er Jahre stetig abgenommen⁽⁷⁾. Die Konsolidierung der Institutionen ist ausschlaggebend für das Maß ihrer Akzeptanz bei den Bürgern. Damit diese Identifizierung jedoch wachsen kann, ist Transparenz in öffentlichen Angelegenheiten eine unerlässliche Bedingung.

3.4.3.2 Die Korruption in Politik und Wirtschaft, die in praktisch allen Ländern der Erde anzutreffen ist und bei der immer zu bedenken ist, dass sie zwei Seiten hat: die korrumpierte und die korrumpierende, wird als eines der schwerwiegendsten Probleme der Region angesehen. Dies ist mit ein Grund dafür, warum die Bürger zunehmend ein negatives Bild von den Regierungen und den sie tragenden politischen Parteien - nicht von der Demokratie an sich - haben und warum populistische politische Gruppierungen neuen Zulauf erhalten und einige der im letzten Jahrzehnt durchgeführten Wirtschaftsreformen einschließlich mancher der vorgenommenen Privatisierungen auf Ablehnung stoßen.

3.4.3.3 Die Korruption und die institutionalisierte Illegalität unterminieren die ethischen, normativen und gemeinschaftlichen Bindungen, die für das gesellschaftliche Zusammenleben grundlegend sind. Um sie wiederherzustellen, muss auf der Ebene der Aufklärung, des Wiederaufbaus des Vertrauens in den Rechtsstaat und in die Kraft des Gesetzes angesetzt werden. Der Abbau sozialer Ungleichheiten durch Schutz- und Inklusionsmaßnahmen, die indigenen Bevölkerungsgruppen, Frauen und jungen Menschen mehr Beachtung schenken und die allgemein der Ausweitung und Weiterentwicklung der sozialen Bürgerrechte für alle dienen, ist grundlegend für eine nachhaltige Entwicklung und die Stärkung des Vertrauens der Menschen in Lateinamerika und der Karibik in die politischen Institutionen und das demokratische System.

3.4.4 Gewalt, Kriminalität und Unsicherheit bei den Bürgern

3.4.4.1 Im Zusammenhang mit der sozialen Ausgrenzung, Armut und Ungleichheit steht der hohe Grad an Kriminalität und Gewalt in der Region. Der von den Vereinten Nationen erstellte Viktimisierungsindex zeigt, dass die Verbrechensrate in Lateinamerika und der Karibik zu den höchsten der Welt zählt. Eine von der Weltbank 2000 geförderte Studie⁽⁸⁾ belegt eine enge Verbindung zwischen wirtschaftlicher Ungleichheit und Ausmaß der Kriminalität. Die Zahl der Opfer eines

gewaltsamen Todes ist in der Region von acht pro 100.000 Einwohner in den 70er Jahren auf dreizehn in den 90er Jahren gestiegen. Weltweit an der Spitze liegt in dieser Beziehung Kolumbien mit 60 Mordopfern (ohne politisch motivierte Morde) pro 100.000 Einwohner.

3.4.4.2 Die das tägliche Leben in den großen städtischen Ballungsräumen in Lateinamerika bestimmende Gewalt hat vielfältige, komplexe historisch-gesellschaftliche Ursprünge, die sich in den letzten Jahren mit der Wirtschaftskrise und der Schwäche der Institutionen zugespitzt haben. Abgesehen von den Ländern, in denen die Gewalt politische Wurzeln hat, sind im übrigen Lateinamerika das starke Vordringen krimineller Organisationen des Drogenhandels und die sozialen Ungleichheiten die Hauptursachen der Gewalt. Die davon ausgehende diffuse Gewalt ist ein ernstes Erschwernis für das Zusammenleben, die Demokratie und die Entwicklung der Produktivstrukturen.

3.4.4.3 Der Drogenhandel als Quelle von Unsicherheit und Gewalt betrifft in erster Linie die ärmsten Sektoren, schwächt die politischen Institutionen und destabilisiert die Wirtschaftssysteme und die sozialen Beziehungen. Er ist der Nährboden für Korruption und Bürgerkriege und verschärft zugleich die Ungleichheiten in diesem Erdteil. Neben der internationalen Zusammenarbeit von Polizei und Justiz verlangt er von den betroffenen Ländern kostspielige Anstrengungen zur Zerschlagung der Drogennetze und -labors.

3.4.4.3.1 Illegale Anpflanzungen in Lateinamerika, die immer wieder ein heikles Thema in den Nord-Süd-Beziehungen darstellen, entstehen durch das Elend in manchen ländlichen Gebieten, die keine anderen Existenzmöglichkeiten bieten.

3.4.4.3.2 Die Konsumentenländer müssen ebenfalls ihren Teil der Verantwortung bei der Bekämpfung des Drogenhandels übernehmen und nicht die gesamte Verantwortung den Erzeugerländern anlasten, denn schließlich sind sie es, deren Finanzsysteme die Geldwäsche ermöglichen.

3.4.4.3.3 Der EWSA fordert die EU auf, sich im Einklang mit den WTO-Bestimmungen weiterhin stärker dem Handel mit den Andenländern zu öffnen, die bereit sind, illegale Anpflanzungen einzudämmen und durch andere Anbaukulturen zu ersetzen. Gleichzeitig verurteilt er die blindwütige Zerstörung von Anbauflächen aus der Luft, die sich als untauglich zur Beseitigung illegaler Anpflanzungen erwiesen und stattdessen noch mehr soziale und politische Gewalt erzeugt hat.

3.4.4.3.4 Um eine wirklich effiziente Anbausubstituierung zu erreichen, müsste eine finanzielle und technische Hilfe für neue Anbausorten bereitgestellt und ihr Vertrieb durch lokale Transportnetze gestützt werden, die eine regionale Vermarktung der alternativen Erzeugnisse erlauben.

3.4.4.4 Oftmals stellen Verbrechernetze, insbesondere in den Randzonen der städtischen Ballungsgebiete, parallele Formen der sozialen Organisation dar, die - durch die Ausübung von Gewalt - die Entwicklung einer organisierten Zivilgesellschaft als eines Grundelements eines demokratischen Staates, der die Bedürfnisse der Mehrheit seiner Bürger befriedigt, blockieren und verhindern. Solche Parallelgesellschaften, die ihrem Herrschaftsgebiet ihre eigenen Gesetze aufzwingen, unterminieren den demokratischen Staat und treten bisweilen gegen ihn auf.

⁽⁷⁾ <http://www.latinobarometro.org>

⁽⁸⁾ Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman und Norman Loayza: „Inequality and violent crime“. Weltbank, Washington (2000).

4. Wurzeln des sozialen Ungleichgewichts in Lateinamerika

4.1 Die Unabhängigkeit von der Kolonialherrschaft hat in den meisten lateinamerikanischen Ländern nicht in einen Prozess wirklicher sozialer, wirtschaftlicher und politischer Reformen gemündet. Im allgemeinen bedeutete sie schlicht einen Wechsel der politischen Eliten ohne nennenswerte Veränderungen im Bereich der Institutionen. Viele der präkapitalistischen sozialen und wirtschaftlichen Strukturen blieben bestehen, sodass die Wirtschaftsverhältnisse der lateinamerikanischen Gesellschaften gleich oder ähnlich wie in der Vergangenheit blieben.

4.2 Das soziale und wirtschaftliche Erbe der Kolonialzeit und die mehrfach gescheiterten Versuche einer radikalen Umgestaltung haben zur Folge gehabt: eine starke Konzentration des Eigentums an Ressourcen (was am Beispiel des Grundbesitzes in einigen lateinamerikanischen Ländern besonders deutlich wird); die politische, wirtschaftliche und soziale Marginalisierung ganzer Teile der lateinamerikanischen Gesellschaften; die Bemächtigung der Wirtschaftstätigkeit durch die herrschenden Eliten mit den bekannten Folgen der Korruption und der Ineffizienz des staatlichen Handelns; die schwache Regulierung des Marktes mit zahlreichen nachteiligen externen Auswirkungen, insbesondere einer ausgeprägten Ungleichheit der Einkommensverteilung; und schließlich die immer stärker werdende, ungezügelte Ausbreitung der Städte, wo die sozialen Grundlagen der Marktwirtschaft in der Informalität verschwinden.

4.3 In der Nachkolonialzeit besteht die Wirtschaftsgeschichte der Staaten Lateinamerikas und der Karibik (wenn auch mit großen Unterschieden von Land zu Land) aus einer fortgesetzten Abfolge tiefer Krisen, deren besonderes Merkmal das extreme Ungleichgewicht ist, das auf ihren Versuchen der Weiterentwicklung lastet. In groben Zügen lassen sich in der Wirtschaftsgeschichte der Staaten Lateinamerikas und der Karibik der vergangenen zwei Jahrhunderte drei gemeinsame Phasen unterscheiden. In weiten Teilen des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts entwickelten sich die lateinamerikanischen Volkswirtschaften nach einem Modell, das mit dem Stichwort „Rohstoffexporteur“ zu bezeichnen ist und auf einer starken Spezialisierung bei der Ausfuhr von Primärerzeugnissen beruhte. In einer zweiten Phase, die in den zwanziger und dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts einsetzt, begünstigt die kräftige Wirtschaftsexpansion, die in einigen lateinamerikanischen Staaten durch den Ersten Weltkrieg ausgelöst wurde, ein Modell der „Importsubstituierung“: es wurde versucht, Einfuhren im Rahmen der Integration der einzelstaatlichen Volkswirtschaften in die Weltwirtschaft durch inländische Erzeugung zu ersetzen und eine eigene Produktionsbasis aufzubauen. Die auftretenden starken makroökonomischen Ungleichgewichte (Inflation und Zahlungsbilanzdefizit) brachten diese Versuche einer Entwicklung nach innen jedoch zum Scheitern. Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre kam in den Staaten Lateinamerikas und der Karibik schließlich mehr und mehr eine Wirtschaftspolitik zur Anwendung, die - unter den wachsenden Augen internationaler Organisationen (sog. „Konsens von Washington“) - eine weit gehende Öffnung ihrer Volkswirtschaften nach außen anstrebte und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung den Märkten anvertraute.

4.4 In den letzten Jahrzehnten haben die tiefgreifenden Reformen, die in den lateinamerikanischen Volkswirtschaften im Rahmen des „Konsenses von Washington“ (Privatisierung, Liberalisierung und gesamtwirtschaftliche Stabilität) durchgeführt wurden, zwar Erfolge bei der Erreichung des dritten Ziels

gezeitigt (die hohe Inflation und die Währungsinstabilität wurden beseitigt), doch haben sie bei den bestimmenden Größen des realen Gleichgewichts - Beschäftigung, Wachstum und Einkommensverteilung - keine substanziellen Verbesserungen gebracht. Im Gegenteil: wie bereits dargelegt, haben sich einige dieser Parameter verschlechtert (besonders spektakulär in Ländern wie Argentinien).

4.5 Viele der durch den „Konsens von Washington“ veranlassten Maßnahmen sind zum Selbstzweck geworden, statt zu einem dauerhaften, gerechten Wachstum beizutragen, und auch andere externe Größen beeinträchtigen den Grad des sozialen Zusammenhalts in den Staaten Lateinamerikas und der Karibik. Die Praxis der entwickelten Länder, in ihren Handelsbeziehungen mit Lateinamerika und der Karibik „mit zweierlei Maß zu messen“; die von den internationalen Finanzinstitutionen auferlegten Strukturanpassungsprogramme, die in den meisten Fällen die Krisen in der Region noch verschärft haben; das Fehlen wirkungsvoller und zur Regulierung ausländischer Investitionen geeigneter Rechtsvorschriften bzw. mitunter deren lasche Durchsetzung, die nicht zur Verbesserung der Produktionsbasis und der sozialen Verantwortung der Unternehmen, sondern stattdessen in manchen Fällen letztlich zur Beseitigung lokaler Konkurrenten und zur Schaffung von Monopolen beigetragen haben; die seit den sechziger Jahren akkumulierte Verschuldung, die die Schuldnerländer durch ihre Zinszahlungen mehr als abgeleistet haben; die öffentliche Entwicklungshilfe, die nicht immer in ganzheitlich stimmige Projekte fließt, sondern gelegentlich schlicht zur Erlangung handelspolitischer oder diplomatischer Vorzüge eingesetzt wird: dies alles sind wichtige Faktoren, die der Verbesserung des sozialen Zusammenhalts in Lateinamerika und der Karibik im Wege stehen.

5. Defizite der lateinamerikanischen Gesellschaften bei der Verbesserung des sozialen Zusammenhalts

5.1 Die bisherigen Feststellungen deuten darauf hin, dass es in der Fähigkeit der lateinamerikanischen Staaten, den sozialen Zusammenhalt auf ein akzeptables Niveau zu bringen, große Defizite gibt, die folgenden fünf Bereichen zuzuordnen sind:

5.2 Funktionsmängel des Staates als der Instanz, deren Auftrag die Wahrung des Allgemeininteresses und die Förderung des Wohlergehens aller ist, über die die Entwicklung der Marktwirtschaft und des Sozialpaktes reguliert wird und die ein unverzichtbares Instrument zur Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts ist, denn die Zivilgesellschaft allein verfügt nicht über die Mittel, diesen zu erreichen und aufrechtzuerhalten. Der Staat hat in den Gesellschaften Lateinamerikas und der Karibik nicht die Rolle eines Modernisierers und eines Förderers der wirtschaftlichen Entwicklung und des sozialen Schutzes ausgeübt, die für andere Länder, die heute zu den entwickelten zählen, von ausschlaggebender Bedeutung war. Unter den Prämissen der geschichtlichen Entwicklungsphasen und der besonderen Gegebenheiten jedes einzelnen Landes diente der Staat in Lateinamerika und der Karibik eher den eigennützigen Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen und nahm damit eine ganz andere Stellung ein als in den meisten entwickelten Ländern, wo er als Regulierer der Marktwirtschaft, Mittler in sozialen Konflikten und Förderer der Wirtschaftstätigkeit mit Hilfe mikro- und makroökonomischer und sozialpolitischer Maßnahmen auftritt, die den Entwicklungsprozess sinnvoll unterstützen. In vielen Fällen hat die Schwäche des Staates die Durchführung wirkungsvoller Maßnahmen zur Verbesserung des sozialen Zusammenhalts oder auch nur deren Entwurf verhindert.

5.3 Soziale Ungleichheiten, die sich nicht in Statistiken über die Verteilung des Wohlstands erschöpfen, stellen ein Hemmnis für die soziale und wirtschaftliche Mobilität der Bürger dar. Fehlen solche Mechanismen, die den sozialen Determinismus durchbrechen, kommen die althergebrachten Schemata zum Tragen, nach denen sich die gesellschaftlichen Gruppen und Klassen reproduzieren. In einem solchen Kontext haben die für demokratische Systeme kennzeichnenden Partizipationsinstrumente ganz erhebliche Schwierigkeiten, sich als Formen der gesellschaftlichen Organisation durchzusetzen und zu festigen.

5.4 Schwäche der organisierten Zivilgesellschaft. Die Schaffung demokratischer Institutionen und einer Marktwirtschaft reicht nicht aus, um Fortschritte in der wirtschaftlichen Entwicklung und beim sozialen Zusammenhalt zu erreichen. Nötig ist die Umformung der Gesellschaft, die Beseitigung der extremen Armut und der Ausgrenzung, die Schaffung der Voraussetzungen für eine wirkliche Chancengleichheit und eine gute Grundversorgung im Bereich der Gesundheit und der Bildung. Dieser Prozess kann nicht innerhalb eines Landes erlassen und auch nicht vom Ausland verordnet werden. Jedes Land muss sich vielmehr seinen eigenen Verantwortlichkeiten stellen. Das wird jedoch nicht möglich sein ohne die dauerhafte Beteiligung der Gesellschaft an der Entscheidungsfindung auf dem Wege der verschiedenen Ausdrucksmöglichkeiten, über die sie verfügt: politische Parteien, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, gesellschaftliche Organisationen. Eine gerechtere, gleichmäßigere Verteilung des Wohlstands als einer Grundbedingung des sozialen Zusammenhalts impliziert immer auch eine Aufteilung der Macht, was ohne eine Stärkung der organisierten Zivilgesellschaft nicht möglich ist. Dieses Defizit schlägt selbst auf die Produktivität des Wirtschaftssystems durch, denn die Auswirkungen des mangelnden sozialen Zusammenhalts erschüttern ständig die Fundamente der rechtlichen und politischen Stabilität, die jeder Wirtschaftsakteur braucht, um erfolgreich operieren zu können.

5.5 Verwerfungen im Kontext der Globalisierung. Die lateinamerikanischen Volkswirtschaften sind besonders anfällig für die Geschehnisse außerhalb ihrer Landesgrenzen. In manchen Fällen geht ihre Einbindung in den zunehmenden Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung mit einem Verlust an Effizienz - in relativer Hinsicht und an internationaler Wettbewerbsfähigkeit - ihrer Produktivstrukturen einher. Dies führt zu einem sich selbst verstärkenden Prozess ähnlich einem Teufelskreis bzw. einer „circular causation“, wie es der schwedische Wirtschaftswissenschaftler und Nobelpreisträger Myrdal bezeichnet, insbesondere in rezessiven Phasen der Weltkonjunktur, was die Erreichung eines höheren Niveaus an wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt verhindert.

5.6 Die Strukturpolitik der letzten Jahrzehnte, die oftmals auf Veranlassung internationaler Organisationen betrieben wird, die sie mit verschiedenen Druckmitteln einfordern, hat einige traditionelle Ungleichheiten in Lateinamerika und der Karibik noch verschärft, was besonders für das Niveau des sozialen Zusammenhalts gilt.

6. Ansatzpunkte zur Förderung des sozialen Zusammenhalts in Lateinamerika und der Karibik

6.1 In diesem Abschnitt sollen aus Sicht europäischer Erfahrungen und unter Berücksichtigung dessen, was in den obigen Abschnitten als Schwächen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Lateinamerika und der Karibik festgestellt wurde, einige Ansatzpunkte aufgezeigt werden, die auch vor dem Hintergrund der lateinamerikanischen Realität von strate-

gischer Bedeutung für die Verbesserung des sozialen Zusammenhalts sein könnten.

6.2 Staat, Institutionen und Politik

6.2.1 Von sozialem Zusammenhalt kann nicht gesprochen werden, ohne dass allen Bürgern gleiche Rechte garantiert und diese auch im Gesetz verankert, vor Gericht einklagbar und durch gezielte Wirtschafts- und Sozialprogramme zu ihrer Verwirklichung abgestützt sind.

6.2.2 Ebenso wenig ist es möglich, einen modernen Staat zu schaffen, der die von ihm erwarteten Funktionen erfüllt, ohne dass er über ein gerechtes, leistungsfähiges und hinreichendes Steuersystem verfügt. In Lateinamerika und der Karibik sind die Steuersysteme durch schwache Verwaltungsapparate für Steuerbeitreibung und Steuerprüfung, die Tendenz des Systems zur indirekten Besteuerung, die geringe Steuerbelastung und das große Ausmaß der Steuerumgehung gekennzeichnet. Dies ist somit eine der größten Herausforderungen, vor der die Gesellschaften und Volkswirtschaften Lateinamerikas und der Karibik stehen. Die Umsetzung von Steuerreformen wird wahrscheinlich auf den Widerstand von Gruppen in Gesellschaft und Wirtschaft stoßen, die sich an das Wirtschaften ohne Kontrolle der Steuerentrichtung oder mit im Wesentlichen regressiven Steuerlasten gewöhnt haben, doch ist sie eine unabdingbare Voraussetzung für den sozialen Zusammenhalt.

6.2.3 Ebenfalls unabdingbar für den sozialen Zusammenhalt ist die aktive Präsenz des Staates durch die Förderung spezifischer Maßnahmen, die Situationen sozialer Ungleichheit abstellen, eine solidarische Umverteilungspolitik anwenden und die Chancengleichheit für alle Bürger unter Beseitigung der sozialen Ausgrenzung verwirklichen. Dazu fehlt es den Staaten Lateinamerikas und der Karibik an umfassenden Sozialschutzsystemen, die in den meisten Ländern der Region inexistent sind, schwere Mängel aufweisen oder sogar Ungleichheiten begünstigen.

6.2.3.1 Sozialer Zusammenhalt ist nicht allein mit Aktionsplänen gegen soziale Ausgrenzung zu erreichen, sondern es bedarf sozialer Sicherungssysteme, die u.a. die Gesundheits- und Pensionsversorgung der gesamten Bevölkerung gewährleisten. Besonders dringlich bedürfen in dieser Hinsicht die schwerwiegenden Ungleichheiten einer Lösung, von der die ältere Bevölkerung betroffen ist, die vielfach am Rande der Bedürftigkeit und/oder der sozialen Ausgrenzung lebt. Die Schaffung staatlicher umlagefinanzierter Rentensysteme mit allgemeiner Deckung ist ein unumgängliches Erfordernis, um den sozialen Zusammenhalt auf ein annehmbares Niveau zu bringen. Dies steht der Beibehaltung komplementärer, anders beschaffener Rentensysteme nicht entgegen.

6.2.3.2 Für die Systeme des sozialen Schutzes und der sozialen Sicherheit müssen gleichfalls Lösungen gefunden werden, die auch den in Lateinamerika und der Karibik so wichtigen Sektoren der selbstständig Erwerbstätigen, Scheinunabhängigen und Arbeitnehmern der informellen Wirtschaft Deckung gewähren; dafür sind Erfahrungen europäischer Länder nutzbar zu machen.

6.2.3.3 Der Ausbau des öffentlichen Gesundheitswesens ist ein weiterer zentraler Ansatzpunkt für die Verbesserung des sozialen Zusammenhalts in Lateinamerika und der Karibik. Aus europäischer Sicht haben sich staatliche Gesundheitssysteme, die durch Umlage finanziert werden, als sozial effizienter erwiesen, weil sie solidarischer, weniger kostspielig und kohäsiver sind als Systeme mit Privatversicherung.

6.2.3.4 Seit den 90er Jahren haben einige lateinamerikanische und karibische Länder staatliche Sozialprogramme aufgelegt, die den schwächsten Bevölkerungsgruppen bei der Deckung der Grundbedürfnisse helfen sollten. Diese Programme sind an bestimmte Anforderungen oder Gegenleistungen geknüpft. So sind die Bildungsprogramme an den Schulbesuch und die Nahrungsmittelhilfeprogramme an Impfkampagnen und die Aufklärung über Lebensmittelhygiene geknüpft. Die Programme werden vom Staat gefördert und verwaltet und haben eine wohltuende Wirkung auf die Einkommensverteilung ebenso wie auf Schulanmeldung und Gesundheit. Darüber hinaus haben einige Staaten Schritte zur Erleichterung des Zugangs zu Darlehen unternommen. In Brasilien wurden zum Beispiel elektronische Karten verteilt, um den Zugang zu Kleinkrediten mit staatlicher Bürgschaft zu erleichtern. Innovative Maßnahmen dieser Art sollte die EU in einer Strategie zur Förderung des sozialen Zusammenhalts in Lateinamerika und der Karibik unterstützen.

6.2.3.5 Ein vollständiger Sozialschutz für formale Beschäftigungsverhältnisse, die schrittweise Ausdehnung des Versicherungsschutzes auf die Arbeitnehmer der informellen Wirtschaft, ein Sozialschutz für Zuwanderer und die Ausmerzung einiger der Hauptursachen der Kindersterblichkeit sind ebenfalls wichtige Prioritäten einer stärkeren sozialen Einbeziehung in Amerika Lateinamerika und der Karibik.

6.2.3.6 Einige ultraperiphere Gebiete der EU, die sich in Lateinamerika und der Karibik befinden, erhalten Strukturhilfen der Gemeinschaft insbesondere für den Aufbau grundlegender Infrastrukturen. Das Niveau des sozialen Zusammenhalts, das dort wesentlich niedriger als in Europa ist, und ihre schwache Integration in den karibischen Raum bringen jedoch ebenso wirtschaftliche Herausforderungen für die Zukunft mit sich wie die Tatsache, dass einige ihrer Grunderzeugnisse, wie Agrarprodukte und Tourismus, mit höheren Erzeugungskosten im Wettbewerb mit den AKP-Ländern stehen, für die Präferenzabkommen gelten. Die EU sollte daher in ihrer finanziellen Vorausschau der Notwendigkeit Rechnung tragen, dass die spezifischen Beihilfen für diese ultraperipheren Gebiete der Union fortgeführt werden müssen.

6.3 Wirtschaftliche Infrastruktur, Forschung & Entwicklung

6.3.1 Die Ausstattung mit Infrastrukturen verschiedenster Art (im Fall Lateinamerikas und der Karibik insbesondere der Aufbau von Infrastrukturen für Verkehr, Kommunikation, Trinkwasser und Energie mit einer dauerhaft gesicherten Instandhaltung) ist eine Grundvoraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung, die Ausweitung der Produktion und des Handels und letztendlich für die Erhöhung der Produktivität. Die Steigerung der Produktivität erfordert darüber hinaus einen höheren technologischen Stand der Produktionsprozesse und eine bessere Ausbildung aller am Produktionssystem Beteiligten.

6.3.2 Das Bemühen der lateinamerikanischen und karibischen Gesellschaften, sich wettbewerbsfähig in die Weltwirt-

schaft einzufügen, erfordert ein entschlossenes Vorgehen der öffentlichen Hand und des Privatsektors, um einen höheren technologischen Stand zu erreichen. Auf diese Weise könnten sie nicht nur die Kluft überwinden, die sie von den entwickelteren Ländern trennt, sondern auch die Herausforderung einer Entwicklung „von oben“ bewältigen, so dass sie innerhalb der Weltwirtschaft Mehrwert erzeugen können.

6.3.3 Zu diesem Zweck muss durch den Ausbau des Berufsbildungs- und Hochschulwesens mehr für eine kontinuierliche Ausbildung getan werden. Auf diesem Gebiet kann die EU mit ihren speziellen Kenntnissen und Erfahrungen mit Systemen der Berufsausbildung, der gegenseitigen Anerkennung von Berufsbezeichnungen und der Schaffung von Bildungsinfrastrukturen viel beitragen.

6.4 Bildung

6.4.1 Bildung ist ein Schlüsselfaktor für die Beseitigung der Hindernisse, die der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im Wege stehen oder sie erschweren, und ein Kernelement für die Gewährleistung von Chancengleichheit und sozialer Mobilität. Angesichts der genannten Bedingungen im Bildungswesen (geringe Qualität, ungleicher Zugang und mangelnde Verzahnung mit der Arbeitswelt) kann die Bildung in Lateinamerika und der Karibik statt zu einem Faktor des Fortschritts, der sozialen Mobilität und der Förderung der Gleichheit zu einem Mechanismus werden, der soziale Ungleichheit zementiert und fortbestehen lässt. Unbeschadet der Bildungsangebote, die die Privatinitiative bereitstellen kann, muss der Staat daher dafür Sorge tragen, dass alle Bürger eine Grundschulbildung von angemessener Qualität erhalten, dass ihnen die höheren Stufen des Bildungssystems diskriminierungsfrei offen stehen, dass die Bildung besser auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet wird, dass die Begabtenförderung gesichert ist und dass neue Formen der Ausgrenzung, hervorgerufen durch die Einführung der „Wissensgesellschaft“, vermieden werden.

6.5 Produktivsystem und seine Dynamik

6.5.1 Der soziale Zusammenhalt muss sich auf ein leistungsfähiges Produktivsystem stützen, das in der Lage ist, Arbeitsplätze und Einkommen für alle Bürger zu schaffen. In Lateinamerika und der Karibik gebührt in dieser Hinsicht der lokalen und regionalen Wirtschaft besondere Aufmerksamkeit, denn sie besteht aus einem weiten Geflecht von Kleinunternehmen, von denen heute viele im informalen Sektor tätig sind, nur am Rande an den nationalen Märkten teilhaben und daher nur ein geringes Wachstumspotenzial aufweisen.

6.5.2 Das Vordringen der informalen Wirtschaft ist in erster Linie Ausdruck des wirtschaftlichen Unvermögens der Staaten, für wachstumsfähige Märkte zu sorgen. Mit ihrem geringen Expansionspotenzial ist die informale Wirtschaft in den meisten Fällen der Widerschein rückständiger Volkswirtschaften, die kaum in der Lage sind, gute Arbeitsplätze zu schaffen.

6.5.3 Die Sozialwirtschaft - Genossenschaften und gemeinschaftliche Vereinigungen – ist in vielen EU-Ländern von erheblicher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Bedeutung. In den lateinamerikanischen Staaten kann sie einen wichtigen Handlungsbereich darstellen, der in Zukunft als Alternative zur informellen Wirtschaft für die Wirtschaftsentwicklung, die Schaffung von Arbeitsplätzen, die soziale Integration und die Einbindung zahlreicher Sektoren in den Produktionsprozess stärker ins Auge gefasst werden muss, wie in der vor kurzem verabschiedeten Erklärung der iberoamerikanischen Staaten ausdrücklich betont wurde⁽⁹⁾.

6.5.4 Unzulänglichkeiten auf dem Gebiet der Ausstattung mit Finanzmitteln sind eine der wesentlichen Ursachen, die bremsend auf die Produktivsysteme der Staaten Lateinamerikas und der Karibik wirken. Nicht nur die geringe Höhe der Spareinlagen, sondern auch die Ineffizienz der Vergabemechanismen machen es den Wirtschaftsbeteiligten, insbesondere den KMU (rund 80 % der Unternehmen der Region sind KMU oder Kleinstbetriebe), selbstständig Erwerbstätigen, Genossenschaften usw. schwer, schneller und leichter Zugang zu Finanzmitteln zu erhalten. Nötig wäre in dieser Hinsicht die Verbesserung der Systeme für Kleinstkredite und die Stärkung der Betriebsführungsfähigkeit der Kleinbetriebe und selbstständig Erwerbstätigen.

6.5.5 Die vergleichsweise wichtige Stellung, die der Primärsektor in vielen lateinamerikanischen und karibischen Ländern nach wie vor hat, rückt ihn neben einer Politik zur vertikalen und horizontalen Unterstützung der industriellen Entwicklung in das Zentrum der Reformen, die zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Angriff zu nehmen sind. Die Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft, die für viele Länder eine wichtige Devisenquelle ist, muss Hand in Hand mit der Lösung sozialer Konflikte gehen, die in den ländlichen Gebieten lang zurückreichen. Eine Agrarreform mit unterschiedlicher formaler und inhaltlicher Ausgestaltung je nach Land ist noch immer eine unumgängliche Notwendigkeit, um Millionen verarmter Bauern und Tagelöhner neue Chancen zu eröffnen, die Kapitalbildung und die Agrarproduktion zu erhöhen und so den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken.

6.5.6 Die regionale Wirtschaftsintegration, die neben einer Liberalisierung der Märkte auch Ausgleichs- und Solidarmechanismen ähnlich den Strukturfonds der EU vorsieht und sich nach und nach im MERCOSUR, in der Andengemeinschaft und zwischen diesen beiden subregionalen Zusammenschlüssen herausbildet, ist von großer Bedeutung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Staaten Lateinamerikas und der Karibik. Dies gilt ganz besonders für die nötige Diversifizierung der lateinamerikanischen Volkswirtschaften und die Notwendigkeit, wettbewerbsfähige Wirtschaftssektoren zu schaffen und Auslandsinvestitionen anzuziehen.

6.6 Umfang und Qualität der Beschäftigung

6.6.1 In den meisten lateinamerikanischen und karibischen Staaten ist das Ausmaß der Arbeitslosigkeit nach Einschätzung

der Bürger (Argentinien, Ecuador, Jamaika, Kolumbien...) eines der schwerwiegendsten sozialen Probleme. In all diesen Ländern nimmt die irreguläre Beschäftigung mit Besorgnis erregender Schnelligkeit zu. Die Erhöhung der Beschäftigungsquote und die Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen für alle Arbeitnehmer sind zwei zentrale Aufgaben, die die öffentlichen Institutionen und Sozialpartner in Lateinamerika und der Karibik mit größter Dringlichkeit lösen müssen.

6.6.2 Die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen erfordert tiefgreifende, konsensgetragene Eingriffe in die Funktionsweise der Arbeitsmärkte. Die in vielen Ländern der Region durchgeführten Arbeitsreformen haben die versprochenen Ziele der Beschäftigungsschaffung und Erhöhung des Angebots an guten Arbeitsplätzen verfehlt. In vielen Fällen haben sie sogar zu einer allgemeinen Verschlechterung der Qualität der Arbeit beigetragen, was am deutlichsten in den hohen Indikatoren der informellen Beschäftigung zum Ausdruck kommt.

6.6.3 Die quantitative und qualitative Verbesserung des Arbeitsplatzangebots in Lateinamerika und der Karibik muss u.a. bei folgenden strukturellen Anforderungen ansetzen: Konzipierung einer makroökonomischen Politik zur Reduzierung der extremen wirtschaftlichen Volatilität, Vervollkommen der Systeme der Arbeitsmediation, stärkere Verflechtung von Bildungswesen und Arbeitswelt, Entwicklung geeigneter Mechanismen für den Schutz der Arbeitnehmer vor Einkommensverlusten aufgrund der ständigen Arbeitsrotation, Verstärkung der Anstrengungen zur Befähigung der Arbeitnehmer, Durchsetzung der Arbeitsgesetzgebung und Förderung verhandlungs- und konsensgetragener Arbeitsbeziehungen.

6.7 Arbeitsrechte und sozialer Dialog

6.7.1 Der frühere Präsident der Europäischen Kommission, Jacques Delors, hat das europäische Gesellschaftsmodell als ein Modell beschrieben, das Staat und Markt, Privatinitiative und kollektive Rechte, Unternehmen und Gewerkschaften miteinander vereint. Das Vorhandensein eines demokratischen Rahmens von Arbeitsbeziehungen war und ist in Europa ein wichtiger Grund für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und den sozialen Zusammenhalt.

6.7.2 Neben der Achtung der Menschenrechte am Arbeitsplatz (wie sie in den wichtigsten Übereinkommen der IAO festgeschrieben sind) sind derartige Arbeitsbeziehungen gekennzeichnet durch das Vorhandensein repräsentativer Gewerkschaften und Unternehmerverbände, durch Verfahren für Tarifverhandlungen auf verschiedenen Ebenen und in einigen Fällen durch Formen der dreiseitigen Konzertierung über Leitlinien der Wirtschafts- und Sozialpolitik (von auf dem Verhandlungswege erarbeiteten Rechtsvorschriften bis zu Sozialpakten über Einkommen) sowie durch unterschiedliche Formen der Partizipation der Arbeitnehmer in Betrieben und Sozialinstitutionen (Sozialversicherung, Berufsausbildung usw.).

6.7.3 Das Fehlen gut entwickelter, wirklich demokratischer Systeme von Arbeitsbeziehungen ist einer der Hauptgründe für den schwachen sozialen Zusammenhalt in Lateinamerika.

⁽⁹⁾ XIII. iberoamerikanisches Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, Santa Cruz de la Sierra/Bolivien, 14./15. November 2003.

6.7.4 Im Juli 2001 legte die Europäische Kommission das Grünbuch „Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“ vor. Es steht in einer Reihe u.a. mit der Dreiseitigen Grundsatzerklärung zu multinationalen Unternehmen und Sozialpolitik der Internationalen Arbeitsorganisation.

6.7.5 Das Grünbuch enthält eine Reihe von Kriterien zur Definition der sozialen Verantwortung der europäischen Unternehmen: den Grundsatz der Freiwilligkeit (d.h. über die für die Unternehmen geltenden rechtlichen Verpflichtungen hinaus) der durchgeführten Maßnahmen; die Dauerhaftigkeit der eingegangenen Verpflichtungen (keine vereinzelt Maßnahmen, sondern eine neue Form der Unternehmensführung); die Einbeziehung der unternehmensinternen und -externen Beteiligten in die sie betreffenden Fragen; die Transparenz bei der Darlegung der Praktiken der sozialen Verantwortung.

6.7.6 Diese Kriterien sollten derart gefördert werden, dass alle in Lateinamerika und der Karibik tätigen multinationalen Unternehmen, insbesondere die europäischen, sie freiwillig so verinnerlichen, dass sie zu einem Motor und einem Vorbild für die Entwicklung demokratischer Spielregeln in den Arbeitsbeziehungen und das verantwortungsvolle Handeln der Unternehmen in Bezug auf Arbeits- und Umweltrechte werden.

6.8 Gesellschaftliche Artikulation durch eine starke Zivilgesellschaft

6.8.1 Die Stärkung der Demokratie, die Erhöhung der Lebensqualität und die Verbesserung der Regierungsführung erfordern eine intensivere soziale Partizipation. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft ist ein Ausdruck des Willens der Bürger bei der Verwirklichung des Allgemeininteresses, ein Anreiz für ein effizienteres Management der öffentlichen Angelegenheiten, ein Instrument der Kontrolle durch die Bürger und eine Form der effektiven Teilhabe an der Entscheidungsfindung in den öffentlichen und privaten Institutionen. Sie ist eine Voraussetzung für eine gute demokratische Regierungsführung.

6.8.2 Gemäß dem „Latinobarómetro“ ist ein Wesenszug, der in Lateinamerika als erstes ins Auge fällt, das geringe Maß des Vertrauens unter den Menschen. Maßnahmen zur Förderung des Gemeinsinns sind daher eine Grundbedingung dafür, den sozialen Zusammenhalt in Lateinamerika und der Karibik politisch zu untermauern.

6.8.3 Die Stärkung repräsentativer wirtschaftlicher und sozialer Organisationen, die Verpflichtungen eingehen können und unabhängig sind, ist eine wesentliche Vorbedingung für einen fruchtbaren sozialen und zivilen Dialog und damit letztlich für die Entwicklung der Staaten Lateinamerikas und der Karibik.

6.8.4 Die Beteiligung der Zivilgesellschaft manifestiert sich in Europa historisch nicht nur im Parteiensystem, sondern auch in den Systemen der Arbeitsbeziehungen und der sozialen Konzertierung, die bereits angesprochen wurden (und die ihren Niederschlag u.a. in der Schaffung von Wirtschafts- und Sozialräten bzw. -ausschüssen finden), sowie in der Beteiligung der sozialen Akteure in den verschiedenen Sozialinstitutionen (sozialer Dialog, Sozialschutz, Arbeitslosenversicherungen,

öffentliche Anstalten für Beschäftigung und Ausbildung usw.) sowohl auf Sektorebene als auch sektorübergreifend.

6.8.5 Die rechtliche Anerkennung gesellschaftlicher Organisationen, unter denen in den letzten Jahren die nichtstaatlichen Organisationen (NRO) besondere Bedeutung und Relevanz gewonnen haben, ist ein weiterer Pfeiler, auf die sich die Partizipation der Zivilgesellschaft stützt, ebenso wie die partnerschaftlichen Gespräche mit verschiedenen Organisationen, die Gruppeninteressen vertreten, und in neuerer Zeit auch der zivile Dialog.

6.8.6 Die lokale Ebene hat sich als besonders fruchtbar für diese Partizipation und für die Interaktion zwischen den repräsentativen Organisationen des sozialen und des zivilen Dialogs erwiesen.

7. Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika und der Karibik und ihre Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt

7.1 Der EWSA hat sich in einer Reihe von Stellungnahmen zu den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Staaten Lateinamerikas und der Karibik mit der geplanten gesamtamerikanischen Freihandelszone ALCA und mit verschiedenen Zusammenschlüssen und einzelnen Ländern der Region (MERCOSUR, Mexiko, Chile) beschäftigt. Er hat dabei den Stand der Beziehungen insbesondere aus dem Blickwinkel der wirtschaftlich-sozialen Dimension der einzelnen Assoziierungsabkommen beleuchtet.

7.2 Umfassendere, ausgewogenere Beziehungen

7.2.1 Nach Auffassung des EWSA kann die Vertiefung der Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik unter bestimmten Bedingungen kräftige Anstöße für die Verbesserung des sozialen Zusammenhalts in der Region geben. In diesem Sinne hat die EU vor kurzem Abkommen über die politische Assoziierung mit der Andengemeinschaft und mit Zentralamerika geschlossen. Darüber hinaus wurden ein Zeitplan und ein fester Termin für den Abschluss der Verhandlungen mit dem MERCOSUR festgelegt.

7.2.2 Der EWSA hat sich stets dafür ausgesprochen, die Verhandlungen mit dem MERCOSUR zügig zu Ende zu führen und sie nicht von den - seit dem Scheitern des jüngsten Gipfeltreffens in Cancún stagnierenden - Verhandlungen in der WTO abhängig zu machen. Er tritt für ein ausgewogenes, zufrieden stellendes Abkommen ein, das unter anderem auch die Landwirtschafts- und Dienstleistungsthematik berücksichtigt.

7.2.3 Der Abschluss eines Abkommens mit dem MERCOSUR und die Vertiefung der Abkommen mit der Andengemeinschaft (CAN) und dem Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt (MCCA) werden sicher zu einer größeren Ausgewogenheit in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und den Staaten Lateinamerikas und der Karibik beitragen, die zur Zeit durch ein steigendes Handelsbilanzdefizit der lateinamerikanischen Länder gegenüber der EU gekennzeichnet sind.

7.2.4 Nach Ansicht des EWSA muss zur Entwicklung einer biregionalen strategischen Allianz, wie sie auf den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Rio und in Madrid proklamiert wurde, eine gemeinsame Agenda aufgestellt werden, auf deren Grundlage rasch Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen mit der gesamten Region Lateinamerika aufgenommen werden können.

7.2.5 Als institutionelle Instrumente stützen sich die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika im wesentlichen auf Abkommen und Gipfeltreffen. Für die Aufstellung einer operativen Agenda müssten andere Strukturen für die Beziehungen geschaffen werden. In diesem Zusammenhang verdienen die Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten Erwähnung, für die es eine Gemeinsame Parlamentarische Versammlung und ein Ständiges Sekretariat in Brüssel gibt. Nach Ansicht des EWSA müssen im Rahmen der euro-lateinamerikanischen Allianz handlungsfähige, ständige und strukturierte Organe für die Beziehungen zwischen den beiden Weltregionen geschaffen werden.

7.2.6 Die EU sollte ihre Beziehungen strategisch so ausrichten, dass die Verbesserung des sozialen Zusammenhalts in Lateinamerika und der Karibik in all ihren Teilaspekten (handels-, technologie-, allgemein-, bildungs-, kulturpolitische Beziehungen, Entwicklungszusammenarbeit etc.) als Ziel festgeschrieben wird.

7.2.7 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Beziehungen der EU zu den Staaten Lateinamerikas und der Karibik über Handelsabkommen hinaus auch viel für die Aufwertung der EU als weltpolitischer Akteur, die Unterstützung eines Prozesses der regionalen Integration in Lateinamerikas und der Karibik, der im Unterschied zum ersten Vorhaben der ALCA der Region insgesamt und ihren verschiedenen subregionalen Zusammenschlüssen eine stärkere Verhandlungsmacht auf der internationalen Bühne verleiht, für den Aufbau einer neuen Weltwirtschaftsordnung und für einen international geordneten Umgang mit der Globalisierung leisten können. Die Eckwerte dieses internationalen Vorgehens müssen der Multilateralismus, die Unterwerfung unter das Völkerrecht, die Bewahrung der Umwelt, die Sicherung des Friedens und der Abbau der Entwicklungsunterschiede zwischen der nördlichen und der südlichen Erdhalbkugel sein.

7.3 Stärkung und Partizipation der organisierten Zivilgesellschaft

7.3.1 In den Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik müssen aus Sicht des EWSA Prozesse der regionalen Integration in Lateinamerika gestärkt werden, die nach dem Vorbild der europäischen Integration nicht nur auf eine Vergrößerung der Märkte zur Belebung des Wirtschaftswachstums abzielen, sondern auch Solidarmechanismen und soziale Normen umfassen, die die mit diesen Prozessen angestrebte Schaffung eines Binnenmarktes flankieren und einen stärkeren sozialen Zusammenhalt begünstigen.

7.3.2 In diesem Sinne tritt der EWSA dafür ein, dass die EU in Anlehnung an das Projekt „Unterstützung der sozialen

Dimension des MERCOSUR“ Projekte finanziert, die die soziale Dimension der subregionalen Integrationsprozesse und die beratenden Organe der organisierten Zivilgesellschaft im gesamten lateinamerikanisch-karibischen Raum stärken.

7.3.3 Außerdem spricht sich der EWSA dafür aus, dass in allen Abkommen zwischen der EU und den einzelnen Ländern und subregionalen Zusammenschlüssen in Lateinamerika und der Karibik institutionalisierte Verfahren - wie z.B. Gemischte Beratende Ausschüsse - vorgesehen werden, die es der organisierten Zivilgesellschaft erlauben, an der Entwicklung solcher Abkommen mitzuwirken und ihre Standpunkte dazu zur Geltung zu bringen. Dazu muss die EU den Auf- oder Ausbau von Partizipationsorganen der organisierten Zivilgesellschaft dort, wo sie noch nicht oder nur in rudimentärer Form bestehen, fördern.

7.3.4 Die Förderung direkter Kontakte zwischen den sozialen und berufsständischen Organisationen der EU und entsprechender Organisationen im lateinamerikanisch-karibischen Raum kann zur Weitergabe von Erfahrungen, zu einem wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Austausch und zur Stärkung der Organisationen der Zivilgesellschaft beitragen. Nach Ansicht des EWSA sollten bestehende Erfahrungen - z.B. im Unternehmerforum EU-MERCOSUR und in den NRO-Foren EU/Zentralamerika oder Mexiko - auf andere Sektoren ausgeweitet werden, namentlich auf den Bereich der Gewerkschaften (wo ein Arbeitsforum EU/Mercosur gegründet wurde), der Sozialwirtschaft und der Landwirtschaft.

7.3.5 Darüber hinaus spricht sich der EWSA dafür aus, dass die EU in Anlehnung an bestehende Haushaltslinien zur Förderung der städtischen Entwicklung und des Technologie- und Bildungsaustauschs eine Haushaltslinie für die Stärkung der Organisationen der Zivilgesellschaft (Gewerkschaften, Unternehmervereinigungen, gesellschaftliche Verbände) in Lateinamerika und der Karibik einrichtet.

7.3.6 Auch die Weltbank und der IWF sollten sich bei der Stärkung der Organisationen der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft in Zusammenarbeit mit dem EWSA und den anderen EU-Institutionen sowie der IAO engagieren.

7.3.7 Ein gut entwickelter Rahmen von Arbeitsbeziehungen ist eine wichtige Bedingung dafür, dass Prozesse der sozialen Konzertierung entstehen, die Produktivinvestitionen, ordentliche Arbeit mit garantierten Arbeitsrechten, die Stabilität der Wirtschaftstätigkeit, wirtschaftliche Umstrukturierungen und eine bessere Einkommensverteilung fördern. Für die Stärkung der Sozialpartner, der Systeme für Tarifverhandlungen und Konfliktbeilegung zwischen ihnen, die Formen der innerbetrieblichen Mitbestimmung und der Konzertierung zwischen den sozialen Akteuren würden europäische Erfahrungen - von Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften und anderen Verbänden auf Gemeinschafts- und einzelstaatlicher Ebene - einen wichtigen Beitrag darstellen.

7.4 Produktivinvestitionen und soziale Verantwortung der Unternehmen

7.4.1 Die Europäische Union ist einer der größten Investoren in Lateinamerika. Die ausländischen Direktinvestitionen aus Europa nehmen weiter zu, sodass sie gegenwärtig das größte Investitionsvolumen in der Region bilden. Für die Schaffung der - nationalen und internationalen - Bedingungen für die Gewährleistung der Qualität und Dauerhaftigkeit der Investitionsströme ist die Kooperation zwischen der EU und den Staaten der Region wichtig, insbesondere auch um Investitionen in die Infrastruktur, die für ausländische Direktinvestitionen ein bedeutsames Standortkriterium ist, zu verstärken. Nach Meinung des EWSA muss das entschiedene Handeln der in Lateinamerika investierenden europäischen Unternehmen, unterstützt durch die Gemeinschaftsinstitutionen und die Mitgliedstaaten, ein grundlegendes Element in den Beziehungen zu Lateinamerika und der Karibik und für die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sein.

7.4.2 Die finanzielle Unterstützung der KMU ist von besonderer Relevanz in Lateinamerika und der Karibik, um ihre Ausstattung mit Kapital, technologischem Know-how und Humanressourcen zu verbessern. In dieser Hinsicht wäre es sicher zweckmäßig, einen KMU-Fonds für Lateinamerika einzurichten, der mit Beiträgen aus den Mitgliedstaaten und der EU gespeist wird.

7.4.3 Zu dieser intensiveren europäischen Investitionstätigkeit muss ein stärkeres freiwilliges Engagement der in Lateinamerika und der Karibik investierenden Unternehmen kommen, eine Politik der sozialen Verantwortung zu betreiben, die über die entsprechenden nationalen (gesetzlich vorgeschriebenen oder vertraglich vereinbarten) Anforderungen und die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der IAO hinausgeht und damit richtungweisend für den Aufbau eines demokratischen Rahmens von Arbeitsbeziehungen sein kann.

7.4.4 Die Aufstellung einer Charta der Grundsätze der sozialen Verantwortung der Unternehmen (angefangen mit den europäischen) in Lateinamerika und der Karibik, die von den in der Region ansässigen Unternehmen aus freien Stücken angewandt werden könnten, wäre ein wirkungsvolles Mittel zur Förderung des sozialen Dialogs und des Umweltschutzes und damit des sozialen Zusammenhalts in der Region.

7.5 Einwanderung

7.5.1 Die Migrationsströme aus Lateinamerika und der Karibik in die Europäische Union haben in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen. Ein Beitrag, den die EU zum sozialen Zusammenhalt in Lateinamerika und der Karibik leisten könnte, wäre die Erarbeitung von Abkommen zur Erleichterung der regulären Einwanderung, der Integration der Immigranten und ihrer Familien in die EU-Mitgliedstaaten und die Konzipierung einer von den Herkunfts- und den Aufnahmeländern gemeinsam durchgeführten Entwicklungspolitik (Bildungsprogramme und Finanzierung produktiver Unternehmungen je nach Berufsausbildung, Ersparnisse, rückkehrende Emigranten etc.). Dies würde dem Aderlass an begabten, ideen-

reichen Köpfen Einhalt gebieten, die die Migration in die EU-Staaten für diese Länder darstellt.

7.6 Öffentliche Entwicklungshilfe

7.6.1 Nach Ansicht des Ausschusses sollte die EU, wie das Europäische Parlament gerade gefordert hat, einen biregionalen Solidaritätsfonds für Lateinamerika entwickeln und ausreichend ausstatten (mit dem u.a. die Verwaltung und Finanzierung von Programmen im Bereich der Gesundheit, der Bildung und der Bekämpfung der extremen Armut unterstützt wird) und im Hinblick auf die von der EU und ihren Mitgliedstaaten bereits eingegangenen Verpflichtungen die Beträge der öffentlichen Entwicklungshilfe für Lateinamerika aufstocken und ihre Durchführungsmodalitäten neu ausrichten. Darüber hinaus muss die Koordinierung mit anderen regionalen und internationalen Finanzierungsorganisationen verbessert werden.

7.6.2 Wie bereits ausgeführt, muss die EU nach Auffassung des EWSA die Förderung des sozialen Zusammenhalts als strategisches Ziel in all ihre Beziehungen (handels-, technologie-, wirtschafts-, bildungspolitische usw.) zu Lateinamerika und der Karibik einbeziehen. Davon abgesehen, bleiben sowohl die Entwicklungshilfe als auch die Entwicklungszusammenarbeit auch weiterhin sehr wichtig. In den ärmsten Ländern der Region muss sich die EU auf die Bemühungen zur Definition einer Strategie der Armutsverringerung konzentrieren, die die Ausrichtung der Hilfe auf das zentrale Ziel der Bekämpfung der Armut gewährleistet und eine bessere Koordinierung zwischen den Geberländern (zumindest den gemeinschaftlichen) ermöglicht. Bei den lateinamerikanischen und karibischen Ländern mit dem relativ niedrigsten Entwicklungsstand muss die Entwicklungskooperation der EU auf die Schaffung der Voraussetzungen gerichtet sein, die es diesen Ländern erlauben, sich unter vorteilhaften Bedingungen auf der internationalen Ebene einzufügen, die ihre Anfälligkeit für Einflüsse von außen verringern und Maßnahmen fördern, durch die Ungleichheiten korrigiert werden und die Institutionen in der Gesellschaft an Legitimität und Verwurzelung gewinnen. Dazu müssen politischer Dialog, technische Hilfe, finanzielle Kooperation und Unterstützung auf der internationalen Ebene miteinander verflochten werden.

7.6.3 In jedem Fall müssen sich die EU und ihre Mitgliedstaaten um mehr Qualität und Effizienz ihrer Hilfe bemühen. Dazu sind erstens die öffentlichen Maßnahmen kohärenter zu gestalten, zweitens muss die Koordinierung unter den Geberländern verbessert werden, und drittens sind eigene Entwicklungsprozesse der Empfängerländer zu stärken, die die grundlegenden Entscheidungen über Gestaltung und Verwaltung der Unterstützungsmaßnahmen selbst treffen müssen.

7.6.4 Nach Auffassung des EWSA sollte ein Teil der Gemeinschaftshilfe dafür eingesetzt werden, die Verhandlungskapazität der am wenigsten entwickelten Länder Lateinamerikas und der Karibik in multilateralen Foren zu stärken, indem die dafür zuständigen Institutionen unterstützt werden und ihnen Rückhalt gegeben wird. In allen Ländern der Region sollte sich die EU auf die arbeitsmarktgerechte Ausbildung der Humanressourcen und die Stärkung der Institutionen konzentrieren.

7.7 Verringerung der drückenden Auslandsverschuldung und finanzielle Unterstützung von Entwicklung und sozialem Zusammenhalt

7.7.1 Die Auslandsverschuldung ist für die Entwicklung vieler lateinamerikanischer und karibischer Länder nach wie vor eine erhebliche Belastung. Die hohe Auslandsverschuldung und die schlecht funktionierenden Finanzmärkte sind miteinander zusammenhängende Faktoren, die die aus- und inländische Investitionstätigkeit beeinträchtigen. Auch die Initiative der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds zur Schuldenentlastung der ärmsten Länder (Bolivien, Guayana, Honduras und Nicaragua gehören zu den lateinamerikanischen Ländern, die davon profitieren) hat die Probleme dieser Staaten nicht gelöst. Ein Schuldenerlass würde noch nicht einmal ausreichen, wenn er nicht durch Maßnahmen zur Förderung von Produktivinvestitionen flankiert wird.

7.7.2 Für mehr als 50 % der Schulden lateinamerikanischer und karibischer Länder sind die Gläubiger EU-Mitgliedstaaten. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten sich nach Auffassung des EWSA in den multilateralen Gremien dafür einsetzen, dass die Umschuldungsbedingungen überdacht, Formeln der Schuldentilgung durch Kooperationsprogramme im Umwelt- und Bildungsbereich usw. erarbeitet und Schuldenerlasse mit Investitionsverpflichtungen verknüpft werden (Unterstützung der ländlichen Entwicklung, Förderung der KMU, Schaffung grundlegender Infrastrukturen, Förderprogramme für Rückkehrer zur Aufnahme neuer Produktivtätigkeiten...).

7.7.3 Die Staaten Lateinamerikas und der Karibik, die selbst nur über eine geringe Fähigkeit zur internen Kapitalbildung verfügen, sind auf die Aufnahme von Finanzmitteln an den internationalen Finanzmärkten angewiesen. Der Zugang zu den Finanzmärkten unter angemessenen Bedingungen und zu akzeptablen Kosten wird stark von den Rating-Agenturen (Risikobewertung) bestimmt, die durch ihr faktisches Oligopol in vielen Fällen die nationalen Märkte finanziell destabilisieren und internationale Kredite für die Länder Lateinamerikas und der Karibik schwerer zugänglich machen. Wenn die Gemeinschaftsinstitutionen und die europäischen Finanzorganisationen für mehr Wettbewerb auf den Rating-Märkten sorgen würden, wäre der Entwicklung und den Zusammenhalt in der Region geholfen.

7.8 Stärkung der lokalen Dimension

7.8.1 Angesichts der Globalisierung gewinnt die lokale Ebene immer mehr an Bedeutung sowohl für die wirtschaftliche Entwicklung, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die soziale Integration als auch für die konkrete Verwirklichung einer partizipativen Demokratie. Die EU und ihre Mitgliedstaaten verfügen über Erfahrungen und Institutionen (verschiedene Formen der lokalen Konzertierung, Ausschuss der Regionen, Kongress der Gemeinden und Regionen Europas u.a.), die wert-

volle Impulse für die Stärkung lokaler Strukturen und lokaler Handlungsansätze geben können.

7.9 Stärkung der Sozialschutzsysteme

7.9.1 Die Sozialschutzsysteme sind zentraler Bestandteil einer Strategie, deren Ziele die soziale Inklusion, die Verringerung der Armut und die Stärkung der sozialen Wohlfahrt in Lateinamerika sind. Daher sollte die EU zum Aufbau umfassender Sozialschutzsysteme beitragen, die einzelnen Staaten der Region zur Unterzeichnung internationaler Abkommen über die Koordinierung ihrer Sozialgesetzgebung ermuntern, die Modernisierung der Verwaltung der Sozialschutzsysteme unterstützen und eine entsprechende Fachausbildung fördern.

7.10 Förderung einer ausgewogenen regionalen Entwicklung in Lateinamerika und der Karibik

7.10.1 Nach Auffassung des EWSA könnte die EU zu einer besseren, ausgewogeneren regionalen Integration der lateinamerikanischen und karibischen Staaten als einem wichtigen Faktor für deren Entwicklung und Eigenständigkeit nicht nur mit Assoziierungsabkommen, sondern auch durch technische Hilfe und Infrastrukturinvestitionen, durch institutionelle Verfahren und mit den Erfahrungen der Gemeinschaftspolitik beitragen. Dabei sollte nicht nur der EU und den einzelstaatlichen Regierungen, sondern auch den Arbeitgeberverbänden, den Gewerkschaften und anderen gesellschaftlichen Organisationen eine wichtige Rolle zukommen.

7.11 Nachhaltige Entwicklung

7.11.1 Angesichts der allgemein anerkannten Tatsache, dass eine nachhaltige Entwicklung mittel- und langfristig nur durch Fortschritte auf dem Gebiet des Umweltschutzes gewährleistet werden kann, sollte die EU in ihren Beziehungen zu Lateinamerika und der Karibik auf eine Spezialisierung der Produktion hinwirken, durch die die Erschöpfung der Naturressourcen als einem der großen Reichtümer der Region nicht beschleunigt wird.

7.12 Schutz der Menschenrechte

7.12.1 In zahlreichen Berichten internationaler Organisationen wird auf Probleme bei der Achtung der Menschenrechte in Lateinamerika und der Karibik aufmerksam gemacht. Menschenrechtler sind in vielen Fällen Opfer von Verfolgung, Diffamierung, Folter oder Mord. Gemäß einem Bericht der Vereinten Nationen (2002) finden 90 % aller weltweit verübten Morde an Menschenrechtlern in Lateinamerika statt. Die Verfolgung und Kriminalisierung von Führern vollkommen legitimer sozialer Bewegungen ist ein großes Hindernis für die Bekämpfung der Ausgrenzung und der sozialen Ungleichheit. Nach Ansicht des EWSA wäre ein Programm der EU zum Schutz von Menschenrechtlern in Lateinamerika und der Karibik daher sehr zweckmäßig.

7.13 Eine offene Stellungnahme

7.13.1 Diese Stellungnahme ist inhaltlich offen und wird erst nach der Debatte zu vollenden sein, die zum Thema „Sozialer Zusammenhalt in Lateinamerika und der Karibik“ auf dem Dritten Treffen der organisierten Zivilgesellschaft im April 2004 in Mexiko zu führen sein wird. Sie enthält Vorschläge für mögliche Beiträge, die die EU zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts in Lateinamerika und der Karibik leisten kann. Hinzukommen muss jedoch, was nach Ansicht der Organisationen der Zivilgesellschaft Lateinamerikas und der Karibik in den folgenden strategischen Handlungsbereichen - Rolle des Staates und seiner Institutionen, Steuersystem,

Bildung, Gesundheit, Sozialschutz, wirtschaftliche Infrastrukturen und Industriepolitik, Rahmen der Arbeitsbeziehungen, Partizipation der Zivilgesellschaft und Schutz der Menschenrechte - zur Verbesserung des sozialen Zusammenhalts in den Ländern der Region zu tun ist. Wenn sie ihre Ansichten geäußert haben und darüber eine Debatte geführt wurde, kann diese Stellungnahme um einen Anhang ergänzt oder eine zusätzliche Stellungnahme erarbeitet werden, um der Kommission „die Meinungen der organisierten Zivilgesellschaft Lateinamerikas, der Karibik und Europas“ vorzutragen, um die Kommissar Patten in seinem Stellungnahmersuchen gebeten hatte.

Brüssel, den 25. Februar 2004

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 (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften“

(KOM(2003) 452 endg. — 2003/0167 (COD))

(2004/C 110/13)

Der Rat beschloss am 4. August 2003 gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags, den Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 2. Februar 2004 an. Berichtersteller war Herr SIMPSON.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung vom 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 26. Februar 2004) mit 67 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat die Entwicklung der Zollpolitik aufmerksam verfolgt, denn sie betrifft die Einfuhren, die Ausfuhren und das Versandverfahren der Europäischen Union. Er hat die Veränderungen unterstützt, durch die die Rolle der Zollbehörden bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten aufgewertet wurde, unter anderem die Notwendigkeit, die Vorteile des Binnenmarktes stärker zur Geltung zu bringen, indem die Verzögerungen oder Störungen bei der Anwendung des Zollkodex der Gemeinschaften auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben. ⁽¹⁾

1.2 Der EWSA pflichtet den ehrgeizigen Zielen in der Kommissionsvorlage in Bezug auf die Vorzüge eines vereinfachten, papierlosen Umfelds bei, in dem die Zollbehörden ihre Funktionen wirksamer und effektiver wahrnehmen können.

1.3 Der Ausschuss begrüßt auch, dass hinsichtlich des strategischen Konzepts in Bezug auf die Zolldienste eine neue Ausrichtung gewählt wurde, indem seit kurzem der Durchführung der gemeinsamen Zollpolitik an einer Reihe neuer Außengrenzen nach der Erweiterung der Union zusätzliches, berechtigtes Gewicht beigemessen wird. Er ist sich auch des veränderten Umfelds bewusst, das durch die gestiegenen Erwartungen an Sicherheitsverfahren entstanden ist, insbesondere im Hinblick auf die Erfahrungen der USA, um die Bürger der Union zu schützen.

1.4 Der EWSA begrüßt daher die Mitteilungen der Kommission und unterstützt die vorgeschlagenen Änderungen des Zollkodex der Gemeinschaften im Rahmen der Überprüfung der Verordnung Nr. 2913/92.

2. Kommissionsmitteilung: ein vereinfachtes papierloses Umfeld

2.1 Diese Mitteilung ist ein Beleg für die konstruktive Rolle, die die Kommission bei der Koordinierung und Verbesserung der zahlreichen Zollverfahren in den Mitgliedstaaten spielen kann. Die Verantwortung für die Verwaltung der Zolldienste verbleibt bei den einzelnen Mitgliedstaaten; aber jeder Mitgliedstaat wird davon profitieren, wenn die Verfahren logisch und so gestaltet werden, dass sie die grenzübergreifende Zusammenarbeit erleichtern.

2.2 Idealerweise sollten die Verfahren harmonisiert werden, um die Auswirkungen des funktionierenden Binnenmarkts ohne Binnengrenzen noch zu verstärken und dabei einen abgestimmten Verwaltungsrahmen für die Zolldienste anzuwenden.

2.3 Für diese Harmonisierung ist wichtig, wie stark die Verwaltungen untereinander zusammenarbeiten. Zudem muss ein Kontrollmechanismus vereinbart werden. Die Harmonisierung kann zudem noch verstärkt werden, indem die Dokumente genormt und die Übertragungsverfahren modernisiert werden.

2.4 Es verwundert daher nicht, dass die Kommission die Grundsätze für die Vereinfachung und die Anwendung der Konzepte der elektronischen Behördendienste mit dem Ziel dargelegt hat, im Rahmen einer Überprüfung Methoden einer besseren Rechtsetzung in Bezug auf die Zollverwaltungen zu ermitteln.

2.5 Insbesondere wegen der neuen Bedeutung der Zolldienste für die Bewertung von Sicherheitsrisiken auf Grund des Terrorismus und des Handels mit gefährlichen Gütern bzw. Gütern, mit denen Anschläge verübt oder Betrug begangen werden soll - aber nicht nur deshalb - geht es bei der Harmonisierung der Zollverfahren nicht nur um die Vereinfachung der Dokumentation und um die Vereinfachung von Dokumentation und Information. Die Zolldienststellen müssen nunmehr auch eine geeignete Risikoanalyse verwenden um zu bestimmen, wie und in welchem Umfang überwacht werden muss, um das Umgehen von Zollkontrollen aufzudecken und zu verhindern, sowie um festzustellen, welche Stoffe größere Sicherheitsrisiken mit sich bringen.

2.6 Diese Zuständigkeiten müssen so angenommen werden, dass auch dem Ziel der Erleichterung des Handels innerhalb der Union Rechnung getragen wird, indem insbesondere die besonderen Schwierigkeiten anerkannt werden, die nach der Erweiterung der Union sowie auch zwischen der Union und anderen Handelsnationen auftreten. Eine erhöhte Wachsamkeit muss einen Ausgleich in verbesserten Verfahren finden, auf die sich alle Mitgliedstaaten der Union verständigen.

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA — „Zoll 2007“, ABL C 241/8 vom 7.10.2002.

Stellungnahme des EWSA über das EDV-gestützte System, verbraucherpflichtige Waren, ABL C 221/1 vom 17.9.2002.

3. Vorschläge der Kommission für ein einfacheres, papierloses Umfeld

3.1 Die Kommission hat den Rat und das Parlament aufgefordert, die fünf folgenden, strategischen Ziele zu unterstützen:

3.1.1 Die Zollverfahren werden vollständig überarbeitet und radikal vereinfacht; dabei ist der Einsatz moderner Arbeitsmethoden, einschließlich der umfassenden Nutzung von IT-Anwendungen sowie der Risikoanalyse vorgesehen.

3.1.2 Die Arbeit der Zollverwaltungen sollte so organisiert werden, dass der Binnenmarkt den Wirtschaftsunternehmen zugute kommt, d.h. unabhängig davon, wo ein Zollverfahren beginnt und wo es endet.

3.1.3 Der Zoll sollte bei seiner Tätigkeit sicher stellen, dass der Binnenmarkt ordnungsgemäß funktioniert und dass keinerlei Handelsschranken, auch nicht digitaler Natur, aufrechterhalten oder neu errichtet werden.

3.1.4 Die Zollkontrollen werden überall an der Außengrenze der EU mit derselben Gründlichkeit und Zuverlässigkeit durchgeführt, besonders wo es um den Schutz der Bevölkerung und um Sicherheitsbelange geht; dies erfordert ein gemeinsames Risikomanagement.

3.1.5 Die von den Mitgliedstaaten betriebenen IT-gestützten Zollsysteme müssen den Wirtschaftsunternehmen überall dieselben Möglichkeiten bieten und sollten vollständig kompatibel sein.

3.2 Die Erreichung dieser strategischen Ziele ist natürlich davon abhängig, inwieweit die Grundsätze von allen 25 Mitgliedstaaten anerkannt und einheitlich angewandt werden.

3.2.1 Die Kommission verweist darauf, dass eine frühe Einführung des papierlosen Umfelds nur allzu logisch ist, denn bei der Annahme der Dokumente wurden die vorhandenen Instrumente zur Unterstützung des elektronischen Geschäftsverkehrs und der elektronischen Behördendienste genutzt.

3.2.2 Alle Mitgliedstaaten sollten Regelungen für den Informationsaustausch unter Verwendung der Informationstechnologie treffen. Diese Technologie sollte so entwickelt werden, dass es nicht zu Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten kommt, durch die digitale Schranken aufgebaut würden. Die Systeme sollten aufeinander abgestimmt werden, damit Kompatibilität und Verbindungsfähigkeit gewährleistet sind.

3.2.3 Die Kommission hat zudem Grundsätze entwickelt, um die Zollverwaltung zu vereinfachen. Die Grenzkontrollen würden im Wesentlichen auf Sicherheitsbelange der Zollkontrollen beschränkt und die sonstigen Kontrollen sollten den für den Sitz der Wirtschaftsbeteiligten zuständigen Zollbehörden übertragen werden. So könnte das Risiko von Betrügereien und mangelnder Rechtserfüllung minimiert werden.

3.2.4 Die Kommission begreift sich selbst als Impulsgeber für die Konzeption und Einführung dieser Veränderungen. Es sei notwendig, die Interoperabilität im Rahmen einer Weiterentwicklung der Initiative eEurope 2005 zu gewährleisten. Zugleich wird die Notwendigkeit gesehen, die Bedeutung der im Weißbuch über Europäisches Regieren dargelegten Initiative „bessere Rechtsetzung“ zu begreifen und diese umzusetzen.

3.3 Zu den Nutznießern einer verbesserten Zollabfertigung würden zählen:

3.3.1 die Gesellschaft als Ganzes wegen des höheren Schutzniveaus;

— indem Verbraucher vor gedumpten und subventionierten Waren und gegen Einfuhren der Produkt- und Markenpiraterie geschützt werden;

— indem die öffentliche Gesundheit und die Umwelt geschützt werden, weil für die Einfuhr gefährlicher Substanzen eine Abschreckung aufgebaut bzw. die Einfuhr verhindert wird;

— indem gegen kriminelle Tätigkeiten vorgegangen wird, unter anderem gegen Geldwäsche, illegalen Waffenhandel oder Kinderpornographie;

— indem Betrug in Form der Hinterziehung indirekter Verbrauchsteuern aufgedeckt wird;

— indem die regionale Integration im Wege von Beziehungen des Präferenzhandels gefördert wird.

3.3.2 die Unternehmen, weil sie einfachere und effizientere Zolldienste bekommen:

— effizientere Leistungen der Zollbehörden;

— stärkere Erleichterung der Handelsvorgänge, vor allem wenn Einfuhrort bzw. Ausfuhrort vom Bestimmungsort bzw. Herkunftsort weit entfernt sind (und dieser hinter einer Grenze eines Mitgliedstaats liegt);

— größere Einheitlichkeit bei der Anwendung der Zollvorschriften;

— Möglichkeit der Nutzung einer einzigen Anlaufstelle für Zollanmeldungen (hinzu kommen die geltenden Bestimmungen über den Versand vom Einfuhrort zum Bestimmungsort);

— Normung und Vereinfachung der Informationsanforderungen und vereinfachte Verwaltungsverfahren;

— geringere Notwendigkeit physischer Kontrollen durch geeignete Techniken der Risikoanalyse.

4. Allgemeine Bemerkungen des Ausschusses zu der Mitteilung über eine vereinfachte, papierlose Umgebung für die Zolldienste

4.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss pflichtet den von der Kommission aufgestellten strategischen Zielen zur Verbesserung des Umfelds für die Zolldienste uneingeschränkt bei.

4.2 Ganz natürlich kommt es zu einer Kollision zwischen den Bemühungen zur Vereinfachung und Erleichterung des Handels mit der Notwendigkeit, die Standards der Durchsetzung zu erhöhen. Daraus folgt, dass die Ziele klarer festgelegt und die Risiken bewertet werden müssen, um zu bestimmen, wie streng oder locker die Kontrollen sein können, und dass gemeinsame Normen überall an den Außengrenzen der Union durchgesetzt werden müssen.

4.2.1 Der Ausschuss erkennt an, dass die Zollüberwachung nunmehr seit den Ereignissen vom 11. September 2001 in den USA nicht nur auf Verstöße gegen die Handelsnormen und die Entrichtung von Zöllen achten, sondern sich auch verstärkt der Gewährleistung der Sicherheit widmen muss, um terroristische Aktivitäten zu unterbinden.

4.3 Der Ausschuss hat die in die Einzelheiten gehenden Vorschläge über die Verwaltung zur Kenntnis genommen, die die Kommission mit den einschlägigen Vertretern der Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung des Aktionsplans zu erörtern gedenkt.

4.4 Die Grundprinzipien dafür sind sinnvoll und wünschenswert. Der Ausschuss nimmt insbesondere folgende Schwerpunkte zur Kenntnis:

- die Zollverwaltungen der Gemeinschaft sollen handeln, als wären sie eine einzige Verwaltung;
- Teilen von Risikoinformationen;
- weitgehend gemeinsame Regelungen und Datenanforderungen;
- Einführung einer „einzigen europäischen Bewilligung“ zur Ausweitung der Nichterhebungsverfahren;
- Verschmelzung der bisherigen 13 Zollverfahren (Verfahren und Dokumente) in nur drei verschiedene Verfahren (Einfuhr, Ausfuhr einschließlich Wiederausfuhr sowie Nichterhebungsverfahren);
- elektronische Weiterleitung von Daten;
- Aufstellung eines Zeitplans für den Übergang von papiergestützten Systemen zu elektronischen Systemen;
- Verbesserung der Interoperabilität nationaler Systeme;
- zügigere Überlassung der Waren mit Unterstützung der Unternehmen nach gemeinsam vereinbarten Verfahren für die Anmeldung (und Vorab-Anmeldung);
- Definition der Rechte und Pflichten der Wirtschaftsunternehmen und der Spediteure;

4.5 Der Ausschuss nimmt die sechs Vorschläge im Rahmen dieses Programms für erweiterte elektronische Zolldienste zur Kenntnis und begrüßt den ehrgeizigen Zeitplan für ihre Erörterung und die spätere Umsetzung.

4.6 Der Ausschuss möchte die Kommission auf zwei besondere Eigenheiten dieser Grundsätze für die Maßnahmen hinweisen. Zunächst unterstützt der Ausschuss, dass der möglichen Einsatz der „neuen Technologien“ (IKT) herausgestrichen wird, und er schlägt vor, die Kommission solle einen besonderen Zusatz zum IDA-Projekt entwickeln, um die Verwaltung der Zolldienste zu unterstützen.⁽²⁾ Zweitens wünscht der Ausschuss, dass im Zuge einer vorsichtigen Beschränkung der IKT-Systeme in besonderer Weise dem Erfordernis Rechnung getragen wird, den Wirtschaftsbeteiligten die Vertraulichkeit von betrieblichen, personenbezogenen und kommerziellen Daten zu gewährleisten.

5. Mitteilung über die Rolle des Zolls bei einer integrierten Verwaltung der Außengrenzen

5.1 In dieser zweiten Mitteilung hat die Kommission den Rat, das Parlament und den EWSA aufgefordert, eine Reihe von Maßnahmen zu unterstützen, durch die die integrierte Verwaltung der Außengrenzen verbessert wird. Diese Vorschläge sind eine Weiterentwicklung der Strategie für die Zollunion, die in einer Ratsentschließung Rückendeckung fand.⁽³⁾ Diese Mitteilung ist eine unmittelbare Folgemaßnahme zu der früheren Mitteilung der Kommission vom Mai 2002 „Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten“.⁽⁴⁾

⁽²⁾ In der EWSA-Stellungnahme zur Interoperabilität europaweiter elektronischer Behördendienste werden die Vorzüge der Initiativen IDA und IDAbc hervorgehoben (siehe TEN/154).

⁽³⁾ ABl. C 171 vom 15.6.2001.

⁽⁴⁾ KOM(2002) 233 vom 7.5.2002.

5.2 Ziel der Mitteilung ist, „dem Zoll und den anderen für die Verwaltung der Warenströme an der Außengrenze zuständigen Diensten die Mittel an die Hand zu geben, um gemeinsam die Gefahren für Schutz und Sicherheit der Gemeinschaft in allen ihren Formen bekämpfen zu können“.⁽⁵⁾

5.3 Die Kommission bittet um Unterstützung, damit die Vorschläge zur Umsetzung ohne Verzögerung vorgelegt werden können. Die Kommission ist sich bewusst, dass sie als Impulsgeber für Maßnahmen überall in der Gemeinschaft tätig wird. Sie erkennt zudem an, dass für die Realisierung der Vorschläge finanzielle Zusagen auf gemeinschaftlicher Ebene notwendig sein werden, damit die Verwaltungssysteme so angepasst werden können, dass die Interoperabilität verbessert wird, wobei insbesondere die Erfordernisse in den neuen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sind.

5.4 Die Leitlinien für die Erörterung dieser Veränderungen beruhen auf Vorschlägen, die in den fünf folgenden Gruppen zusammengefasst sind:

- i. Rationalisierung der Zollkontrollaufgaben an den Grenzstellen,
- ii. Entwicklung eines gemeinsamen Konzepts für die von Waren ausgehenden Risiken und Nutzung dieses Konzepts durch einen gemeinsamen Konzertierungs- und Kooperationsmechanismus,
- iii. Gewährleistung einer angemessenen Personal- und Sachmittelausstattung an den Außengrenzen,
- iv. Durch geeignete Rechts- und Verwaltungsvorschriften die Sicherheitsdimension der Zollaufgaben festschreiben,
- v. Verstärkte Zusammenarbeit mit der Polizei, dem Grenzschutz und den übrigen Behörden an den Außengrenzen.

6. Allgemeine Bemerkungen zur integrierten Verwaltung der Außengrenzen

6.1 Mit den ersten beiden Leitlinien werden in Punkt 5.4 die in der früheren Debatte (siehe oben) über ein einfacheres und papierloses Umfeld für die Zolldienste angeführten ehrgeizigen Ziele weiter ausgeführt.

6.1.1 Der Ausschuss stellt fest, dass die Kommission im Zusammenhang mit den Grenzstellen das Wort „Rationalisierung“ verwendet. Angesichts der zahlreichen vorrangigen Aufgaben, die zu prüfen sind, würde es der Ausschuss vorziehen, wenn die Kommission bemüht wäre, die Anzahl zu optimieren, statt einem Konzept zu folgen, das offenbar den sich ändernden Notwendigkeiten weniger gut Rechnung trägt.

6.2 In den drei anderen Leitlinien wird eine Diskussion über Fragen im Zusammenhang mit anderen Diensten wie auch mit den Zolldiensten eröffnet, und es werden kooperative Formen der Zusammenarbeit vorgeschlagen, die zu einer besseren Verwaltung an den Außengrenzen führen.

6.3 Die Vorschläge zur Erreichung einer optimalen Personalarbeitskraft und Sachmittelausstattung sind ein logisches Ziel für die Gemeinschaft, aber die detaillierten Anregungen bedeuten Mehrkosten, die vor allem für die neuen Mitgliedstaaten schwer zu Buche schlagen würden. Ist die Gemeinschaft daran interessiert, Verbesserungen an den Außengrenzen zu erreichen, so wäre es wünschenswert, dafür ein entsprechendes Finanzinstrument einzusetzen. Damit stellt sich die Frage, ob die Zuständigkeit der Gemeinschaft ausgeweitet werden sollte.

⁽⁵⁾ KOM(2003) 452 vom 24.7.2003, S. 37.

6.4 Die Kommission spricht sich nicht nur dafür aus, dass die Gemeinschaft die Umsetzung der verbesserten Maßnahmen finanziell unterstützt, da sie die neuen Mitgliedstaaten betreffen. Sie schlägt zudem die Entwicklung gemeinsamer Lehrgänge für die Zollbediensteten, die Ermittlung der besten Verfahren zur Gewährleistung der Sicherheit an den Außengrenzen sowie die Bildung schneller Eingreiftruppen für unvorhergesehene Risiken vor.

6.5 Diese Erfordernisse aber auch Chancen belegen, dass es durchaus angezeigt ist, der Kommission im Namen der Gemeinschaft größere Befugnisse bei der Behandlung der einschlägigen Fragen zu geben. Insbesondere befürwortet der Ausschuss die Einführung von Gemeinschaftskontrollen zur Gewährleistung einer wirksamen Zollkoordinierung an den EU-Außengrenzen.

6.6 Die Notwendigkeit einer Stärkung der Zusammenarbeit und der Autorität der verschiedenen Behörden an den Außengrenzen geht weit über den Bereich der Zolldienste hinaus. Der Ausschuss begrüßt, dass die Kommission diese Erfordernisse ermittelt hat. Seines Erachtens wird es aber für Verbesserungen im Wesentlichen einer guten Abstimmung über die Zusammenarbeit zwischen jenen Ämtern bedürfen, die eine gemeinsame Verantwortung tragen, jedoch unterschiedlichen nationalen Behörden unterstehen, und deren Funktionen nicht genau denen der Zolldienste gleichen.

6.7 Der Ausschuss unterstützt den Vorschlag, dass die Kommission für diese wichtigen Dienste Vereinbarungen fördert, in denen die Teilung der Verantwortung im beiderseitigen Interesse der Ämter geregelt wird.

6.8 Der Ausschuss begrüßt den Beschluss des Rates vom 5. November 2003, die Vorschläge der Kommission im Hinblick auf eine Stärkung der Rolle des Zolls beim Sicherheitsmanagement an den Außengrenzen zu unterstützen. Er nimmt Kenntnis von der Aufforderung an die Kommission, alle erforderlichen Vorschläge zur Umsetzung dieses Konzepts vorzulegen und dabei der Stärkung des Informationsaustausch zwischen allen Verwaltungen und am internationalen Handel beteiligten Unternehmen zu verbessern⁽⁶⁾.

7. Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften

7.1 Im Anschluss an die beiden Mitteilungen der Kommission wird der Entwurf für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften vorgelegt.

7.2 Da sich in diesem Verordnungsentwurf einige der wichtigsten Vorschläge aus den beiden Mitteilungen wiederfinden, die im Wege einer formellen Änderung des Zollkodex realisiert werden können, und da der EWSA den wesentlichen Inhalt dieser Vorschläge bejaht, begrüßt der Ausschuss die meisten der vorgeschlagenen Änderungen an der geltenden Verordnung.

7.3 Kohärenz und Wirksamkeit einer gemeinschaftsweiten Durchführung der Aktionen im Bereich Zoll können durch diese Maßnahmen nur verbessert werden. Der Ausschuss stellt fest, dass die Legislativvorschläge in folgenden Punkten Klarheit bringen:

- das breitere Konzept der Zollverantwortung, das auf andere Rechtsvorschriften über die Ein- und Ausfuhr von Waren ausgedehnt wird, und die Koordinierung mit anderen staatlichen Behörden;
- klarere Begriffsbestimmungen im Zusammenhang mit den „Wirtschaftsbeteiligten“;
- Übertragung der Aufgabe an die Kommission, einen gemeinsamen Rahmen für das Risikomanagement zu schaffen;
- Präzisierung der Nutzung des Austauschs vertraulicher Daten.

7.4 Ein Schlüsselement der vorgeschlagenen Verordnung ist die neue Forderung, dass die Anmeldung vor dem Eintreffen der Waren vorgelegt werden muss. Dies hängt mit dem Grundsatz zusammen, dass die Waren letztlich am Ort der Niederlassung des Beteiligten, nahe beim deklarierten Bestimmungsort, und nicht an den Außengrenzen abgefertigt werden sollen.

7.5 Der Ausschuss hat jedoch große Vorbehalte gegenüber der „Grundregel“, dass die Vorab-Anmeldung grundsätzlich 24 Stunden vor der Gestellung der Waren bei den Zollbehörden erfolgen muss. Die Kommission erkennt an, dass der Handel bei bestimmten Warenkategorien mit äußerst nachteiligen Wirkungen verzögert würde, sollte diese Vorschrift auf diese Kategorien angewandt werden. Ein Beispiel dafür sind Waren, deren Transport weniger als 24 Stunden dauert.

7.6 Mit dem vorgeschlagenen Wortlaut von Artikel 36 Buchstabe a) des Zollkodex bietet sich die Aussicht auf Verfahren, mit denen festgelegt wird, wann die 24-Stunden-Forderung ausgesetzt werden kann. Der Ausschuss schlägt vor, klar und deutlich die Vorschriften darüber zu erlassen, wann eine Vorab-Anmeldung binnen 24 Stunden erforderlich ist, noch bevor der Kodex geändert wird. Dadurch könnte ausdrücklich festgelegt werden, in welchen Bereichen der Handel negativ beeinträchtigt würde, und es könnten geeignete Kompromissverfahren für diese Fälle angenommen werden, die dann nicht als Ausnahme von der Grundregel anzusehen wären. Eine generelle Ausnahme sollte jedoch für Ausfuhren zugelassener Wirtschaftsbeteiligter vorgesehen werden, da deren Verfahren ja bereits anlässlich der Bewilligungserteilung überprüft worden sind.

8. Zusammenfassung

8.1 Die Kommissionsmitteilungen und die vorgeschlagene neue Verordnung eröffnen die Perspektive einer Verbesserung bei der Durchsetzung eines einheitlichen Zollkodex überall in der Gemeinschaft.

8.2 Der Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung des Zollkodex der Gemeinschaft steht nur dann im Einklang mit den in den beiden Mitteilungen aufgeführten Grundsätzen, wenn eine einheitliche Umsetzung inklusive der elektronischen Systeme erfolgt.

8.3 Die Grundsätze eines vereinfachten, papierlosen Umfelds für Zoll und Handel erscheinen nunmehr sinnvoll und praktisch realisierbar. Sie sind zudem notwendig für das Funktionieren des Binnenmarktes der Union, bei dem keine unnötigen Reibungsverluste auftreten sollen.

⁽⁶⁾ Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates vom 5. November 2003.

8.4 Die Grundsätze in Bezug auf die Festlegung gemeinsamer Normen für die Zolldienste an den Außengrenzen der Union ergeben sich aus dem Konzept der Union als einer einheitlichen Handelszone.

8.5 Auch ist zu begrüßen, dass die Notwendigkeit anerkannt wird, ein kooperatives Umfeld zu schaffen, um eine höchstmögliche Effizienz der Zolldienste, des Grenzschutzes, der Sicherheitsüberwachung und der gemeinsame Strategien für das Risikomanagement zu erreichen.

8.6 Der Ausschuss wünscht, dass die zahlreichen Verbesserungen der Maßnahmen und Dienste sobald als möglich in Kraft treten.

8.7 Angesichts des Fehlens einer Gemeinschaftszuständigkeit für die Erbringung von Zolldiensten bringen uns diese Veränderungen einem Rahmen näher, in dem eine einzige Zollbehörde das Funktionieren der Gemeinschaft verbessern kann.

Brüssel, den 26. Februar 2004

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses
Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Bedeutung der Kernenergie für die Stromerzeugung“

(2004/C 110/14)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 23. Januar 2003, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Die Bedeutung der Kernenergie für die Stromerzeugung“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 8. Januar 2004 an. Berichterstatter war Herr CAMBUS.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 25. Februar) mit 68 gegen 33 Stimmen bei 11 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

EINLEITUNG

Diese Initiativstellungnahme soll einen Beitrag leisten zur Erhellung der Debatte über die Nuklearstromerzeugung, die die Kommission mit dem Grünbuch über die Energieversorgungssicherheit der Union und das sog. Nuklearpaket betreffend allgemeine Sicherheitsgrundsätze und die Behandlung abgebrannter Brennelemente sowie radioaktiver Abfälle neu angefasst hat.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat zu jeder dieser Initiativen eine befürwortende Stellungnahme abgegeben. In seiner Stellungnahme zum Grünbuch (CES 705/2001 vom 1.5.2001) bekräftigte er insbesondere: „Im Zusammenhang mit der Kernenergie bestehen Probleme, sie hat jedoch auch eindeutige Vorteile. Über die Nutzung der Kernenergie entscheiden die Mitgliedstaaten. Es ist jedoch schwer vorstellbar, wie die EU in Zukunft ohne Beibehaltung zumindest des heutigen Anteils der Kernenergie an der Stromproduktion die Energieversorgung und einen annehmbaren Preis gewährleisten sowie den Herausforderungen der Klimaveränderung begegnen kann.“ (Ziffer 5.7.8).

In seiner Stellungnahme zum sog. Nuklearpaket (CES 411/2003 vom 26.3.2003) befürwortete er weitgehend die Initiative der Kommission und ergänzte sie durch sach- und fachkundige Empfehlungen.

In dieser Stellungnahme nun folgt die Auseinandersetzung mit den übrigen — namentlich den ökologischen, physiologischen und ökonomischen — Aspekten und Risiken der Kernkraft, die der Ausschuss im Interesse eines eingehenden Verständnisses der Energieproblematik der Union und einer möglichst umfassenden und informierten Debatte für unerlässlich hält.

Die dieser Stellungnahme zugrunde liegenden quantitativen und qualitativen Daten beziehen sich aus Kohärenzgründen auf die EU-15, denn die künftigen Perspektiven bauen auf einer Analyse der bisherigen Entwicklungen auf. Eine Berücksichtigung der Beitritts- und Bewerberstaaten wirkt sich zwar in jedem Fall zahlenmäßig aus, hat jedoch keinen Einfluss auf die eigentliche Problematik der Kernenergienutzung und ihre Vor- und Nachteile.

Die Sicherheit der Kernkraftwerke der Beitritts- und Bewerberstaaten wird seit 1992 analysiert und ist Gegenstand von

Aktualisierungsprogrammen, die entsprechend den jeweiligen Erfordernissen Stilllegungs-, Anpassungs- und Ausbildungsmaßnahmen umfassen. Um das Sicherheitsniveau aufrecht zu erhalten bzw. sogar zu verbessern, bedarf es einer ununterbrochenen Wachsamkeit der Betreiber und der für die Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten.

Schließlich zeigt der Titel der Stellungnahme selbst ihre Grenzen auf; sie ist nur ein Teilelement in einer umfassenderen Debatte über die Energiepolitik, die bereits in anderen Stellungnahmen thematisiert wurde und die insbesondere bezüglich der Entwicklung erneuerbarer Energien und der Steuerung der Nachfrage fortgesetzt werden muss.

1. Teil 1: Nuklearstromerzeugung heute

1.1 Die derzeitige Nuklearstromerzeugung weltweit

1.1.1 Im Jahr 2002 waren weltweit 441 Leistungsreaktoren mit einer installierten Gesamtkapazität von 359 Gwe in Betrieb und 32 neue Reaktoren im Bau befindlich. Mit 2.574 TWh lieferten die in Betrieb befindlichen Kernkraftwerke ca. 17 % der weltweiten Gesamtstromerzeugung. Der Anteil der Kernkraft an der Stromerzeugung in der EU beläuft sich auf 35 %.

1.1.2 Zur Deckung des Gesamtprimärenergiebedarfs von 9.963 Mtep im Jahr 2000 trug die Kernkraft mit 6,7 % bei, die erneuerbaren Energieträger mit 13,8 % (Biomasse und Siedlungsabfälle mit 11 %, die Wasserkraft mit 2,3 %, Erdwärme, Sonnenenergie, Windkraft mit 0,5 %) und die fossilen Brennstoffe mit 79,5 % (Erdöl mit 34,9 %, Kohle mit 23,5 % und Erdgas mit 21,1 %).

1.1.3 In 32 Ländern wird Nuklearstrom erzeugt. Im Jahr 2002 betrug der Anteil der Kernkraft an der Gesamtstromerzeugung zwischen 80 % in Litauen, 77 % in Frankreich und 1,4 % in China. Der Bau von 32 neuen Leistungsreaktoren verdeutlicht, dass sich die Kernkraftindustrie international im Ausbau befindet, und das kann die EU im Zuge ihrer energie- und industriepolitischen Überlegungen nicht einfach ignorieren. Die finnische Regierung erteilte dem finnischen Energiekonzern TVO im Januar 2002 die grundsätzliche Genehmigung zum Bau eines fünften Kernkraftwerks, die im Mai 2002 durch das Parlament bestätigt wurde.

1.1.4 Schweden dagegen hatte sich 1980 im Rahmen einer Volksabstimmung für die Stilllegung seiner 12 Kernkraftwerke bis zum Jahr 2010 ausgesprochen. Das schwedische Parlament und die schwedische Regierung mussten jedoch 1997 feststellen, dass die Ersetzung dieser Kraftwerke durch andere Energieträger nicht realisierbar war. 2003 konnte nur ein einziger Reaktor, Barsebäck Block 1 (600 MW Leistung), stillgelegt werden. Die Stilllegung von Block 2, die 2003 nicht möglich ist, wird derzeit erörtert. Es wird erwogen, mit den Kernkraftwerksbetreibern über einen schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie nach deutschem Vorbild zu verhandeln. Einer jüngst durchgeführten Meinungsumfrage zufolge befürwortet die Bevölkerung inzwischen eher eine Fortsetzung der Nutzung der Kernenergie.

1.1.5 In Belgien beschloss die Regierung im März 2002 den Ausstieg aus der Kernenergie ab 2015 und das Parlament stimmte diesem Beschluss Anfang 2003 zu. Demnach beträgt die maximale Laufzeit eines Atomkraftwerks 40 Jahre, so dass die Reaktoren zwischen 2015 und 2025 abgeschaltet werden sollten; neue Reaktoren dürfen nicht mehr gebaut und/oder in Betrieb genommen werden. Allerdings ermöglicht das Gesetz die weitere Nutzung der Kernenergie bei einer Gefährdung der Stromversorgungssicherheit.

1.1.6 In Deutschland hat die Regierungskoalition aus SPD und Grünen einen schrittweisen Ausstieg aus der Kernkraft beschlossen und sich diesbezüglich in einer freiwilligen Vereinbarung mit der Atomindustrie geeinigt: nach schwierigen Verhandlungen einigte sich die Regierung mit den Betreibern der 19 deutschen Atomkraftwerke auf eine durchschnittliche Betriebsdauer der Kernkraftwerke von ihrer Inbetriebnahme an gerechnet von durchschnittlich 32 Jahren. Ein erstes AKW ist bereits abgeschaltet, die meisten Reaktoren werden zwischen 2012 und 2022 abgeschaltet.

1.1.7 Außerhalb der EU, aber in geografischer Hinsicht mitten unter uns, haben die Bürger der Schweiz im Mai 2003 zwei Anti-Kernkraft-Initiativen — „Moratorium plus“ und „Strom ohne Atom“ — abgelehnt. Mit „Moratorium plus“ sollte der bisher auf zehn Jahre begrenzte Bewilligungsstopp für neue Kernkraftwerke verlängert werden; diese Initiative wurde mit 58,4 % der abgegebenen Stimmen abgelehnt; die Initiative „Strom ohne Atom“, die einen graduellen Ausstieg aus der Kernenergie — ohne Ersatz durch fossile Brennstoffe — und das Verbot der Wiederaufarbeitung von abgebrannten Kernbrennstoffen zum Ziel hatte, wurde mit 66,3 % der abgegebenen Stimmen abgelehnt.

1.1.8 Die verschiedenen, im Einsatz befindlichen Technologien

Reaktortypen im Vergleich

Reaktortyp	Energie der Neutronen	Moderator	Brennstoff	Kühlmittel	Installierte Einheiten insges. / Anzahl Länder
Druckwasserreaktor (PWR oder DWR)	thermisch	gewöhnliches Druckwasser *	angereichertes Uran mit oder ohne Pu	gewöhnliches Druckwasser *	258 / 25
Siedewasserreaktor (SWR)	-id-	gewöhnliches Siedewasser *	-id-	gewöhnliches Siedewasser *	91 / 10

Reaktortyp	Energie der Neutronen	Moderator	Brennstoff	Kühlmittel	Installierte Einheiten insges. / Anzahl Länder
Schwerwasser-Druckwasserreaktor (PHWR oder Candu)	-id-	schweres Wasser	Natururan	schweres Wasser	41 / 6
Graphit-Gas-Reaktor (UNGG oder Magnox oder AGR)	-id-	Graphit	Natururan oder leicht angereichertes Uran	CO ₂ oder He	32 / 1
Siedewasser-Druckröhrenreaktor (RBMK)	-id-	-id-	angereichertes Uran	gewöhnliches Siedewasser	13 / 3
Schneller Brutreaktor (SBR)	schnell	keiner	angereichertes Uran und Pu	flüssiges Na	4 / 4

1.1.9 Die größten Nuklearstromproduzenten sind die USA mit 780 TWh (20,3 % ihrer Gesamterzeugung), Frankreich mit 416 TWh (78 %), Japan mit 313 TWh (34,5 %), Deutschland mit 162 TWh (30 %), Russland mit 129 TWh (16 %), Südkorea mit 113 TWh (38,6 %) und das Vereinigte Königreich mit 81,1 TWh (22 %) (Zahlenangaben aus dem Jahr 2002).

1.1.10 Weitere Länder mit einem hohen Kernenergieanteil an der Gesamtstromerzeugung sind Armenien mit 40,5 %, Belgien mit 57 %, Finnland mit 30 %, Ungarn mit 36 %, Litauen mit 80 %, die Slowakei mit 73 %, Schweden mit 46 %, die Schweiz mit 40 % und die Ukraine mit 46 % (Zahlenangaben aus dem Jahr 2000).

1.1.11 In der EU-15 belief sich der aus Kernenergie erzeugte Strom im Jahr 2002 auf 855,6 TWh, d.h. auf 35 % der Gesamtstromerzeugung. An diesem Verhältnis wird sich nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zur EU im Jahr 2004 kaum etwas ändern. Die Kernkraft stellt somit die wichtigste Stromerzeugungsquelle und auf Grund ihres Anteils am Primärenergieverbrauch in der EU (15 %) einen wichtigen Faktor für die Energieversorgungssicherheit der Union dar.

1.2 Der durch die Kernkraft in der EU vermiedene CO₂-Ausstoß

1.2.1 Im Jahr 1990 beliefen sich die Treibhausgasemissionen auf insgesamt 4.208 Mio. t Kohlendioxidäquivalente.

1.2.2 Dem Jahresbericht 2002 der Europäischen Umweltagentur zufolge erreichten die Treibhausgasemissionen im Jahr 2000 insgesamt 4.059 Mio. t, was eine Steigerung um 0,3 % im Vergleich zu 1999 bedeutet, aber um 3,5 % unter dem Ausstoß von 1990 liegt.

1.2.3 Mit Blick auf das Ziel der Verringerung der Treibhausgasgesamtemissionen um 8 % bis 2008/2012 übersteigen die Emissionen im Jahr 2000 (4.059 Mio. t) das für dieses Jahr gesetzte Ziel, das sich aus einer linearen Reduzierung zwischen 1990 und 2010 (4.208 Mio. t reduziert um 4 %, also 4.039 Mio. t) ableitet.

1.2.4 Auf die Energiewirtschaft und ihre Anwendungen (Industrie, Raffinerien, Stromerzeugung, Gebäudeheizung und Verkehrskraftstoffe) entfiel im Jahr 2000 der Löwenanteil an diesen Emissionen mit 3.210 Mio. t, wobei 1098 Mio. t davon auf die Energieerzeugung und nur 836 Mio. t auf die Elektrizitätserzeugung für Stromnetze zurückgingen.

1.2.5 Die CO₂-Emissionen, die 82 % der Treibhausgasemissionen ausmachen, erreichten im Jahr 2000 3.325 Mio. t und lagen damit nur 0,5 % unter dem Niveau von 1990 (3.342 Mio. t).

1.2.6 Alle diese Zahlen veranschaulichen, dass sich die Einhaltung der in Kyoto eingegangenen Verpflichtungen schwierig gestalten wird. Dies umso mehr, als die Ergebnisse in einer Zeit schwachen Wirtschaftswachstums erzielt wurden; sie wären noch ungünstiger ausgefallen, hätte die EU ihr Wachstumsziel von 3 % erreicht.

1.2.7 Bezugnehmend auf diese Zahlenangaben konnten durch die Nutzung der Kernenergie in Europa je nach Referenzrahmen zwischen 300 und 500 Mio. t ⁽¹⁾ CO₂-Emissionen jährlich vermieden werden, was mehr oder weniger der 1995 durch alle Pkw in der EU verursachten CO₂-Emissionsmenge (430 Mio. t) entspricht ⁽²⁾.

1.2.8 Eine Energiesachverständigengruppe schreibt in einer für die Kommission erstellten „Bottom-up“-Studie aus dem Jahr 2001 ⁽³⁾ dem Energiesektor (ohne Verkehrssektor) für das Jahr 1990 1.327 Mio. t CO₂-Emissionen zu und sagt bis zum Jahr 2010 bei gleich bleibender Technologie eine Steigerung auf 1.943 Mio. t voraus. Mit Blick auf diese Steigerung werden vier Optionen zur Vermeidung von CO₂-Emissionen erörtert:

- 500 Mio. t durch die Ersetzung herkömmlicher, fossil befeuerter Kraftwerke durch Kombi-Kraftwerke; wenn allerdings in Zukunft in Ergänzung der erneuerbaren Energieträger bei der Stromerzeugung vollständig auf Erdgas gesetzt wird, beschleunigt dies die Erschöpfung der Erdgasvorräte und kann kaum als „nachhaltig“ bezeichnet werden;
- 229 Mio. t durch die Nutzung erneuerbarer Energieträger;
- 23 Mio. t durch die Optimierung der Erdölraffination;
- 50 Mio. t durch die Abtrennung von CO₂ vorbehaltlich weiterer Studien und der Kostenentwicklung;

⁽¹⁾ Die Kommission hat bei ihren Berechnungen eine entsprechende Stromerzeugung durch Erdgas miteinbezogen. Ausgehend vom Energiemix der letzten zehn Jahre belaufen sich die durch Kernkraft vermiedenen Kohlendioxidäquivalente eher auf 500 Mio. t jährlich.

⁽²⁾ Economic Evaluation of Sectoral Emission Reduction Objectives for Climate Change, Bottom-up Reports, Energy, European Commission-Environment, March 2001, Kapitel 1.3.4 des Berichts.

⁽³⁾ S. Fußnote 2.

- 280 Mio. t gemäß einer weiteren Studie (Shared Analysis Project) ⁽⁴⁾ durch die Aufrechterhaltung des relativen Anteils der Kernenergie, also einer installierten Kapazität von 100 Gwe (ca. 70 Reaktoren).

Die Ausschöpfung dieser verschiedenen Möglichkeiten in Verbindung mit einer konsequenten Energienachfragesteuerung kann eine Verbesserung der Energieeffizienz um 1,4 % jährlich bewirken (s. Ziffer 2.4.2.2).

1.2.9 Es scheint also, dass die in Kyoto gesetzten Ziele erreicht werden können, wenn tatsächlich alle Emissionsminderungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden, aber:

- einerseits ist zum derzeitigen Zeitpunkt nicht abzusehen, inwieweit sich die notwendigen Maßnahmen zu vertretbaren Kosten umsetzen lassen;
- andererseits sind die Ziele von Kyoto global angelegt und eine 8 %ige Emissionsverringerung im Energiesektor reicht nicht aus, wenn nicht auch beispielsweise im Verkehrssektor die Emissionen gesenkt werden können;

und schließlich würde ein Verzicht auf die Kernkraft bei der Stromerzeugung mit jährlich weiteren 300 Mio. t CO₂-Emissionen des Energiesektors zu Buche schlagen.

1.3 Die Entsorgung der radioaktiven Abfälle und der abgebrannten Kernbrennstoffe

1.3.1 Der Hauptanteil der radioaktiven Abfälle stammt heutzutage aus den Kernkraftwerken; hinzu kommen noch die radioaktiven Abfälle aus medizinischen Einrichtungen, Industrieunternehmen und Forschungslaboren, die radiologische Untersuchungen und Messungen durchführen.

1.3.2 Bei einer Klassifizierung der Abfälle spielen zwei Parameter eine Rolle: die Strahlungsintensität, die auch als Aktivität bezeichnet wird, und die Zerfallsdauer (Periode) dieser Stoffe. Man spricht also von leicht-, mittel- oder hochaktiven und von kurzlebigen oder langlebigen Abfällen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die längste Zerfallsdauer nicht gleichbedeutend ist mit der höchsten Radioaktivität; vielmehr bedeutet eine lange Zerfallsdauer, dass der Zerfall langsam vor sich geht und die Radioaktivität daher eher schwach ist.

1.3.3 Technische Lösungen für die Behandlung dieser Abfälle gibt es bereits. Für leicht aktive und kurzlebige Abfälle bietet sich als eine vertretbare Lösungsmöglichkeit die oberirdische Endlagerung an, die auch in einigen Mitgliedstaaten bereits offiziell beschlossen ist und in die Praxis umgesetzt wird. Bei hochaktiven oder langlebigen Abfällen gilt die Endlagerung in tiefen geologischen Schichten unter Experten international als Referenzlösung, doch werden diese Abfälle in Erwartung einer demokratischen Entscheidung der betreffenden Mitgliedstaaten über die letztendliche Behandlung dieser Abfälle oberirdisch zwischengelagert. Die Konditionierung und oberirdische Zwischenlagerung dieser Abfälle erfolgt in Einklang mit den vorgeschriebenen Sicherheitsanforderungen und in Erwartung einer endgültigen Lösung. Mit ihrem im Rahmen des EURATOM-Vertrags vorgeschlagenen „Nuklearpaket“ möchte die Kommission den Beschlussfassungsprozess im Hinblick auf unterirdische Endlager voranbringen.

⁽⁴⁾ The Shared Analysis Project, Economic Foundations for Energy Policy — Directorate General for energy.

1.3.4 Da der Anfall bestrahlter Kernbrennstoffe im Verhältnis zur erzeugten Strommenge steht, sind logischerweise diejenigen Mitgliedstaaten am stärksten gefordert, die den größten Anteil an Nuklearstrom erzeugen. Bezüglich der hochaktiven bzw. langlebigen Abfälle unterscheidet sich die Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten:

- Finnland verfügt über den größten Entwicklungsvorsprung, hat sich für die Endlagerung in tiefen geologischen Schichten entschieden und ein Endlager ausgewählt;
- Schweden hat sich ebenfalls für die Endlagerung in tiefen geologischen Schichten entschieden und führt Standortprüfungen durch;
- Frankreich analysiert drei Forschungslinien, die Einlagerung in tiefen geologischen Schichten, die Verkürzung der Langlebigkeit der radioaktiven Substanzen durch Abtrennung und Transmutation und die oberirdische oder oberflächen-nahe langfristige Zwischenlagerung;
- die anderen Länder haben den Entscheidungsprozess über eine endgültigen Lösung für die hochaktiven oder langlebigen Abfälle noch nicht eingeleitet.

Für schwach aktive und kurzlebige Abfälle wird in den meisten Mitgliedstaaten die oberirdische Lagerung als vertretbare Lösungsmöglichkeit angesehen.

1.3.5 Die Lage in den Beitrittsländern ⁽⁵⁾

„In den Beitrittsländern mit von der Sowjetischen Union gebauten Kernkraftwerken und Forschungsreaktoren ist die Entsorgung abgebrannter Brennelemente in den vergangenen zehn Jahren zu einer entscheidenden Frage geworden, weil die Rücksendung nach Russland zur Wiederaufarbeitung oder Lagerung nicht mehr möglich ist. Von heute auf morgen mussten diese Länder Zwischenlager für ihre abgebrannten Brennelemente bauen. Mit der Durchführung von Programmen für die längerfristige Entsorgung und letztliche Beseitigung dieser abgebrannten Brennelemente ist man kaum — wenn überhaupt — vorangekommen.“

Was die weniger gefährlichen Abfälle aus Kernkraftwerken angeht, so verfügen nur die Tschechische Republik und die Slowakei über Endlager, die tatsächlich in Betrieb sind. Mehrere Länder verfügen über Endlager nach russischer Bauart für die radioaktiven Abfälle, die nicht aus dem Kernbrennstoffkreislauf stammen. Allerdings entsprechen diese Anlagen nicht immer den heutigen Sicherheitsnormen. In manchen Fällen werden die Abfälle woanders aufgearbeitet beziehungsweise entsorgt werden müssen.“

1.3.6 In der EU sind bereits 2.000.000 m³ schwach aktive oder kurzlebige radioaktive Abfälle beseitigt worden. Diese Kategorie von Abfällen, die in erheblich größeren Mengen anfallen als die gefährlicheren Kategorien, stellen hinsichtlich

ihrer Entsorgung keine besondere technologische Herausforderung dar, erfordern aber während ihrer Zwischenlagerung eine genaue Überwachung (KOM(2003) 32 endg.).

2. Teil 2: Langfristige Energieperspektiven (2030)

2.1 Langfristige Energieverbrauchsperspektiven lassen sich auf Grund der zahlreichen Unwägbarkeiten nur unter Schwierigkeiten vorschlagen. Bekanntermaßen ist die Steigerung des Energieverbrauchs Voraussetzung für alle in jüngster Zeit erreichten Fortschritte in den Bereichen Technologie, Lebensqualität, Hygiene und Gesundheit, Wirtschaft, Kultur usw. gewesen. Dagegen ist festzustellen, dass die Energieintensität unserer Aktivitäten (verbrauchte Energiemenge je Produktionseinheit) im Zuge des strukturellen wirtschaftlichen Wandels (Tertiärisierung) und der Weiterentwicklung der energieverbrauchenden Prozesse abnimmt. Der Energiebedarf der Milliarden Einwohner der Entwicklungsländer darf nicht unterschätzt werden. Ferner findet eine Sensibilisierung für die Auswirkungen des Energieverbrauchs auf die Umwelt und das Klima statt.

2.2 Relevant sind in diesem Zusammenhang zwei im Auftrag der Kommission erstellte Studien: „European Energy Outlook“ von P. Capros und L. Mantzos von der Universität Athen ⁽⁶⁾ und „World Energy, Technology and Climate Policy Outlook“ (WETO) von der GD Forschung ⁽⁷⁾. Beide Studien sind darum bemüht, die Perspektiven bis 2030 zu beleuchten; die eine setzt sich mit den europäischen Perspektiven auseinander und nimmt den Ausstieg aus der Kernkraft als gegeben hin, die andere ist international ausgerichtet und geht davon aus, dass die derzeit zur Verfügung stehenden Technologien auch weiterhin eingesetzt werden.

2.3 Beide Studien benutzen Extrapolationsmodelle, die sich auf die Fortsetzung der bisherigen Entwicklungstendenzen einschließlich der strukturellen Entwicklungen und des technischen Fortschritts stützen. Dabei bleiben allerdings neue Verfahrensweisen, die einen Bruch mit den bisherigen Entwicklungen darstellen, unberücksichtigt. Dies ist jedoch vernachlässigbar, da sich Entwicklungsbrüche kaum wirklich absehen lassen. Für den Zweck dieser Stellungnahme dienen diese Studien daher zur besseren Einschätzung der Entwicklungsaussichten, nicht aber als Vorhersage.

2.4 Kernaussagen der beiden Studien:

2.4.1 Capros-Mantzos-Studie

Im Jahr 2030 wird sich das BIP der EU im Vergleich zu 1995 mehr als verdoppelt haben, doch der Energieverbrauch wird auf Grund der technologischen Fortschritte bei der Energieerzeugung, den energieverbrauchenden Verfahren und der Entwicklung der wirtschaftlichen Strukturen von 1650 Mtep auf 1968 Mtep (EU-25), also um 20 % ansteigen, was einem jährlichen Rückgang der Energieintensität um 1,7 % entspricht.

⁽⁵⁾ Auszug aus KOM(2003) 32 endg. — CNS 2003/0022, Vorwort, Punkt 5.

⁽⁶⁾ The European energy outlook to 2010 and 2030, P. Capros and L. Mantzos, 2000.

⁽⁷⁾ World energy, technology and climate policy outlook 2030 -WETO- Directorate-General for Research Energy, 2003.

Die wichtigste Rolle spielt dabei nach wie vor das Erdöl vor Erdgas und Kohle. Die Kohlendioxidgesamtemissionen (4208 Mio t im Jahr 1990), die, ausgehend von einem Index von 100 im Jahr 1990, bis 1995 auf 98,7 gesunken waren, steigen bis 2020 auf 109,5 und bis 2030 auf 117,2. Dieses Ausgangsszenario macht die Einhaltung der Kyoto-Ziele unmöglich, wobei die Anteile der Industrie, des Tertiärsektors und der Privathaushalte an dem Anstieg der Kohlendioxidemissionen (in der Studie auf 568 Mio. t zwischen 1995 und 2030 veranschlagt) zurückgehen, doch der Ausstoß des Verkehrssektors um 163 Mio. t und des Energieerzeugungssektors um 533 Mio. t steigt. Letzteres wäre insbesondere dem Ausstieg aus der Kernkraft zuzuschreiben.

2.4.2 WETO-Studie

2.4.2.1 Internationale Perspektiven bis 2030

Die Weltbevölkerung dürfte von 6,1 Mrd. Menschen im Jahr 2000 auf 8,2 Mrd. Menschen im Jahr 2030 anwachsen, während sich die jährliche Wachstumsrate des Bruttoweltprodukts auf durchschnittlich 3 % belaufen würde (in den 30 Jahren zwischen 1970 und 2000 betrug es 3,3 %).

Es wird erwartet, dass der Energieverbrauch zwischen 2000 und 2030 um 70 % (von 9963 Mtep auf ca. 17 Gtep) zunimmt, was einer jährlichen Steigerungsrate von nur 1,8 % gegenüber einem Wachstum des Bruttoweltprodukts von 3 % entspricht.

Bei den fossilen Brennstoffen würde Erdöl mit 5,9 Gtep 34 % des Weltverbrauchs ausmachen, Erdgas mit 4,3 Gtep 25 % und die kostenmäßig wettbewerbsfähigere Kohle 28 % mit 4,8 Gtep.

Der Anteil der Kernenergie würde im Bezugszeitraum um 0,9 % jährlich zunehmen, doch im Jahr 2030 nur 5 % der Gesamtenergieerzeugung — im Vergleich zu 6,7 % im Jahr 2000 — ausmachen.

Der Anteil der Großwasserkraftwerke und der Erdwärme würde sich auf 2 % der Gesamtenergieerzeugung einpendeln (2000: 2,3 %). Der Anteil der Solarenergie, der Kleinwasserkraftwerke und der Windkraft würde zwischen 2000 und 2010 um 7 % jährlich, anschließend um 5 % jährlich ansteigen; allerdings würde ihr Anteil an der Gesamtenergieerzeugung im Jahr 2030 lediglich 1 % betragen (2000: 0,5 %).

Die Energiegewinnung aus Holz- und Abfallverbrennung würde von derzeit 11 % auf 5 % im Jahr 2030 absinken.

Insgesamt würden die erneuerbaren Energieträger 2030 8 % des Weltenergiebedarfs decken.

Zusammenfassend kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass der Weltenergieverbrauch um 1,8 % jährlich zunehmen wird, wenn die Weltbevölkerung um ein Prozent anwächst und der Pro-Kopf-Reichtum um 2,1 % jährlich steigt, was voraussetzt, dass die Energieintensität um 1,2 % jährlich sinkt.

2.4.2.2 EU-Perspektiven bis 2030

In der EU wird von einer gleich bleibenden Bevölkerungszahl ausgegangen. Der Pro-Kopf-Reichtum soll um 1,9 % ansteigen, durch die Fortschritte im Bereich der Energienachfragesteuerung kann eine Senkung der Energieintensität um 1,4 % erreicht werden, so dass die Steigerung des Energiebedarfs auf 0,4 % jährlich veranschlagt wird.

Die gesamte Nachfrage würde von 1,5 Gtep im Jahr 2000 auf 1,7 Gtep im Jahr 2030 steigen. Bei dieser Annahme ist die Erweiterung bereits berücksichtigt. In den Beitrittsländern liegt die Energienachfrage zwar höher, doch haben sie auch ein größeres Einsparungspotenzial auf dem Gebiet der Energieintensität. ⁽⁸⁾

In der EU erreicht der Anteil von Erdgas 27 %, weniger als Erdöl mit 39 % und mehr als Stein- und Braunkohle mit 16 %.

2.4.2.3 Perspektiven für die Stromerzeugung

Die Weltstromerzeugung nimmt konstant um 3 % jährlich zu. Über die Hälfte davon wird in Anlagen erzeugt, in denen in den 90er Jahren entwickelte Technologien zum Einsatz kommen, wie bspw. Kombi-Kraftwerke, fortgeschritten Kohlekraftwerke und erneuerbare Energien.

Der Erdgasanteil an der Stromerzeugung steigt in den drei großen Regionen mit Erdgasvorkommen.

Die Entwicklung der Kernenergie reicht nicht aus, um ihren gegenwärtigen Anteil an der weltweiten Stromerzeugung aufrecht zu erhalten, der auf bloße 10 % absinkt.

Die erneuerbaren Energieträger decken 4 % der Energienachfrage gegenüber 2 % im Jahr 2000, was im Wesentlichen der Nutzung der Windkraft zuzuschreiben ist. In der EU-25 wird die Gesamtstromerzeugung von 2900 TWh im Jahr 2000 auf 4500 TWh im Jahr 2030 zunehmen; der Anteil der erneuerbaren Energieträger wird dabei von 14,6 % auf 17,7 % und der Kraft-Wärme-Kopplung von 12,5 % auf 16,1 % steigen, während der Anteil der Kernkraft von 31,8 % auf 17,1 % absinkt.

2.4.2.4 Die CO₂-Emissionen

Dem zentralen Szenario zufolge werden sich die CO₂-Emissionen zwischen 1990 und 2030 von 21 Gt auf 45 Gt mehr als verdoppeln.

China bspw. wird 2030 als größte Wirtschaft (das chinesische BNP wird sich im Vergleich zu 1990 verzehnfacht haben) den größten Ausstoß an CO₂ verursachen. Die chinesischen CO₂-Emissionen werden im Vergleich zu 1990 um 290 % ansteigen.

In der EU wird der Anteil von Kohle um 7 % und von Erdöl um 4 % absinken, während der Erdgasanteil um 10 % steigt; daraus ergibt sich eine bescheidene Verringerung der Kohlenstoffintensität des Energiebedarfs in Verbindung mit einer allgemeinen Zunahme des Energieverbrauchs und damit eine 18%ige Steigerung der CO₂-Emissionen zwischen 1990 und 2030.

2.4.2.5 Die Varianten des Ausgangsszenarios

Die vorangegangenen Bemerkungen betreffen das in der WETO-Studie entworfene zentrale Szenario; davon ausgehend sind vier Varianten geprüft worden:

— Die „Erdgasvariante“ geht davon aus, dass ausreichende Ressourcen verfügbar sind und bei der Kombikraftwerks- und Brennstoffzelltechnik erhebliche Fortschritte erzielt werden; der Erdgasverbrauch liegt hier um 21,6 % höher als im zentralen Szenario, während die CO₂-Emissionen um 1,6 % niedriger liegen;

⁽⁸⁾ In ihren jüngsten Daten nennt die Kommission 1650 Mtep für 2000 und 1968 Mtep für 2030 (EU-25).

- die „Kohlevariante“ stützt sich auf umfassende technologische Fortschritte bei überkritischen Dampferzeugern, Kombikraftwerken mit integrierter Vergasung und direkt befeuerten Dampfkesselheizungen; der Kohleverbrauch liegt hier um 15 % höher als im zentralen Szenario, während die CO₂-Emissionen nicht ansteigen;
- die „Kernenergievariante“ geht von umfangreichen Innovationen in Bezug auf Kosten und Sicherheit aus, die sich auf die Leichtwasserreaktoren und insbesondere auf neue Reaktoren-Generationen auswirken; die Stromerzeugung aus Kernenergie steigt hier um 77,5 % an, während die CO₂-Emissionen um 2,8 % sinken;
- die „erneuerbare Energieträger“-Variante geht von umfangreichen Fortschritten insbesondere in den Bereichen Windkraft, Solarkraftwerke, Kleinwasserkraftwerke und Fotovoltaik-Zellen aus; der Anteil der erneuerbaren Energieträger an der Stromerzeugung steigt hier um 132 %, während die CO₂-Emissionen um 3 % sinken.

2.5 Aus alledem geht klar hervor, dass es sich ohne weitere Änderungen in Bezug auf den Stand der Technik und der Vorschriften des Jahres 2000 (dem Bezugsjahr der beiden Studien) sowohl auf internationaler Ebene als auch in der erweiterten EU als sehr schwierig erweisen wird, die Treibhausgasemissionen zu stabilisieren.

Beide Studien laufen darauf hinaus, dass sich der Beitrag der Kernenergie zur Bewältigung des Klimawandels ausgehend vom heutigen technologischen Entwicklungsstand in der gleichen Größenordnung bewegt wie der Beitrag der erneuerbaren Energieträger.

3. Teil 3: Die Forschungsperspektiven

3.1 Die F+E-Errungenschaften im Bereich der Kernenergie

3.1.1 Die Kernenergie ist vermutlich der F+E-intensivste Energieträger. Lange bevor im EU-Vertrag eine allgemeine Forschungspolitik verankert wurde, förderte die EU in dem 1957 angenommenen Euratom-Vertrag die Forschung und Verbreitung von Know-how im Kernenergiebereich. Die Forschung erstreckte sich neben der Reaktortechnik auf die Fragen der Sicherheit und des Schutzes der Arbeitnehmer, der Bevölkerung und der Umwelt.

3.1.2 Die zivile Kernforschung hat dazu geführt, dass in denjenigen Ländern, die einen Teil ihres Elektrizitätsbedarfs durch Kernenergie decken, die Stromkosten der Verbraucher und Unternehmen gesunken sind, die Energieversorgungssicherheit gestiegen ist und ein offenkundiger Beitrag zur Verringerung der Treibhausgasemissionen geleistet worden ist.

3.2 Die Herausforderungen der Kernenergieforschung

3.2.1 Im Grünbuch der Europäischen Kommission „Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit“ (2001) wird die zentrale Frage erörtert, wie die Europäische

Union, die nur über sehr begrenzte eigene Energiere Ressourcen verfügt und zu 50 % von Energieeinfuhren — in erster Linie fossiler Energieträger — aus anderen, teilweise politisch instabilen Ländern abhängig ist, ihre Wettbewerbsfähigkeit erhalten, die in Kyoto eingegangenen Verpflichtungen einhalten und den Wohlstand ihrer Bevölkerung gewährleisten kann. Erschwerend kommt noch hinzu, dass die Energieabhängigkeit bis 2020/2030 weiter steigen wird und Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels dringend notwendig sind.

3.2.2 In dem Grünbuch wird unter anderem die Feststellung getroffen, dass die Europäische Union im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung, die den Anliegen der wirtschaftlichen Entwicklung, der sozialen Ausgewogenheit und des Umweltschutzes Rechnung trägt, „(...) die Nukleartechnologie weiterhin beherrschen [muss], um das erforderliche Fachwissen zu bewahren, das es ermöglicht, wirksamere Kernspaltungsreaktoren zu entwickeln (...)“. In seiner Antwort auf das Grünbuch bestätigt das Europäische Parlament die Existenz dieser Herausforderungen. Dieses Fachwissen kann allerdings nur dann bewahrt werden, wenn der derzeitige Reaktorpark erhalten bleibt.

3.3 Die Schlüsselthemen der Kernenergieforschung

3.3.1 In der Kernenergieforschung werden die gleichen Zielsetzungen verfolgt wie in den anderen technologischen Sektoren: die Verbesserung der Leistungen in den verschiedenen Bereichen. Gegenstand der Forschungsanstrengungen im Zuge des 6. Rahmenprogramms für Forschung und Entwicklung (Euratom) sind radioaktive Abfälle und die Auswirkungen niedriger Strahlungsdosen.

3.3.2 Die Forschung in Bereich der Entsorgung der radioaktiven Abfälle hat zum Ziel, den Umgang mit diesen Abfällen möglichst perfekt in den Griff zu bekommen. Es gibt bereits sichere industrielle Lösungen für die Endlagerung der schwach aktiven Abfälle und für die Konditionierung (Verglasung) und Zwischenlagerung der langlebigen oder hochaktiven Abfälle.

3.3.2.1 Des Weiteren werden Entwürfe für oberirdische oder oberflächennahe (mehrere Dutzend Meter unter der Erdoberfläche) Zwischenlager für hochaktive bzw. langlebige Abfälle untersucht, in denen Abfallbehälter mehrere Jahrhunderte unbeschadet überstehen können. Andere Forschungsarbeiten betreffen die Einlagerung in tiefen geologischen Schichten und die unmittelbare Endlagerung der abgebrannten Brennelemente.

3.3.2.2 Es gibt ferner Untersuchungen, denen zufolge bei der Wiederaufbereitung der abgebrannten Brennelemente die in den Wiederaufbereitungsabfällen noch vorhandenen Bestandteile mit der höchsten Radiotoxizität abgetrennt und „transmutiert“ (in radioaktive Stoffe mit kürzerer Halbwertszeit umgewandelt) werden können. Diese sog. Transmutation könnte in den herkömmlichen Reaktortypen oder in neuen Reaktortypen, die noch erforscht werden (s. innovative Konzepte), stattfinden.

3.3.3 Die Erforschung innovativer Konzepte folgt dem Leitgedanken der nachhaltigen Entwicklung. Die sich weltweit stellende Herausforderung, die Energieversorgungssicherheit der künftigen Generationen sicherzustellen, macht es notwendig, all diejenigen Technologien zu nutzen, bei denen langfristig vorrätige Brennstoffe zum Einsatz kommen.

3.3.4 Die Kernindustrie unternimmt Anstrengungen, um dieser Herausforderung bis 2010 mit der Weiterentwicklung der bisherigen Leichtwasserreaktoren, der sogenannten „Generation III+“, und dann bis 2035/2040 mit neuen Reaktortypen der „Generation IV“, denen andere technologische Konzepten zugrunde liegen (bspw. Kühlung durch Gas oder Flüssigmetall), zu begegnen.

3.3.5 Die Forschungsarbeiten im Zusammenhang mit den neuen Reaktortypen verfolgen mehrere Ziele: die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Kernkraft (insbesondere durch eine Verringerung der Investitionsdauer) und der Reaktorsicherheit, die weitestmögliche Verringerung der Abfallproduktion und Wiederverwertung der Wertstoffe sowie die vielseitige Einsetzbarkeit, indem gleichzeitig mit Strom noch andere Produkte, beispielsweise Wasserstoff, erzeugt werden. Fortschritte werden ebenfalls auf dem Gebiet der Meerwasserentsalzung erwartet.

3.3.6 Der heliumgekühlte HTR-Modulreaktor (Hochtemperaturreaktor), dessen Abwärme für den Antrieb einer Gasturbine genutzt wird, ist zwischen die Generationen III+ und IV einzuordnen. Die Technik ist bekannt und bei ihrer Umsetzung dürften die bei den herkömmlichen Hochtemperaturzyklen erzielten technologischen Fortschritte zum Einsatz kommen, doch gibt es noch technologische Hemmnisse für eine industrielle Nutzung.

3.3.7 Die Erforschung der künftigen Kernenergiesysteme wird auf internationaler Ebene vorangetrieben, insbesondere im Rahmen des von den USA angeregten „Generation-IV International Forum“, an dem sich zehn Länder beteiligen. Ausgehend von ungefähr 100 Vorschlägen wurden 19 Entwurfskategorien bewertet und sechs Entwürfe ausgewählt, die häufig mehrere Reaktorprojekte umfassten. Die ausgewählten Entwürfe befinden sich in verschiedenen Entwicklungsstadien und dürften zu verschiedenen Zeitpunkten ab 2035/2040 industriell einsetzbar sein. Bestimmte Konzepte werden sich in der kombinierten Energie- und Wärme- bzw. Wasserstoffgewinnung einsetzen lassen.

3.3.8 In den Reaktoren der „Generation IV“ wird — sobald sie zur Verfügung stehen — das Energiepotenzial von Uran besser ausgeschöpft, werden andere Brennstoffe (Plutonium, Thorium) eingesetzt und die Abfallprodukte verbrannt, während gleichzeitig Wirtschaftlichkeit und Sicherheit gewährleistet und damit die Anforderungen der nachhaltigen Entwicklung umfassend erfüllt werden. Alle ausgewählten Entwürfe weisen sehr interessante Perspektiven hinsichtlich der einzelnen Zielsetzungen der „Generation IV“ bezüglich Nachhaltigkeit (Verwendung der Brennstoffressourcen und Minimierung der

Abfälle), Sicherheit und Wirtschaftlichkeit auf. Wie die bestehenden Reaktoren erfüllen sie alle Garantien für eine Nichtverbreitung spaltbaren Materials zu militärischen Zwecken. Die Strom erzeugenden Reaktoren haben alle einen geschlossenen Brennstoffkreislauf.

3.3.9 Der Strahlenschutz ist Themenschwerpunkt in den Euratom-F+E-Programmen und umfasst eine breite Palette von Forschungsarbeiten: die Untersuchung niedriger Dosen (ergänzt durch Zellular-, Molekularbiologie- und epidemiologische Forschung); Strahlenbelastung in der Medizin (insbesondere Entwicklung von Strahlungstherapien, die an die individuelle Strahlungssensibilität der Patienten angepasst sind) und natürliche Strahlungsquellen; Umweltschutz und Radioökologie; Risiko- und Notfallmanagement; Schutz am Arbeitsplatz usw. Bei all diesen Forschungsarbeiten wird auf modernste Technik zurückgegriffen, beispielsweise auf dem Gebiet der Genomik und der Biotechnologien. Die Forschungsergebnisse dienen jetzt und künftig der Weiterentwicklung der Verfahren zum Schutz des Menschen und der Umwelt sowie der Verbesserung der entsprechenden Normen.

3.3.10 Die nukleare Sicherheit ist selbstredend einer der wichtigsten Schwerpunkte der Kernforschung. Auch auf diesem Gebiet werden in den Euratom-F+E-Programmen (*) klare Prioritäten aufgestellt, wobei deutlich gemacht wird, dass das übergeordnete Ziel auf europäischer Ebene die Verbesserung der Sicherheit in bestehenden kerntechnischen Anlagen der Mitglied-, Beitritts- und Bewerberstaaten betrifft. Die Forschungsarbeiten konzentrieren sich auf das Anlagenmanagement — einschließlich Auswirkungen von Alterung — und Brennstoffleistung; Management schwerer Unfälle, insbesondere Entwicklung fortgeschrittener Codes zur numerischen Simulation; Integration europäischer Kapazitäten und praktischer Erfahrungen bei der Stilllegung; Entwicklung harmonisierter Sicherheitskonzepte und Ansätze für beste betriebliche und regulatorische Praxis auf europäischer Ebene.

3.3.11 Schließlich wäre als am stärksten zukunftsorientierte, aber ebenfalls vielversprechende Perspektive die Erforschung der kontrollierten Kernfusion zu nennen, mit der sich der EWSA derzeit im Rahmen einer Initiativstellungnahme befasst.

4. Teil 4: Gesundheit, Strahlenschutz, Sicherheit

4.1 Biologische Auswirkungen von Strahlen

4.1.1 Ionisierende Strahlungen können Elektronen aus den Atomen lebender Materie abspalten (Ionisierung). Es kann sich dabei um eine Teilchenstrahlung (Alpha oder Beta) oder um elektromagnetische Strahlung (Röntgenstrahlen, Gammastrahlen) handeln.

4.1.2 Messgröße für die Emission ionisierender Strahlen ist die „Aktivität“, d.h. die Anzahl der Atomkernzerfälle je Sekunde mit entsprechender Emission von Strahlung. Maßeinheit ist das Becquerel (Bq); ein Becquerel entspricht dem Zerfall eines Atomkerns pro Sekunde (ein Curie (Ci) entspricht der Aktivität eines Gramms Radium, also 37 Mrd. Becquerel).

(*) Die aufgezählten Themen entsprechen den Forschungsaktionslinien des Spezifischen Programms für Forschung und Ausbildung auf dem Gebiet der Kernenergie im Zuge des 6. FTE-Rahmenprogramms EURATOM.

4.1.3 Seit Anbeginn der Evolution waren lebende Organismen ionisierenden Strahlungen ausgesetzt, die ihrer Weiterentwicklung förderlich waren. Heutzutage sind wir ständig ionisierenden Strahlungen ausgesetzt, die von unserem eigenen Körper herrühren (6000 bis 8000 Bq) oder aus unserer Umgebung stammen, nämlich von der Erde, die Uran enthält (650.000 Bq je Kubikmeter Erde), von der Luft, die Radon enthält, von kosmischer Strahlung und von Alltagserzeugnissen wie Meereswasser (10 Bq/l) und Milch (50 Bq/l).

4.1.4 Die Wirkung von ionisierenden Strahlen wird als „absorbierte Dosis“ in Gray (Gy) (absorbierte Strahlungsenergie in der (Gewebe-) Masseneinheit mit der Einheit Joule durch Kilogramm) und als „effektive Dosis“ mit der Einheit Sievert (Sv) (Summe der von jedem Organ absorbierten Dosen, gewichtet nach der Gefährlichkeit der Strahlung und der Empfindlichkeit des Gewebes) gemessen.

4.1.5 Die Strahlenbelastung durch natürliche und medizinische Quellen (auf letztere entfallen ca. 30 %) in Paris oder Brüssel beträgt ca. 2,5 mSv (Tausendstel Sievert) effektive Dosis jährlich. In Granitgestein wie beispielsweise dem Massif Central in Frankreich erreicht die effektive Dosis ungefähr 5 mSv pro Jahr und überschreitet 20 mSv pro Jahr in bestimmten Regionen der Erde (Iran; Kerala in Indien). Die von der Kernindustrie ausgehende Strahlungsbelastung dagegen beträgt für einen Europäer ca. 0,015 mSv pro Jahr.

4.1.6 Der menschliche Organismus verfügt über höchst wirksame Mechanismen zur Reparatur von durch ionisierende Strahlungen beschädigten Chromosomen. Daraus erklärt sich, dass mit einer schwachen Dosisleistung verabreichte ionisierende Bestrahlungen nicht Krebs erregend sind (eine Krebs erregende Wirkung hat sich noch nie nachweisen lassen) und dass in den Regionen mit einer natürlichen Strahlungsintensität von 20 mSv jährlich nicht mehr Krebserkrankungen vorkommen als anderswo.

4.1.7 Ionisierende Strahlungen können zwei Arten von Auswirkungen zeitigen:

4.1.7.1 Die sog. nichtstochastischen Strahlenschäden ab einer Dosis über 700 mSv; da diese Schäden nur oberhalb einer bestimmten Schwelle auftreten, ist es relativ einfach, sich davor zu schützen, indem die Strahlenexposition unterhalb dieser Schwelle unter Berücksichtigung einer Sicherheitsmarge gehalten wird.

4.1.7.2 Die zufällig auftretenden „stochastischen“ Strahlenschäden, die in zwei Kategorien unterteilt werden: zunächst die Krebserkrankungen, deren Wahrscheinlichkeit mit zunehmender Dosis steigt und die ab einer Strahlenbelastung von 100-200 Sv bei Erwachsenen und von 50-100 Sv bei Kindern nachgewiesen sind; dann die Erbschäden, doch ist das Auftreten dieser an Mäusen beobachteten Schäden bei Menschen noch nicht wissenschaftlich nachgewiesen worden, weder bei den Nachkommen der Überlebenden von Hiroshima und Nagasaki noch bei der von dem Tschernobyl-Reaktorunfall betroffenen Bevölkerung.

4.2 Schutzmaßnahmen gegen ionisierende Strahlungen

4.2.1 Die Politik im Bereich des Strahlenschutzes ist in verschiedene Verfahrensabläufe untergliedert, an denen verschiedene internationale und nationale Instanzen beteiligt sind.

4.2.2 An erster Stelle steht UNSCEAR⁽¹⁰⁾ (ein Gremium der UNO, dessen Mitglieder von ihrer jeweiligen Regierung benannt werden) und insbesondere die ICRP (internationale Strahlenschutzkommission, eine unabhängige internationale Organisation mit gewählten Mitgliedern), die wissenschaftliche Arbeiten auswerten und Empfehlungen in Form von Berichten unterbreiten. In dem Bericht ICRP 73 beispielsweise geht es um die Strahlenbelastung durch medizinische Verfahren.

In Europa folgt darauf die Europäische Gemeinschaft, die die Texte der ICRP in Empfehlungen oder Richtlinien umsetzt. So führte der Bericht ICRP 73 zu der Richtlinie Euratom 97/43 über den Gesundheitsschutz von Personen gegen die Gefahren ionisierender Strahlung bei medizinischer Exposition.

An letzter Stelle setzen die Mitgliedstaaten die europäischen Empfehlungen oder Richtlinien in nationales Recht um.

4.2.3 Die grundlegenden Normen für den Schutz der Bevölkerung gegen die Gefahren ionisierender Strahlung⁽¹¹⁾ sind sehr streng gehalten und legen den Grenzwert für die zusätzliche Strahlenexposition auf Grund der Tätigkeiten der Kernindustrie auf 1 mSv pro Jahr und Person fest. Dieser vorgeschriebene Grenzwert, der in keinem Zusammenhang mit den in dem Abschnitt über die biologischen Auswirkungen genannten Zahlen steht, wurde im Wesentlichen unter Berücksichtigung der technischen Möglichkeiten der Kernindustrie festgelegt.

4.2.4 Die grundlegenden Normen für den Schutz der Arbeitnehmer der Kernindustrie legen den Grenzwert der Strahlenbelastung auf 100 mSv in fünf aufeinanderfolgenden Jahren fest, das heißt, auf eine jährliche Durchschnittsbelastung von 20 mSv, wobei die Dosis in einem einzigen Jahr 50 mSv nicht überschreiten darf.

4.2.5 Die Kernindustrieunternehmen haben fortlaufend Fortschritte erzielt; so sank die durchschnittliche jährliche Strahlenexposition der Arbeitnehmer in zahlreichen Anlagen in der EU von 4,6 mSv im Jahr 1992 auf 2,03 mSv im Jahr 2002.

4.2.6 Diese Ergebnisse konnten erzielt werden, indem an die Tätigkeiten in exponierten Bereichen durchweg die Messlatte der „Begründung, Optimierung und Begrenzung“ angelegt wurde. Um diese drei Grundsätze auf industrieller Ebene in die Praxis umzusetzen, gehen alle Betreiber bei der Dosisbegrenzung nach dem sog. ALARA-Konzept (as low as reasonably achievable — so gering wie vernünftigerweise erreichbar) vor.

⁽¹⁰⁾ United Nations Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation.

⁽¹¹⁾ In der im Mai 1996 im Rahmen des EURATOM-Vertrags verabschiedeten europäischen Richtlinie 96/29 werden die Grenzwerte für die effektiven Dosen festgelegt, denen die Bevölkerung und die Arbeitnehmer der Kernindustrie ausgesetzt werden dürfen.

4.3 Das Organisationsprinzip der Sicherheit

4.3.1 Die nukleare Sicherheit gründet auf einer breiten Palette von Vorschriften betreffend den Entwurf, den Bau, den Betrieb, das Abschalten und die Stilllegung von Kernkraftanlagen sowie den Transport von radioaktiven Materialien.

4.3.2 Diese Vorschriften, die zum Ziel haben, Unfälle zu verhüten bzw. ihre Auswirkungen zu begrenzen, bauen auf einem umfassenden Sicherheitskonzept auf, bei dem systematisch mehrere Ansätze verfolgt werden:

- Vorbeugung zur Vermeidung von Störfällen; im Wesentlichen geht es hierbei um die Einhaltung der Betriebsanweisungen;
- Überwachung (oder Detektion) zur Früherkennung möglicher Systemausfälle durch Versuche und/oder Überprüfungen; diese Überwachung kann in Form regelmäßiger Untersuchungen der für die Sicherheit notwendigen Materialien erfolgen;
- Handlungs- bzw. Behandlungsmöglichkeiten zur Begrenzung der Auswirkungen eines Systemversagens und zur Vermeidung einer Wiederholung;
- Durchführung einer systematischen Analyse der Betriebsvorfälle, die der Vorläufer eines umfassenderen Systemversagens sein könnten;

die Vorschriften sind unterteilt in

- materielle: in Bezug auf den Bau und die Zuverlässigkeit der Anlagen;
- organisatorische: im Arbeitsablauf beruht das Qualitätssystem auf der klaren Abgrenzung der einzelnen Zuständigkeitsbereiche, auf fachgerechten Kontrollen und auf der Bereitstellung ausreichender Ressourcen, insbesondere in Krisensituationen;
- und personenbezogene, die gewährleisten, dass das Personal über eine qualifizierte Ausbildung, Verantwortungs- und Sicherheitsbewusstsein verfügt und Umsicht und Aufmerksamkeit walten lässt.

4.4 Verantwortung und Überwachung der Sicherheit

4.4.1 Die nukleare Sicherheit fällt in die Verantwortung des Anlagenbetreibers nach Maßgabe der von den nationalen Sicherheitsbehörden erlassenen Vorschriften.

Eine internationale Zusammenarbeit zwischen nationalen Sicherheitsbehörden und/oder Kernkraftwerksbetreibern führt regelmäßig zur Veröffentlichung von Indikatoren betreffend die Anlagenqualität. Ein Austausch findet auch regelmäßig im Zuge internationaler Überprüfungen von Kernkraftwerken durch internationale Expertenteams statt (so z.B. durch OSART — Operational Safety Review Team —, das der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) unterstellt ist, oder durch einen „Peer Review“ der internationalen Betreibervereinigung WANO — World Association of Nuclear Operators).

4.4.2 Aus diesen Indikatoren lässt sich eine kontinuierliche Verbesserung des Betriebsablaufs der Reaktoren der Europäi-

schen Union und insbesondere eine Verringerung der Anzahl aufgetretener „Störungen“ (Stufe 1 auf der sieben Stufen umfassenden Internationalen nuklearen Ereignisskala INES — International Nuclear Event Scale) und eine Abnahme der Strahlenbelastungen der Umwelt.

4.4.3 Die Kommission hat jüngst die Überwachung der Wirksamkeit der nationalen Vorkehrungen zur Gewährleistung der nuklearen Sicherheit zur Gemeinschaftsaufgabe erklärt (KOM(2003) 32 endg.). Der Ausschuss hat in diesem Zusammenhang die Meinung vertreten, dass die Richtlinien zur Sicherheit kerntechnischer Anlagen und deren Kontrollverfahren klarstellen sollen, dass dabei der bisherige Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich der Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten voll erhalten bleibt und der Betreiber kerntechnischer Anlagen auch weiterhin die ausschließliche Verantwortung für deren Sicherheit trägt. Letztere Forderung folgt auch aus dem Verursacherprinzip, welches der Ausschuss für sehr wichtig erachtet.

5. Die wirtschaftlichen Herausforderungen der Nuklearstromerzeugung

5.1 Die Nuklearstromerzeugung zeichnet sich durch sehr hohe Kapitalkosten und vergleichsweise sehr niedrige und stabile Betriebskosten aus. In den OECD-Mitgliedstaaten erzeugen 362 Kernkraftwerke Strom und sind im Allgemeinen auf ihrem eigenen Markt, ob der nun dereguliert ist oder nicht, wettbewerbsfähig.

5.2 Die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Kernkraft hängt eng von den künftigen Entscheidungen hinsichtlich der übrigen Energieträger und insbesondere Erdgas ab, das in Anbetracht der zwingend notwendigen Verringerung der CO₂-Emissionen zu einer Referenz geworden ist. Die Kernkraft ist nicht nur wettbewerbsfähig, sondern kann auch den großen Vorteil der Preisstabilität für sich verbuchen, während der Elektrizitätsinnenmarkt bei Gleichgewichtsstörungen zwischen Angebot und Nachfrage Preissteigerungen verzeichnet (wie der skandinavische Verbundblock Nordel im Winter 2002/2003 veranschaulichte).

5.3 Die Wettbewerbsfähigkeit der Kernkraft hängt von den Investitionskosten ab. Ausgehend von einer betriebswirtschaftlichen Rentabilität von 5 % ist die Kernkraft in über einem Viertel der OECD-Staaten, die 1998 Angaben zu ihren geplanten Investitionen in die Stromerzeugung im Jahr 2005 gemacht haben, deutlich wettbewerbsfähig. Bei einer betriebswirtschaftlichen Rentabilität von 10 % ist sie es nicht mehr.

5.4 Diese 1998 vorgelegten Studienergebnisse gehen jedoch von Annahmen aus, die die Internationale Energieagentur IEA für die Entwicklung des Erdgaspreises über die nächsten 25 Jahre aufgestellt hat, das heißt, von einem Erdgaspreis, der unter dem aus dem Jahr 2000 liegt und weniger als die Hälfte des Preises im Jahr 1980 (Realwert) beträgt. Es ist jedoch sehr unwahrscheinlich, dass der Erdgaspreis während der Lebensdauer eines Kernkraftwerks (40 bis 60 Jahre) nicht stark ansteigt.

5.5 Kernfrage ist, welches finanzielle Risiko ein Betreiber eingeht, der auf einem stark von Wettbewerb geprägten Markt in Stromerzeugung investiert. Dies wiederum führt zum Umdenken bezüglich der Größe der Produktionseinheiten. Bisher ging die Tendenz im Interesse der Rentabilität hin zum Bau größerer Anlagen. Nun aber müssen Projekte geprüft werden, die angesichts der neuen Charakteristiken des Elektrizitätsmarktes der Nachfrage nach geringerer Einzelkapazität entgegenkommen. Für Länder wie Finnland, Frankreich und Japan stellt die Kernkraft nach wie vor die wirtschaftlichste Weise der Stromerzeugung dar.

5.6 Die Kernkraftwerks-Bauunternehmen AREVA-Framatome und BNFL/Westinghouse können die Kosten für Leichtwasserreaktoren um ca. 25 % des Preises im Vergleich zu den derzeit in Betrieb befindlichen Reaktoren senken. Zum Prüfstein wird jedoch die von TVO in Finnland durchgeführte Konsultation, denn dieser Gesellschaft wurden alle Genehmigungen für den Bau eines neuen Kernkraftwerks erteilt.

5.7 Im Rahmen der Arbeiten des „Generation-IV International Forum“ wird eine Senkung der Kapitalkosten um 50 % angestrebt sowie eine Verkürzung der Bauzeit, um das finanzielle Risiko dem der anderen Reaktortypen anzupassen.

5.8 Die Wettbewerbsfähigkeit der Kernkraft hängt langfristig auch vom Preis der erneuerbaren Energieträger ab. Diese liefern zum Großteil nicht kontinuierlich Strom und erfordern daher ergänzende Stromerzeugungs- oder -speicheranlagen, was sie ohne erhebliche Fortschritte weiterhin teuer machen wird.

5.9 Der Nuklearstrompreis beinhaltet die Abfallbehandlungs- und Stilllegungskosten, wobei letztere auf 15 % der ursprünglichen Anlagenkosten veranschlagt werden.

5.10 Es sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass die zivile Kernindustrie in der EU derzeit 400.000 meist hoch qualifizierte Arbeitnehmer beschäftigt.

5.11 Auch wenn sie nicht im eigentlichen Sinn wirtschaftlich relevant ist, sollte die Frage gestellt werden, inwieweit sich der Kostensenkungsdruck, der im Allgemeinen auf einem liberalisierten, wettbewerbsoffenen Markt herrscht, auf die Anlagensicherheit und den Schutz der Arbeitnehmer und der Bevölkerung auswirkt. Nach Ansicht des Ausschusses sollte die Kommission im Rahmen der von ihr vorgeschlagenen Sicherheitsbestimmungen diesen Aspekt gezielt im Auge behalten.

6. Schlussfolgerungen

6.1 Ausgehend von Informationen, die er auf der Grundlage von Veröffentlichungen der Europäischen Union und von Facheinrichtungen, durch Anhörungen von Sachverständigen und Unternehmern zusammengetragen hat und die dieser Stellungnahme zugrunde liegen, möchte der Ausschuss in Beantwortung der Frage, welche Bedeutung der Kernenergie bei der Stromerzeugung zukommt, insbesondere die nachstehenden Aspekte hervorheben.

6.2 Die Kernenergie liefert einen großen Teil der Elektrizität in der EU (35 %) und macht 15 % ihres Primärenergieverbrauchs aus. Sie leistet einen wichtigen Beitrag zur Energieversorgungssicherheit und zur Verringerung der Energieabhängigkeit der EU.

6.3 Durch die Kernenergie werden 300 bis 500 Mio. t Treibhausgasemissionen vermieden. Sie trägt somit zur Verwirklichung der Kyoto-Ziele bei.

6.4 Ihre Produktionskosten sind stabil und dadurch ist sie der Preisstabilität in der Union und der Sicherung der wirtschaftlichen Perspektiven förderlich.

6.5 Die erneuerbaren Energieträger, deren Entwicklung wünschenswert ist und die von der EU gefördert wird (Richtlinie 2001/77/EG) können nicht die bestehenden Kernkraftwerke nach Ablauf ihrer Betriebsdauer ersetzen und gleichzeitig die steigende Stromnachfrage decken. Beispielsweise hat die Windenergie nur eine vergleichsweise geringe Verfügbarkeit von durchschnittlich etwa 2000 – 2500 Stunden jährlich aufzuweisen.

6.6 Die Energienachfragesteuerung soll die Energieintensität der menschlichen Tätigkeiten (Wirtschaft und Privathaushalte) verringern, liefert jedoch kein entscheidendes Argument für den Ausstieg aus der Kernkraft, da sie sich aus quantitativen Gründen in erster Linie auf andere Bereiche als die Elektrizität, beispielsweise den Verkehrssektor, konzentrieren sollte.

6.7 Problemstellungen im Bereich der Kernenergie sind die Sicherheit, der Schutz vor den physiologischen Auswirkungen ionisierender Strahlungen und die Abfälle und abgebrannten Brennelemente. Die ersten beiden Aspekte sind bereits Gegenstand anpassungsfähiger technischer und gesetzlicher Vorschriften. Der Entwicklung der potenziellen Bedrohungen von außen, denen die Gesellschaft und die Industrie insgesamt ausgesetzt sind, muss bei den behördlichen und industriellen Sicherheits- und Schutzmaßnahmen Rechnung getragen werden.

6.8 Einige Mitgliedstaaten können bei der Lösung der Abfallfrage Fortschritte vorweisen. Zwei Länder (Finnland und Schweden) haben bereits eine Entscheidung gefällt und ein Endlager ausgewählt haben; andere Länder (Frankreich und Spanien) haben eine Entscheidung über die Entsorgung schwach aktiver Abfälle getroffen und erforschen weiter die Lösungsmöglichkeiten für stärker aktive Substanzen: die Europäische Kommission hat im Rahmen des Euratom-Vertrags eine Maßnahme zur Beschleunigung des Verfahrens eingeleitet. In Frankreich und dem Vereinigten Königreich wird die Konditionierung hochaktiver Abfälle industriell betrieben. Die Einlagerung findet statt, und die fortgesetzten Forschungsarbeiten bedeuten nicht, dass es noch keine Lösung gibt.

6.9 Gestützt auf seine Stellungnahme und Schlussfolgerungen vertritt der Ausschuss die Ansicht, dass die Kernkraft, wie auch im Grünbuch zum Ausdruck gebracht, Bestandteil einer diversifizierten, ausgewogenen, wirtschaftlichen und nachhaltigen Energiepolitik in der EU sein sollte. In Anbetracht der immer noch offenen Fragen kann nicht alles auf die Kernkraft gesetzt werden, doch ist der Ausschuss auch der Überzeugung, dass ein teilweiser oder vollständiger Ausstieg die Chancen der EU, ihre Klimaverpflichtungen einzuhalten, untergraben würde. Es versteht sich von selbst, dass die konsensuale Festlegung zukunftsfähiger Energieoptionen im Einklang mit dem Subsidia-

ritätsprinzip und in Abstimmung auf die jeweiligen nationalen Besonderheiten auf Mitgliedstaatsebene erfolgen muss.

6.10 Der Ausschuss schlägt vor, nach der Vorlage dieser Stellungnahme über die Bedeutung der Kernindustrie in der Praxis — Versorgungssicherheit, Verringerung der CO₂-Emissionen, wettbewerbsfähige Preise, Sicherheit, Behandlung der abgebrannten Brennelemente — zu informieren, um der organisierten Zivilgesellschaft die Möglichkeit einer kritischen Auseinandersetzung mit den Inhalten der darüber geführten Debatte zu geben.

Brüssel, den 25. Februar 2004

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses
Roger BRIESCH

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

Folgende Änderungsanträge, auf die mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen entfiel, wurden bei der Abstimmung abgelehnt:

Einleitung

6. Absatz wie folgt ändern:

„Die Sicherheit der Kernkraftwerke der Beitritts- und Bewerberstaaten wird seit 1992 analysiert und ist Gegenstand von Aktualisierungsprogrammen, die entsprechend den jeweiligen Erfordernissen Stilllegungs-, Anpassungs- und Ausbildungsmaßnahmen umfassen. Um das Sicherheitsniveau aufrecht zu erhalten bzw. sogar laufend auf dem höchsten Standard zu verbessern halten und fortzuentwickeln, bedarf es einer ununterbrochenen Wachsamkeit der Betreiber und der für die Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Die Sicherheitsfrage an Atomanlagen hat nach den Terroranschlägen vom 11.9.2001 zweifellos eine neue Dimension bekommen.“

Begründung

Die Sicherheit der AKW's sollte nicht nur auf dem jetzigen Stand gehalten werden, sondern bei Bedarf auch verbessert werden. So sind Kraftwerke auf jeden fall beispielsweise gegen Flugzeugabstürze zu sichern.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 34, Nein-Stimmen: 60, Stimmenthaltungen: 8

Ziffer 1.1.3

Ziffer wie folgt ändern:

„In 32 33 von 192 Ländern weltweit wird Nuklearstrom erzeugt, in 18 dieser Länder ist kein AKW mehr im Bau. Im Jahr 2002 betrug der Anteil der Kernkraft an der Gesamtstromerzeugung zwischen 80 % in Litauen, 77 % in Frankreich und 1,4 % in China. Der Bau Die Planung bzw. teilweise der Bau von 32 neuen Leistungsreaktoren verdeutlicht, dass sich die Kernkraftindustrie international außerhalb der EU trotz hohen wirtschaftlichen, sicherheitstechnischen und politischen Risiken derzeit noch im Ausbau befindet und dies zum Teil in Ländern, bei denen eine militärische Nutzung von Spaltmaterial nicht ausgeschlossen werden kann. im und das kann die EU im Zuge ihrer energie- und industriepolitischen Überlegungen nicht einfach ignorieren. Nachdem in Europa 1985 der letzte Bauauftrag für ein AKW erteilt wurde, signalisierte dDie finnische Regierung erteilte dem finnischen Energiekonzern TVO im Januar 2002 die grundsätzliche Bereitschaft zur Genehmigung zum des Baus eines fünften Kernkraftwerks, die im Mai 2002 durch das Parlament bestätigt wurde; ein offizieller Bauantrag ist aber noch nicht gestellt.“

Begründung

Der Text vermittelt den Eindruck, überall auf der Welt (und somit auch in Europa) gebe es nach wie vor eine große Nachfrage nach neuen AKW's. Dem ist nicht so. Ein Teil der zitierten „in Bau befindlichen“ Anlagen ruht seit Jahren. In Europa ist der letzte Auftrag für einen Neubau vor rund 20 Jahren erteilt worden.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 30, Nein-Stimmen: 58, Stimmenthaltungen: 9

Nach Ziffer 1.1.3 eine neue Ziffer 1.1.4 einfügen:

„Innerhalb der EU (15) liefern derzeit 145 Reaktoren in 8 Mitgliedstaaten Strom. Portugal, Griechenland, Italien (seit 1987), Österreich (Volksentscheid 1978), Luxemburg und Irland verzichten vollständig auf Atomkraft. In den Niederlanden läuft noch 1 Reaktor, nachdem der zweite 1997 stillgelegt wurde. Spanien (9 Reaktoren) hat ähnlich wie Belgien (s. Ziff 1.1.5) ein Moratorium beschlossen, in Großbritannien (35 Reaktoren) kämpft die Nuklearbranche mit größten wirtschaftlichen Schwierigkeiten und kann nur mit Subventionen aus den Stromgebühren anderer Energieträger am Leben erhalten werden.“

Begründung

Wenn schon die Situation in der EU beschrieben wird, dann bitte vollständig.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 36, Nein-Stimmen: 55, Stimmenthaltungen: 8

Ziffer 1.1.11

Ziffer wie folgt ändern:

„In der EU-15 belief sich der aus Kernenergie erzeugte Strom im Jahr 2002 auf 855,6 TWh, d.h. auf 35 % der Gesamtstromerzeugung. An diesem Verhältnis wird sich nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zur EU im Jahr 2004 kaum etwas ändern. Die Kernkraft stellt somit die wichtigste derzeit eine wichtige Stromerzeugungsquelle und auf Grund ihres Anteils am Primärenergieverbrauch in der EU (15 %) einen wichtigen Faktor für die Energieversorgungssicherheit der Union dar. Dies gilt aber nur so lange, wie die derzeitigen Reaktoren, deren Laufzeitende sich abzeichnet, in Betrieb sind. Will man diesen Anteil mittel- oder langfristig erhalten, unter anderem weil man glaubt, ihn nicht durch Energieeffizienzsteigerungen, regenerative Energien etc. ablösen zu können, wäre der Neubau einer entsprechend hohen Anzahl neuer Atomkraftwerk nötig. In wie weit der Neubau von schätzungsweise 100 neuen Atomkraftwerken gesellschaftspolitisch durchsetzbar ist, ist eine völlig ungeklärte Frage.“

Begründung

Mit 35 % ist die Atomenergie nicht die wichtigste, wohl eine derzeit wichtige Energiequelle. Wenn schon in dieser Stellungnahme keine energiepolitische Debatte geführt werden soll, so sollte zumindest klar ausgesprochen werden, dass wir innerhalb der EU um eine entscheidende Frage nicht herum kommen werden: wird der Neubau von (vielen) neuen Atomkraftwerken überhaupt durchsetzbar sein? Der EWSA darf diese Frage nicht unter den Tisch kehren.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 36, Nein-Stimmen: 65, Stimmenthaltungen: 8

Ziffer 1.2.9

Dritten Anstrich wie folgt ändern:

„und schließlich würde ein Verzicht auf die Kernkraft bei der Stromerzeugung mit jährlich weiteren 300 Mio. t CO₂-Emissionen des Energiesektors zu Buche schlagen. Diese Zahl reduziert sich allerdings in dem Maße, wie einerseits sich der Verzicht auf Kernenergie über einen längeren Zeitraum erstreckt, und wie andererseits neue Erzeugungskapazitäten auf Basis der erneuerbaren Energien entstehen und Maßnahmen zur Effizienzsteigerung verstärkt werden.“

Begründung

Die zitierte Emissionsmenge ist eine Momentaufnahme und erlaubt keine eindeutige Aussage über die zukünftigen Emissionsmengen, weil diese von der Entwicklung des Energiebedarfes, der Energieintensität und der Erzeugungskapazitäten abhängen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 32, Nein-Stimmen: 66, Stimmenthaltungen: 9

Ziffer 1.3.3

Ziffer wie folgt ändern:

„Nach endgültigen technischen Lösungen für die Behandlung, Lagerung und Endlagerung dieser Abfälle gibt es bereits wird aufgrund der Problematik der gefährlichen Substanzen noch gesucht. Für leicht aktive und kurzlebige Abfälle bietet sich als eine vertretbare Lösungsmöglichkeit die oberirdische Endlagerung an, die auch in einigen Mitgliedstaaten bereits offiziell beschlossen ist und in die Praxis umgesetzt wird. Das heißt aber nicht, dass hier bereits sichere Lösungen vorliegen. Bei hochaktiven oder langlebigen Abfällen gilt die Endlagerung in tiefen geologischen Schichten unter Experten international als Referenzlösung, doch werden diese Abfälle in Erwartung einer demokratischen Entscheidung der betreffenden Mitgliedstaaten über die letztendliche Behandlung dieser Abfälle oberirdisch zwischengelagert. Es gibt in der EU weder ein Endlager noch überhaupt die notwendigen Langzeiterfahrungen damit. Die Konditionierung und oberirdische Zwischenlagerung dieser Abfälle erfolgt muss in Einklang mit den vorgeschriebenen Sicherheitsanforderungen und in Erwartung einer endgültigen Lösung erfolgen. Mit ihrem im Rahmen des EURATOM-Vertrags vorgeschlagenen „Nuklearpaket“, möchte die Kommission den Beschlussfassungsprozess im Hinblick auf unterirdische Endlager voranbringen. Es ist klar, dass die Sicherheitskriterien, die ein Endlager erfüllen muss, um eine Million Jahre sicher zu sein, extrem hoch sind. Die Kosten für die Endlagerung sind in die Stromproduktionskosten einzubeziehen.“

Begründung

Es ist schlichtweg falsch, dass es bereits praktikable Lösungen für alle Fragen der (End-)Lagerung von Atomabfällen gibt.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 34, Nein-Stimmen: 68, Stimmenthaltungen: 7

Ziffer 2.1

Folgenden Absatz am Ende hinzufügen:

„Langfristige Energieverbrauchsperspektiven lassen sich auf Grund der zahlreichen Unwägbarkeiten nur unter.....des Energieverbrauchs auf die Umwelt und das Klima statt.

Szenarien-Studien versuchen, die unterschiedlichen denkbaren Entwicklungspfade der Energieversorgung in der Zukunft abzubilden. Sie sollen die alternativen Möglichkeiten abbilden, um diese einem gesellschaftlichen Diskurs mit dem Ziel eines konsensualen Versorgungskonzeptes zu unterziehen. Dabei werden jedoch unverzichtbare Grundlagen eines derartigen Energiekonzeptes deutlich.“

Begründung

Selbsterklärend. An dieser Stelle sinnvoll, um den Stellenwert der im Folgenden breit diskutierten Studien einordnen zu können.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 32, Nein-Stimmen: 60, Stimmenthaltungen: 15

Ziffer 2.3

Ziffer wie folgt ändern:

„Beide Studien benutzen Extrapolationsmodelle, die sich auf die Fortsetzung der bisherigen Entwicklungstendenzen einschließlich der strukturellen Entwicklungen und des technischen Fortschritts stützen. Dabei wird in diesen beiden betrachteten Studien davon ausgegangen, dass es im betrachteten Zeitrahmen nicht zu einer grundlegenden Änderung der Investitionsentscheidungen im Energiebereich kommt, beispielsweise aufgrund von politischen Entscheidungen eine deutliche Steigerung des Anteils der Investitionen in Erneuerbare Energien oder Steigerung der Energieeffizienz über den derzeitigen Trend hinaus vorgenommen wird. Dabei bleiben allerdings neue Verfahrensweisen, die einen Bruch mit den bisherigen Entwicklungen darstellen, unberücksichtigt. Dies ist jedoch vernachlässigbar, da sich Entwicklungsbrüche kaum wirklich absehen lassen. Für den Zweck dieser Stellungnahme dienen diese Studien daher zur besseren Einschätzung der Entwicklungsaussichten, nicht aber als Vorhersage.“

Begründung

Es handelt sich bei den beiden betrachteten Studien im wesentlichen um sogenannte Referenzszenarien, die derartige – technisch wie wirtschaftlich vertretbaren – Änderungen der Investitionsflüsse nicht berücksichtigen. Käme es indessen – was nicht auszuschließen ist – zu derartigen Entscheidungen, könnte sich beispielsweise aufgrund der vorhandenen Potenziale die Verringerung der Energieintensität deutlich beschleunigen. Dies ist keineswegs utopisch, sondern steht im Einklang mit der Politik der EU. Die EU-Kommission hat in diesem Zusammenhang in ihrem vorliegenden Entwurf einer Energieeffizienz-Richtlinie (KOM (2003) 739 endg. vom 10.12.2003) vorgeschlagen, durch politische Maßnahmen die Steigerung der Energieeffizienz, die heute im Markttrend durchschnittlich bereits 1,5 % pro Jahr beträgt, in den nächsten Jahren um mindestens 1 % kumulativ zu erhöhen. Dies würde den Energieverbrauch deutlich verringern.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 33, Nein-Stimmen: 64, Stimmenthaltungen: 10

Ziffer 2.5

Absatz wie folgt ändern:

„Aus alledem geht klar hervor, dass es sich ohne weitere Änderungen in Bezug auf den Stand der Technik und der Vorschriften des Jahres 2000 (dem Bezugsjahr der beiden Studien) sowohl auf internationaler Ebene als auch in der erweiterten EU als sehr schwierig erweisen wird, die Treibhausgasemissionen zu stabilisieren.

Beide Studien laufen darauf hinaus, dass sich der Beitrag der Kernenergie zur Bewältigung des Klimawandels ausgehend vom heutigen technologischen Entwicklungsstand in der gleichen Größenordnung bewegt wie der Beitrag der erneuerbaren Energieträger.

Bei einem Weiterbetrieb von Kernkraftwerken kann sich ihr Beitrag zur Bewältigung des Klimawandels in den nächsten Jahren und ausgehend vom heutigen technologischen Entwicklungsstand in der gleichen Größenordnung bewegen wie der Beitrag der erneuerbaren Energien.

Langfristig wird es sowieso nur mit regenerativen Energien und Energieeffizienz möglich sein, die Klimaproblematik zu lösen, da auch der Ausgangsstoff der Atomenergie, das Uran, eine endliche Ressource ist.“

Begründung

Die Einschränkung („Bei einem Weiterbetrieb...“) trägt der Tatsache Rechnung, dass eines der beiden betrachteten Szenarien auf Kernenergie verzichtet und nur eines den Weiterbetrieb zulässt. Deshalb steht für die Aussage des Satzes nur ein Szenario (mit Kernenergie) als Beleg zur Verfügung, nicht jedoch wie behauptet beide Szenarien. Die im Ausstiegsszenario für diesen Fall genannte Menge drohender zusätzlicher Emissionen kann durch einen Weiterbetrieb der Kernkraftwerke (also einen Verzicht auf den Ausstieg), aber ebenso durch verstärkte Anstrengungen zur Einführung der Erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz oder durch andere denkbare Maßnahmen vermieden werden. Darüber wird jedoch dort keine Aussage getroffen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 29, Nein-Stimmen: 62, Stimmenthaltungen: 9

Ziffer 3.3.2

Ziffer wie folgt ändern:

„Die Forschung im Bereich der Entsorgung der radioaktiven Abfälle hat muss zum Ziel haben, den Umgang mit diesen Abfällen möglichst absolut perfekt in den Griff zu bekommen. Es gibt bereits noch keine absolut sicheren industriellen Lösungen für die Endlagerung der schwach aktiven Abfälle und für die Konditionierung (Verglasung) und Zwischenlagerung der langlebigen oder hochaktiven Abfälle. Der EWSA stellt sich allerdings die Frage, wie lange die Forschung in diesem industriellen Sektor als öffentliche Aufgabe verstanden und finanziert werden soll.“

Begründung

Bereits in 3.1.1 macht der Beichterstatter deutlich, dass „die Kernenergie ... vermutlich der F+E intensivste Energieträger (ist)“. Die Frage muss gestellt werden, wie lange sich die Öffentlichkeit an den Forschungsaufgaben dieses industriellen Sektors zu beteiligen hat, zumal klar ist, dass aufgrund der Endlichkeit der Ressource Uran auch die Atomwirtschaft langfristig ein Auslaufmodell ist.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 29, Nein-Stimmen: 72, Stimmenthaltungen: 7

Ziffer 4.1.6

Ziffer streichen.

Begründung

Aussage in ihrer Pauschalität so nicht haltbar.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 43, Nein-Stimmen: 58, Stimmenthaltungen: 9

Ziffer 4.3.1

Eine neue Ziffer 4.3.1 einfügen:

„4.3.1 Die größte Ängste der Bevölkerung vor der Atomstromproduktion bestand über viele Jahre hinweg in den Sicherheitsrisiken beim normalen Betrieb und bei Betriebsstörungen. Die fürchterliche Katastrophe von Tschernobyl hat gezeigt, dass einerseits menschliches Versagen nicht vollkommen ausgeschlossen werden kann und dass nicht alle Eventualitäten sicherheitstechnisch eingeplant werden können. Tschernobyl als Unzulänglichkeit eines bestimmten politischen Systems abzutun wäre zu einfach. Der Unfall im US-AKW Harrisburg, aber auch die noch ungeklärten Häufungen von Leukämiefällen in der Nähe bundesdeutscher Atomkraftwerke zeigen, dass auch ‚westliche‘ Reaktoren durchaus einer kritischen Würdigung bedürfen.“

Begründung

Unnötig.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 32, Nein-Stimmen: 63, Stimmenthaltungen: 8

Ziffer 4.3.2

Eine neue Ziffer 4.3.2 einfügen:

„4.3.2 Ein neues, gravierendes und bislang nicht gekanntes Risiko der atomaren Stromgewinnung ist die Bedrohung durch den Terrorismus; potenziell aber auch durch kriegерische Auseinandersetzungen. Die Atomstromwirtschaft ist die einzige Form der Elektrizitätserzeugung, die für Terroristen von fundamentalem Interesse sein kann. Diese Form der Bedrohung war bei Beginn der Atomwirtschaft vollkommen außerhalb der Vorstellungskraft von Ingenieuren wie auch Politikern, doch die Zeiten haben sich - leider - dramatisch verändert; und dies darf bei der Diskussion nicht außer Acht gelassen werden. In wie weit die Abwehr dieser erheblichen Risiken in unseren demokratischen Rechtsstaaten gelingen kann, ist fraglich. Diese Gefahren sind in politisch instabilen Ländern noch um ein Vielfaches größer.“

Begründung

Unnötig.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 32, Nein-Stimmen: 63, Stimmenthaltungen: 8

Ziffer 5.1

Ziffer wie folgt ändern:

„Die Nuklearstromerzeugung zeichnet sich durch sehr hohe Kapitalkosten und vergleichsweise sehr niedrige und stabile Betriebskosten aus. Ursache hierfür sind u.a. hohe Fördermittel/Subventionen, abgeschriebene Techniken, steuerfreie Rücklagen, keine Berücksichtigung der vollen Kosten der Endlagerung, eine nicht ausreichende Versicherung der Risiken sowie die hohe Unterstützung im Forschungsbereich. All dies trägt mit dazu bei, dass in den OECD-Mitgliedstaaten erzeugen 362 Kernkraftwerke Strom erzeugen, der und sind im Allgemeinen auf ihrem eigenen Markt, ob der nun dereguliert ist oder nicht, unter den gegebenen Rahmenbedingungen wettbewerbsfähig ist; gleichwohl muss gesehen werden, dass beispielsweise im Vereinigten Königreich alle Bestrebungen, die Atomstromproduktion zu privatisieren, gescheitert sind. Dies ist der sicherste Hinweis darauf, dass durchaus auch wirtschaftliche Unsicherheiten existieren.“

Begründung

Ergibt sich von selbst.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 26, Nein-Stimmen: 69, Stimmenthaltungen: 6

Ziffer 5.2

Ziffer wie folgt ändern:

„Die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Kernkraft hängt eng von den künftigen Entscheidungen hinsichtlich der übrigen Energieträger und insbesondere Erdgas ab, das in Anbetracht der zwingend notwendigen Verringerung der CO₂-Emissionen zu einer Referenz geworden ist. Die Kernkraft ist nicht nur wettbewerbsfähig, sondern kann auch den großen Vorteil der Preisstabilität für sich verbuchen, während der Elektrizitätsbinnenmarkt bei Gleichgewichtsstörungen zwischen Angebot und Nachfrage Preissteigerungen verzeichnet (wie der skandinavische Verbundblock Nordel im Winter 2002/2003 veranschaulichte). Je nach Gaspreis gestaltet sich die Wettbewerbsfähigkeit der Kernenergie unterschiedlich. Sie kann auch zur Preisstabilität im Elektrizitätsbinnenmarkt beitragen, indem sie die Wirkung von Gleichgewichtsstörungen zwischen Angebot und Nachfrage, wie sie dem Binnenmarkt immanent sind (siehe die Situation im skandinavischen Verbundblock Nordel im Winter 2002/03), verringert und damit verhindert, dass diese zu übermäßigen Preisschwankungen führen.“

Begründung

Satz 1 ist eine Erläuterung des ersten Satzes von 5.2, in dem richtigerweise gesagt wird, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit der Kernenergie derzeit in erster Linie relativ zum Gaspreis entscheidet. Der ursprüngliche Satz („Die Kernenergie ist ...wettbewerbsfähig“) steht in seiner apodiktischen Form dagegen in direktem Widerspruch zum ersten Satz und muss deshalb entfallen. Satz 2 erläutert den Wirkungsmechanismus zur Preisstabilität.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 27, Nein-Stimmen: 65, Stimmenthaltungen: 9

Ziffer 5.3

Ziffer wie folgt ändern:

„Die Wettbewerbsfähigkeit der Kernkraft hängt von den Investitionskosten, den Subventionen und den sonstigen energiepolitischen Rahmenbedingungen ab. Ausgehend von einer betriebswirtschaftlichen Rentabilität von 5 % ist die Kernkraft in über einem Viertel der OECD-Staaten, die 1998 Angaben zu ihren geplanten Investitionen in die Stromerzeugung im Jahr 2005 gemacht haben, deutlich wettbewerbsfähig. Bei einer betriebswirtschaftlichen Rentabilität von 10 % ist sie es nicht mehr.“

Begründung

Ergibt sich von selbst.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 38, Nein-Stimmen: 63, Stimmenthaltungen: 6

Ziffer 5.10

Ziffer wie folgt ändern:

„Es sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass die zivile Kernindustrie in der EU derzeit 400.000 meist hoch qualifizierte Arbeitnehmer beschäftigt. Bei einem intensiven Ausbau und einer Fortentwicklung der regenerativen Energien und der Effizienztechnologien werden in der EU zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen, deren Zahl sich mindestens in der gleichen Größenordnung bewegen wird.“

Begründung

Angesichts der prekären Situation auf dem Arbeitsmarkt sollte das besondere Augenmerk auf Märkte gerichtet werden, wo neue Arbeitsplätze entstehen können. Die quantitative Abschätzung erscheint konservativ angesichts der Tatsache, dass Abschätzungen allein für Deutschland im Segment „Gebäudeisolierung“ von rund 200 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen ausgehen (Industriegewerkschaft BAU), und Eurosolar die Zahl der möglichen zusätzlichen Arbeitsplätze in der EU im Bereich der Erneuerbaren Energien auf rund 500 000 schätzt.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 28, Nein-Stimmen: 61, Stimmenthaltungen: 18

Ziffer 5.11

Ziffer wie folgt ändern:

„Auch wenn sie nicht im eigentlichen Sinn wirtschaftlich relevant ist, sollte die Frage gestellt werden, inwieweit sich der Kostensenkungsdruck, der im Allgemeinen auf einem liberalisierten, wettbewerbsoffenen Markt herrscht, auf die Anlagensicherheit und den Schutz der Arbeitnehmer und der Bevölkerung auswirkt. Es sind bereits bei großen Betreibern im Personalbereich erhebliche Kürzungen vorgenommen worden. Nach Ansicht des Ausschusses sollte die Kommission im Rahmen der von ihr vorgeschlagenen Sicherheitsbestimmungen diesen Aspekt gezielt im Auge behalten.“

Begründung

Selbsterklärend.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 28, Nein-Stimmen: 63, Stimmenthaltungen: 18

Ziffer 6.3

Ziffer wie folgt ändern:

„Durch die Kernenergie werden 300 Mio. bis 500 Mio. t Treibhausgasemissionen vermieden. Sie trägt somit zur Verwirklichung der Kyoto-Ziele bei.“

Begründung

Anpassung an den geänderten Absatz 1.2.9.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 27, Nein-Stimmen: 67, Stimmenthaltungen: 12

Ziffer 6.4

Ziffer wie folgt ändern:

„Ihre Produktionskosten sind stabil und dadurch ist sie der Preisstabilität in der Union und der Sicherung der wirtschaftlichen Perspektiven förderlich. Langfristige ökonomische und sicherheitstechnische Betrachtungen führen aber zu einer anderen Kostenbewertung.“

Begründung

Ergibt sich von selbst.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 31, Nein-Stimmen: 65, Stimmenthaltungen: 6

Ziffer 6.5

Ziffer wie folgt ändern:

„Die erneuerbaren Energieträger, deren Entwicklung wünschenswert ist und die von der EU gefördert wird werden (Richtlinie 2001/77/EG) können nicht derzeit noch nicht die bestehenden Kernkraftwerke nach Ablauf ihrer Betriebsdauer ersetzen und gleichzeitig die eine partiell noch steigende Stromnachfrage decken. Noch sprechen auch strukturelle Probleme dagegen: so hat heute beispielsweise hat die Windenergie nur eine vergleichsweise geringe Verfügbarkeit von durchschnittlich etwa 2000 – 2500 Stunden jährlich aufzuweisen. All dies kann sich allerdings entscheidend ändern, u.a. durch Energieeffizienzmaßnahmen, die Fortentwicklung dauerhaft verfügbarer Energieträger wie Biomasse etc.“

Begründung

Die erneuerbaren Energien befinden sich noch in der Markteinführungsphase. Insbesondere die grundlastfähigen Erneuerbaren Energien Biomasse oder Geothermie, die in der Lage wären, Kernenergie auch in deren bevorzugten Einsatzgebiet zu ersetzen, sind noch im Anfangsstadium. Dies gilt auch für Speichersysteme, die die intermittierenden Energien wie Windkraft und Solarenergie grundlastfähig machen können. Deshalb ist der beschriebene Zustand als Momentaufnahme zu werten, die den jetzigen Zustand widerspiegelt.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 27, Nein-Stimmen: 54, Stimmenthaltungen: 16

Ziffer 6.6

Eine neue Ziffer 6.6 einfügen:

„6.6 Wichtig ist dem EWSA der Hinweis, dass sehr bald entscheidende Weichenstellungen in der EU getroffen werden müssen. Die Laufzeit der existierenden AKW's neigt sich nämlich allmählich dem Ende zu. Europa steht somit vor der Frage, ob man eine weitere Generation in der Nutzung der Atomenergie angehen will; und in wie weit dies gesellschaftlich überhaupt durchsetzbar ist. Letztere wichtige Frage hat die Politik zu klären. Oder ob man jedoch bereits jetzt alle erdenklich möglichen Anstrengungen unternehmen will, das Zeitalter einer Energiepolitik ohne Nutzung fossiler und atomarer Träger einzuleiten. Ob man dahin kommen muss ist nicht eine Frage eines ‚Ja's' oder ‚Nein's', sondern lediglich eines Frage des ‚Wann'.“

Begründung

Wir leben von fossilen Energieträgern, zumeist von gespeicherter Sonnenenergie (in Form von Kohle, Öl und Gas) bzw. vom ebenfalls endlichen Uran. Es ist lediglich eine Frage der Zeit, wann wir in ein neues Zeitalter der Energienutzung einsteigen. Der EWSA kann sich an dieser Frage nicht vorbei mogeln.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 32, Nein-Stimmen: 58, Stimmenthaltungen: 15

Ziffer 6.6

Ziffer 6.6 wie folgt ändern:

„Die Energienachfragesteuerung soll die Energieintensität der menschlichen Tätigkeiten (Wirtschaft und Privathaushalte) verringern. Im Strombereich sind hier noch große ungenutzte Potenziale, die es auszuschöpfen gilt. Deren Ausschöpfung allein reicht jedoch nicht aus, um einen möglichen Ausstieg aus

der Kernenergie zu kompensieren. Größere Potenziale zur Verringerung der Energieintensität liegen zudem in den Bereichen Wärmeversorgung und Verkehr. Insbesondere der Verkehrssektor bedarf einer besonderen Beachtung, um auch hier eine wirksame Reduktion der Kohlendioxid-Emissionen zu erreichen und zugleich nachhaltige Mobilität zu sichern.“

Begründung

Diese Schlussfolgerungen ergeben sich logisch aus den im Teil 2 der Stellungnahme beschriebenen Szenarien.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 34, Nein-Stimmen: 59, Stimmenthaltungen: 13

Ziffer 6.9

Ziffer streichen und wie folgt ersetzen:

„Ungeachtet der weiterhin kontroversen gesellschaftlichen Diskussion über Kernenergie in den EU-Mitgliedsstaaten stellt der EWSA abschließend fest, dass auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips die konsensuale Festlegung eines zukunftsfähigen Energiemix eine vorrangige Aufgabe der jeweiligen nationalen Entscheidungsträger bleibt. Dabei sind nationale Besonderheiten zu berücksichtigen, insbesondere inwieweit und in welchem Umfang heimische Energieträger zur Verfügung stehen. Diese sollten vorrangig eingesetzt werden, um die hohe Importabhängigkeit der EU im Energiebereich zu verringern, wie bereits das ‚Grünbuch‘ der EU-Kommission zur Versorgungssicherheit als vorrangig erkannt hat. Unstrittig ist, dass dabei den Erneuerbaren Energien und der Erhöhung der Energieeffizienz hervorragende Bedeutung zukommt, weil sie zugleich die Importabhängigkeit mindern und das Klima nicht mit Treibhausgasen belasten. Die Entwicklung der Erneuerbaren Energien und der Effizienztechniken ist ein entscheidender Baustein auf dem Weg Europas zu einer wissensbasierten, hochentwickelten, wettbewerbsfähigen und exportorientierten Region und damit zur Erfüllung der Lissabon-Vereinbarungen bezogen auf den Energiebereich. Dadurch können außerdem zusätzliche Arbeitsplätze generiert werden.“

Begründung

Der Text ist inhaltlich selbsterklärend, dabei in der Kontinuität der Aussagen der EU zur Energiepolitik. Dieser Absatz leistet zudem die notwendige Einordnung der Kernenergie in die allgemeine Debatte um ein nachhaltiges Energiemix.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 33, Nein-Stimmen: 61, Stimmenthaltungen: 13

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)“

(KOM(2003) 806 endg. - 2003/0312 (CNS))

(2004/C 110/15)

Der Rat beschloss am 16. Januar 2004 gemäß Artikel 37 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen.

Das Präsidium des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses beauftragte die Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz am 27. Januar 2004 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Aufgrund der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 25. Februar) Herrn DONNELLY zum Hauptberichterstatler und verabschiedete mit 60 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 1 Enthaltung folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Die Beitrittsakte sah für die neuen Mitgliedstaaten die vom EAGFL, Abteilung Garantie, finanzierte Maßnahme „Einhaltung von Gemeinschaftsnormen“ vor. Mit dieser Maßnahme sollten die Bemühungen der Landwirte, innerhalb des zugestandenen Übergangszeitraums die EU-Normen zu erreichen, durch die Gewährung einer Beihilfe zum Ausgleich der dadurch anfallenden Kosten unterstützt werden.

1.2 Mit der GAP-Reform wurde die Maßnahme „Einhaltung von Normen“⁽¹⁾ eingeführt, mit der Landwirten geholfen werden sollte, sich auf die Betriebskosten einzustellen, die aus kürzlich eingeführten EU-Normen auf der Grundlage von Rechtsvorschriften der Gemeinschaft in den Bereichen Umwelt, Gesundheit der Bevölkerung, Tier- und Pflanzengesundheit, Tierschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz resultierten.

1.3 Im Vorschlag der Kommission zur Anpassung der Beitrittsakte an die GAP-Reform⁽²⁾ wird die Maßnahme „Einhaltung der Gemeinschaftsnormen“ gestrichen, um jede Überschneidung mit der neuen Maßnahme „Einhaltung von Normen“ zu vermeiden und gleichzeitig die für die neuen Mitgliedstaaten verfügbaren Möglichkeiten der neuen Maßnahme aufrecht zu erhalten.

1.4 Allerdings haben die neuen Mitgliedstaaten einen Großteil der ihnen aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, für die Entwicklung des ländlichen Raums zugewiesenen Mittel zur Finanzierung von betrieblichen Investitionen zur Anpassung an die EU-Umweltnormen verwandt, anstatt diese Ausgaben über

die Zuweisungen aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung, zu decken.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1 Da es zum gegenwärtigen Zeitpunkt sehr schwierig zu sein scheint, die Strukturfondsmittel zur Unterstützung der Einhaltung von Normen zu erhöhen, die schnellere Einhaltung der Gemeinschaftsnormen gerade im Umweltbereich für die EU jedoch Priorität hat, schlägt die Kommission vor, eine weitere Ausnahmeregelung im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates einzuführen, damit die neuen Mitgliedstaaten Investitionskosten unter bestimmten Bedingungen berücksichtigen können, wenn sie die Höhe der jährlichen Beihilfe gemäß der Maßnahme „Einhaltung von Normen“ festlegen.

2.2 Diese vorübergehende Abweichung wäre auf den Programmierungszeitraum 2004–2006 begrenzt und hätte keine zusätzlichen Ausgaben für den Gemeinschaftshaushalt zur Folge, da sie aus den für die neuen Mitgliedstaaten festgelegten Haushaltsmitteln (2004–2006) finanziert werden soll.

3. Allgemeine Bemerkungen

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss unterstützt die Priorität der Kommission, die Einhaltung der Gemeinschaftsnormen durch die neuen Mitgliedstaaten insbesondere im Umweltbereich zu beschleunigen voll und ganz und begrüßt deshalb den Vorschlag der Kommission, den zehn beitretenden Staaten die Möglichkeit einzuräumen, Mittel aus dem Garantiefonds für Maßnahmen zur Verbesserung und zum Schutz der Umwelt einzusetzen.

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 des Rates vom 29. September 2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Kapitel Va – ABL L 270 vom 21.10.2003.

⁽²⁾ KOM(2003) 643: „Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Anpassung der Akte über den Beitritt der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge infolge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik“.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Der Ausschuss räumt Umweltschutzmaßnahmen hohe Priorität ein und hält Investitionen in Projekte zur Verbesserung des Umweltschutzes in landwirtschaftlichen Betrieben in den neuen Mitgliedstaaten für wünschenswert.

5. Schlussfolgerungen

5.1 Der Ausschuss unterstützt den Kommissionsvorschlag ohne Einschränkungen.

Brüssel, den 25. Februar 2004

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses
Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Mitteilung der Kommission - Europa und die Grundlagenforschung“

KOM(2004) 9 endg.

(2004/C 110/16)

Die Kommission beschloss am 14. Januar 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen: „Mitteilung der Kommission - Europa und die Grundlagenforschung“

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 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 26. Februar) Herrn WOLF zum Hauptberichtersteller und verabschiedete einstimmig folgende Stellungnahme:

1. Einleitung und Inhalt der Mitteilung der Kommission

1.1 Lange Zeit herrschte unter den Mitgliedstaaten und auch den Organen der EU die Auffassung vor, Grundlagenforschung falle vorwiegend in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten, während sich die Gemeinschaft vorwiegend auf unmittelbar anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung konzentrieren sollte. Diese Auffassung folgte aus einer - rückblickend betrachtet - etwas einseitigen Auslegung des Artikels 163 des Vertrags ⁽¹⁾ zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

1.2 Zu Beginn des Jahres 2000 setzte hier ein erster Wandel ein, der durch zwei wegweisende Aktionen und Beschlüsse ausgelöst wurde. Maßgeblich war einerseits die Mitteilung der Kommission ⁽²⁾ „Hin zu einem Europäischen Forschungsraum“, in welcher zwar Grundlagenforschung noch nicht explizit als Gemeinschaftsaufgabe angesprochen wurde, aber im Kontext der Darstellung doch schon erkennbar wurde. Maßgeblich waren andererseits die Beschlüsse des Europäischen Rates von Lissabon ⁽³⁾, die unter anderem das anspruchsvolle und wichtige Gemeinschaftsziel einer wissenschaftsbasierten Wirtschaft und Gesellschaft festlegten; allerdings wurde auch darin die fundamentale Bedeutung der Grundlagenforschung nicht explizit hervorgehoben.

1.3 Nahezu zeitgleich war es dann jedoch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss welcher in seiner Stellungnahme ⁽⁴⁾ zur Mitteilung der Kommission „Hin zu einem Europäischen Forschungsraum“ auf die Bedeutung einer ausgewogenen Balance und notwendigen Wechselwirkung zwischen Grundlagenforschung und anwendungsorientierter Forschung

und Entwicklung hingewiesen hat. Dabei gab er die explizite Empfehlung, dass erkenntnisorientierte Grundlagenforschung als die Quelle neuer Entdeckungen, Konzepte und Methoden ausreichend gefördert werden muss.

1.4 Inzwischen hat sich diese Auffassung allgemein verbreitet. Man ist sich der Erfordernisse einer wissenschaftsstützten Wirtschaft und Gesellschaft deutlicher bewusst geworden und hat dabei auch erkannt, wie wichtig Fortschritte in allen wissenschaftlichen Disziplinen einschließlich der Grundlagenforschung sind, wenn man die in Lissabon gesetzten Ziele wirklich erreichen will.

1.5 Europa verfügt in der Grundlagenforschung über unbestreitbare Stärken, und zwar sowohl auf Hochschulebene, als auch im Rahmen spezieller Organisationen ⁽⁵⁾. Doch sollten auf gemeinschaftlicher Ebene mehr Initiativen ergriffen werden.

1.5.1 Historisch gesehen, waren es sogar Vorhaben in der Grundlagenforschung, denen die ersten Initiativen wissenschaftlicher Zusammenarbeit in (West-) Europa galten. Sie entstanden aus der Notwendigkeit, Zentren für Großgeräte zu errichten und eine kritische Masse zu schaffen, deren Kostenaufwand die finanzielle Fähigkeit oder Zahlungsbereitschaft der einzelnen Staaten überstieg.

1.5.2 So wurden in den 50er Jahren CERN (Hochenergiephysik) und in den 60er Jahren ESO (Astronomie) sowie EMBO und EMBL (Molekularbiologie) ⁽⁶⁾ oder das deutsch-französische ILL ⁽⁷⁾ und später zudem ESRF ⁽⁸⁾ gegründet. Aber auch in einzelnen Mitgliedstaaten gibt es inzwischen große Versuchsanlagen ⁽⁹⁾, die bilateral oder multilateral genutzt werden.

1.5.3 Selbst vordergründig besonders anwendungsorientierte und stark technologie-geprägte europäische Programme wie die Raumfahrt oder die Fusionsforschung stehen in engster Wechselwirkung mit und benötigen einen beachtlichen Anteil von Grundlagenforschung.

⁽¹⁾ im Verfassungsentwurf vom 18. Juli 2003 weitgehend übernommen als Artikel III – 146.

⁽²⁾ (KOM)2000/6 endg.

⁽³⁾ Europäischer Rat Lissabon; 23./24. März 2000.

⁽⁴⁾ ABl C 204 vom 18/7/2000.

⁽⁵⁾ ABl C 204 vom 18/7/2000.

⁽⁶⁾ CERN - Europäische Organisation für Kernforschung, ESO - Europäische Südsternwarte, EMBO - Europäische Molekularbiologie-Organisation, EMBL - Europäisches Laboratorium für Molekularbiologie.

⁽⁷⁾ Institute Laue-Langevin in Grenoble.

⁽⁸⁾ ESRF = Europäische Synchrotron-Strahlungsanlage, ebenfalls Grenoble.

⁽⁹⁾ z.B. DESY (Deutsches Elektronen Synchrotron) Hamburg.

1.6 Damit ist es gelungen, Institutionen von inzwischen weltweiter Bedeutung zu schaffen, welche das Ansehen Europas als Wissenschaftsstandort maßgeblich mitgeprägt⁽¹⁰⁾ haben. Zudem üben diese Institutionen eine große Ausstrahlungs- und zentrale Anziehungskraft auf vielfältige Forschungsaktivitäten an Hochschulen und anderen Forschungsinstituten aus. Daraus haben sich fruchtbare Kooperations-Netzwerke gebildet, die maßgebliche Voraussetzung für den gemeinsamen Erfolg sind.

1.7 Auch bei den Forschungsarbeiten der Europäischen Wissenschaftsstiftung (EWS), einer in den 70er Jahren gegründeten, nicht spezialisierten Organisation, geht es häufig um relativ grundlegende Forschungsthemen. Das Gleiche gilt für jene Arbeiten innerhalb des F&E – Rahmenprogramms der Europäischen Union, die als Element der größeren thematischen Aktionen ihrerseits ein gewisses, wenn auch relativ geringes Maß an Grundlagenforschung erfordern und umfassen.

1.8 Davon ausgehend betrifft die vorliegende Mitteilung der Kommission Rolle, Bedeutung und gegenwärtige Situation der Grundlagenforschung im Europäischen Forschungsraum, sowie Überlegungen zu möglichen Maßnahmen, seitens der Kommission die Grundlagenforschung in der EU nunmehr nicht nur deutlich intensiver als bisher, sondern auch systematisch zu fördern.

1.9 Dementsprechend umfasst die Mitteilung der Kommission folgende Aspekte der Grundlagenforschung:

- Grundlagenforschung und ihre Wirkung
- Lage in der Welt und in Europa
- Grundlagenforschung auf europäischer Ebene
- Aussichten
- Nächste Schritte

1.10 Zur Situation Grundlagenforschung auf europäischer Ebene stellt die Kommission des Weiteren folgendes fest:

1.10.1 In Europa ist der Privatsektor nicht sehr aktiv in der Grundlagenforschung. Nur wenige Unternehmen verfügen über entsprechende Forschungskapazitäten, und ihre Tätigkeit konzentriert sich im Allgemeinen auf angewandte Forschung und Entwicklung. Die Forschungsfinanzierung durch Stiftungen hält sich in Grenzen.

1.10.2 Im Gegensatz zu den USA, wo der Privatsektor der Ansicht ist, dass die Grundlagenforschung öffentlich finanziert werden muss⁽¹¹⁾, hatte sich die Industrie in Europa lange Zeit dafür eingesetzt, dass die öffentlichen Gelder vorzugsweise in

die angewandte Forschung in den Unternehmen selbst fließen. Inzwischen wird die Bedeutung der Grundlagenforschung für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit in Europa jedoch auch im Unternehmenssektor (siehe zum Beispiel Europäischer Industriekreis) in immer weiteren Kreisen anerkannt.

1.11 Die im Kommissionsvorschlag angesprochenen weiteren Maßnahmen werden sich auch auf die Äußerungen zahlreicher Persönlichkeiten, Organisationen und Einrichtungen zu dieser Frage stützen, wie beispielsweise einer Gruppe von 45 Nobelpreisträgern, der Europäischen Wissenschaftsstiftung (EWS), des Verbands der Leiter und Präsidenten der nationalen Forschungsräte (EuroHORCS)⁽¹²⁾, der Vereinigung Eurosciences, der Academia Europaea, des Europäischen Forschungsbeirats EURAB und einer Ad-hoc-Gruppe von Persönlichkeiten (ERCEG), die im Anschluss an jene Konferenz eingesetzt wurde, welche unter der dänischen Präsidentschaft der Union am 7./8. Oktober 2002 in Kopenhagen zum Thema „Europäischer Forschungsrat“ stattfand⁽¹³⁾.

1.12 Dementsprechend plant die Kommission zum weiteren Vorgehen für das erste Quartal 2004 eine

- ausführliche Diskussion in der Wissenschaftsgemeinschaft und den interessierten Kreisen über diese Mitteilung in Verbindung mit den Überlegungen über den „Europäischen Forschungsrat“,
- politische Diskussion im Europäischen Parlament und im Rat auf der Grundlage dieser Mitteilung.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Auch unter Hinweis auf seine zwischenzeitlichen Stellungnahmen zum Thema Forschung und Entwicklung, in welchen der Ausschuss mehrfach⁽¹⁴⁾ auf die Notwendigkeit hingewiesen hat, dass seitens der EU und angesichts der Ziele von Lissabon Grundlagenforschung ausreichend - d.h. in wesentlich höherem Maße als bisher - gefördert werden muss, begrüßt der Ausschuss ausdrücklich die von der Kommission vorgelegte Mitteilung sowie die darin enthaltenen Feststellungen und Absichten.

⁽¹⁰⁾ Der Ausschuss erinnert zudem daran, dass das revolutionäre Kommunikationssystem „world-wide-web“ als Basis des INTERNET eine von CERN ausgegangene Entwicklung ist, die ursprünglich nur für die Übertragung wissenschaftlicher Daten zwischen den an der Forschung beteiligten Laboratorien beabsichtigt war.

⁽¹¹⁾ Siehe den Bericht „America's Basic Research: Prosperity Through Discovery“ des „Committee for Economic Development“, das sich aus Vertretern der großen Industriekonzerne zusammensetzt. In den USA gibt es jedoch Unternehmen wie z.B. IBM oder Bell Labs, die, nach wie vor in großem Umfang Grundlagenforschung betreiben, wenn auch mit abnehmender Tendenz sehr grundlagenbezogene Forschung betreiben.

⁽¹²⁾ EuroHORCS: European Heads of Research Councils, EURAB: Europäischer Forschungsbeirat, ERCEG: The European Research Council Expert Group, Vorsitzender: Professor Federico Mayor.

⁽¹³⁾ Am 15. Dezember 2003 schickte der dänische Forschungsminister seinen europäischen Kollegen den Abschlussbericht dieser Gruppe. Darin befürwortet diese die Einrichtung eines Europäischen Fonds für die Grundlagenforschung, der hauptsächlich mit neuen Mitteln aus dem Forschungsrahmenprogramm der Union finanziert und von einem Europäischen Forschungsrat verwaltet werden soll.

⁽¹⁴⁾ ABl C 221 vom 7.8.2001, Ziffer 4.4.1, 4.4.2, 4.4.3, 4.4.4 und 4.4.5.

2.2 Speziell unter Hinweis auf seine Stellungnahme ⁽¹⁵⁾ zum Vorschlag der Kommission für das Sechste F&E - Rahmenprogramm und auf seine dort abgegebene Empfehlung, den F&E - Gesamthaushalt der Gemeinschaft (dies bezog sich auf den Haushalt der 15 Mitgliedstaaten!) mittelfristig um 50 % zu erhöhen, unterstützt der Ausschuss insbesondere den Appell der Kommission, im Forschungshaushalt der EU in erheblichen Umfang neue Mittel bereitzustellen. Ebenso unterstützt er die Absicht der Kommission, den Empfehlungen der Mayour-Gruppe zu folgen und die verstärkte Unterstützung der Grundlagenforschung zu einem der Schwerpunkte der künftigen Forschungsmaßnahmen der Union zu machen. Er weist in diesem Zusammenhang auf die von der Kommission vorgebrachten alarmierenden Indikatoren hin, welche die sogar noch wachsende Wissens- und Forschungskluft zwischen der EU und z.B. den USA aufzeigen.

2.3 Der Ausschuss unterstützt zudem die ersten Überlegungen zur Einrichtung eines „Europäischen Wissenschaftsrats“, der auf Ebene der EU jene Aufgaben übernehmen könnte, wie sie auf Ebene der Mitgliedstaaten von Institutionen wie die „Research Councils“ im Vereinigten Königreich, die Deutsche Forschungsgemeinschaft in Deutschland, der Vetenskapsrådet in Schweden, die NWO in den Niederlanden, der FNRS in Belgien usw. wahrgenommen werden. Diese gewähren - auf Antrag - die Finanzierung von Projekten oder Zuschüsse zu den Projekten einzelner Forscherteams, wie dies analog auch in den USA geschieht.

2.4 Der Ausschuss stimmt mit der Kommission darüber überein, dass es kaum möglich ist, strenge Kriterien zur Abgrenzung zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung zu definieren. Er hält dies aber auch nicht für problematisch (und empfiehlt demgemäß auf praktischer Ebene einen gewissen Ermessensspielraum zuzulassen), da es sich zwischen diesen beiden Kategorien um eine fruchtbare Wechselwirkung, ja sogar um ein Zusammenwirken handelt und handeln sollte.

2.4.1 Der Ausschuss erinnert an seine frühere Empfehlung ⁽¹⁶⁾, das Wirkungsgeflecht Grundlagenforschung/angewandte Forschung in einem pluralistischen, multipolaren Wissenschaftssystem zu stärken.

2.4.2 Dennoch hält es der Ausschuss für erforderlich, im Rahmen des weiteren Vorgehens den Begriff Grundlagenforschung seitens der Kommission so zu beschreiben (oder vorzuschlagen), dass sich daraus eine hinreichend praktikable Entscheidungsgrundlage gegenüber Förderungsanträgen ergibt. Dabei weist er auf seine dazu bereits früher gegebene Empfehlung ⁽¹⁷⁾ hin.

2.5 Die Kommission spricht in ihrer Mitteilung auch die sehr komplexe Frage des geistigen Urheberrechts in Verbindung mit Grundlagenforschung an. Bekanntlich sind Entdeckungen nicht, Erfindungen aber sehr wohl patentierbar. Wegen der

weiter unten behandelten und auch für die Wissensverbreitung erwünschten Notwendigkeit für Forscher, ihre Ergebnisse schnell zu publizieren, geraten sie dabei in einen Konflikt.

2.5.1 Dieser Konflikt betrifft die gleichzeitig auftauchende Frage, ob sich aus ihrer Entdeckung nicht auch eine Anwendung entwickeln könnte, die patentiert werden sollte; dann müsste allerdings vor Veröffentlichung des dazu nötigen Wissens ein Patent angemeldet werden. Als Folge dieses Konflikts leidet entweder die Wissensverbreitung und damit das wissenschaftliche Ansehen, oder der potentielle Patentschutz neuer, möglicherweise bahnbrechender Ideen zu Gunsten der EU und der Erfinder ist verwirkt.

2.5.2 Dieser Konflikt ließe sich mit einer sogenannten „Neuheitsschonfrist“ ⁽¹⁸⁾ (engl. grace period) erheblich entschärfen. Der Ausschuss wiederholt daher seine mehrfach abgegebene Empfehlung ⁽¹⁹⁾, die in den USA übliche „Neuheitsschonfrist“ auch in der EU einzuführen. Zugleich wiederholt er die Notwendigkeit, das Europäische Gemeinschaftspatent einzuführen. Damit würde ein schweres Handikap für die europäischen Wissenschaftler und Unternehmen beseitigt.

2.6 Im Übrigen gibt der Ausschuss zu bedenken, ob und wie man in zukünftigen europäischen Vertragswerken oder Beschlüssen die Förderung der Grundlagenforschung (für die Ziele von Lissabon) explizit verankern könnte.

3. Besondere Bemerkungen

3.1 Der Ausschuss stimmt auch weitgehend mit der seitens der Kommission vorgelegten Zustandsbeschreibung und Analyse der gegenwärtigen Situation der Grundlagenforschung überein.

3.1.1 Dies trifft allerdings nicht auf alle Feststellungen zu. So schreibt die Kommission unter anderem „Neben seinen Stärken weist Europa...auch eine Reihe von Schwächen in der Grundlagenforschung auf, die zum größten Teil durch die Abschottung der einzelstaatlichen Forschung, vor allem das Fehlen eines ausreichenden Wettbewerbs zwischen den Wissenschaftlern, Forscherteams und Einzelprojekten auf europäischer Ebene, bedingt sind.“, und sie zieht daraus den Schluss, dass eine bessere Koordination der Tätigkeiten, Maßnahmen und einzelstaatlichen Programme in der Grundlagenforschung notwendig sei.

3.1.2 Letztere, auf Abschottung und mangelnden Wettbewerb bezogene, Aussage der Kommission - die generell wahrscheinlich nicht einmal für jene Institutionen gelten mag, welche auf politischer Ebene Forschung betreuen oder lenken - hält der Ausschuss in ihrer Allgemeinheit und in ihrem Bezug auf die forschende Wissenschaft allerdings für irreführend. Darin wird vor Allem ein entscheidender Wesenszug wissenschaftlicher Forschung verkannt oder nicht genügend berücksichtigt.

⁽¹⁵⁾ ABl. C 260/3 von 17.9.2001.

⁽¹⁶⁾ ABl. C 221 von 7.8.2001, Ziffer 6.7.2.

⁽¹⁷⁾ CESE 1588/2003, Punkt 4.5.3.

⁽¹⁸⁾ Im deutschen Patentrecht früher als „neuheitsunschädliche Vorveröffentlichungsfrist“ sogar verankert!

⁽¹⁹⁾ Siehe insbesondere ABl. C 95/48 von 23.4.2003, Ziffer 5.2.

3.1.3 Eines der wichtigsten Motive der Forscher - neben der Suche nach Erkenntnis, nach dem Finden oder Entwickeln des Neuen - liegt nämlich im Wettbewerb zwischen konkurrierenden Gruppen oder Labors und dem Wunsch nach Gedankenaustausch mit den andernorts tätigen sachkundigen Kollegen. Ein Übermaß an Wettbewerb oder Ehrgeiz schadet allerdings dem Wesen wissenschaftlicher Forschung. Denn es kann zur Oberflächlichkeit führen und die notwendige Sorgfalt und Tiefe wissenschaftlicher Arbeit, sowie das Bestreben, Neues zu finden, beeinträchtigen.

3.1.4 Dieser Gedankenaustausch und Wettbewerb wird unter anderem auf internationalen wissenschaftlichen Konferenzen/Kongressen sowie in den angesehenen internationalen Fachzeitschriften ausgetragen. Das nationale und internationale Ansehen der einzelnen Forscher (also auch deren Karrierechancen) und ihrer Institutionen erwächst auch daraus, wer zuerst welche wichtige neue Erkenntnis gewonnen und veröffentlicht hat.

3.1.5 Solche Konferenzen/Kongresse werden in der Regel von den jeweiligen Wissenschaftlichen Gesellschaften oder Fachverbänden veranstaltet und bilden - im Spannungsfeld zwischen Kooperation und Wettbewerb - das internationale Forum zum Austausch der neuesten Ergebnisse und Pläne, zum Anbahnen neuer Kooperationen, aber auch zur Darstellung der Fähigkeiten und Leistungen, also zum Austragen des Wettbewerbs.

3.1.6 Dem Wissensaustausch und der Koordinierung dienen zudem die starke personelle internationale Verflechtung ⁽²⁰⁾ vieler Forschungsprojekte, sowie deren Einbindung in internationale Programme ⁽²¹⁾.

3.1.7 Dies Alles führt selbstverständlich zu Rückschlüssen innerhalb der jeweiligen Institutionen und deren Forscher und somit auch zu einem stetigen, mit dem Zeittakt wissenschaftlicher Forschung verträglichen, Prozess der Anpassung und Re-Orientierung ihres Forschungsprogramms.

3.1.8 Wie der Ausschuss schon in einer früheren Stellungnahme betont hat, sollte die Kommission diesen auch durch Wettbewerb stimulierten und inzwischen auf internationaler Ebene stattfindenden Selbstordnungs- und Anpassungsprozess der Wissenschaft und Forschung besser wahrnehmen, anerkennen und nutzen. Sie sollte demgemäß noch mehr als bisher anerkannte Spitzenwissenschaftler sowie die Repräsentanten der Wissenschaftlichen Gesellschaften und Fachverbände (welche von ihren Mitgliedern getragene und finanzierte Organisationen sind, also NGOs) in ihre internen Beratungs- und insbesondere auch Verteilungsprozesse einbinden.

3.1.9 Die obigen Anmerkungen des Ausschusses sprechen jedoch nicht gegen eine - soweit nötig und hilfreich - weitere „offene Koordinierung“ und damit „Europäisierung“ der einzelstaatlichen Programme in der Grundlagenforschung. Diese

sollte jedoch vorzugsweise durch ausreichende Anreize für sich jeweils selbst entwickelnde „bottom-up“ Prozesse erreicht werden sowie durch die Unterstützung solcher Projekte ⁽²²⁾ oder Großgeräte, welche - im Sinne der Subsidiarität - die Leistungskraft oder den Leistungswillen einzelstaatlicher Förderung übersteigen, und aus deren Ausstrahlungskraft heraus sich entsprechende europäische Netzwerke ausbilden.

3.1.10 Zudem ist es notwendig, ein kulturelles Umfeld und einen angemessenen administrativen und finanziellen Rahmen zu schaffen, die herausragende Leistungen fördern, Raum für offenere Themen und Arbeitsprogramme lassen, und den Wissenschaftlern stärkere Anreize bieten.

3.1.11 Der Ausschuss bekräftigt seine Besorgnis über unzureichende Synergieeffekte und den unzulänglichen Austausch von Wissenschaftlern zwischen dem Hochschulsektor und dem Unternehmenssektor, der zu einer Dichotomie zwischen der Grundlagenforschung und der angewandten Forschung führt, die Synergie zwischen Konzepten, Methoden und unterschiedlichen Technologien erschwert und die Interdisziplinarität reduziert, wobei außerdem Verhaltensweisen gefördert werden, die einerseits zu sehr auf wissenschaftliche Veröffentlichungen und andererseits auf kurzfristige Ergebnisse ausgerichtet sind.

3.2 Zum entsprechenden Förderauftrag seitens der EU sollten zudem vorzugsweise solche Programme oder Institutionen gehören, deren Aufgabe ein hohes Maß an interdisziplinärer Forschung erfordert. Letztere gewinnt auf vielen Gebieten und für viele wichtige Fragestellungen zunehmend an Bedeutung, und sie kann am wirkungsvollsten durch vernetzte Zusammenfassung der verschiedenen benötigten Disziplinen und der dazugehörigen Geräte an zentraler Stelle verwirklicht werden, um von dort aus wiederum einer „europäische“ Nutzung und Vernetzung zu dienen.

3.3 Unter Hinweis auf seine obigen Bemerkungen unterstützt der Ausschuss demgemäß die Überlegungen der Kommission im Hinblick auf folgende von ihr vorgeschlagene Maßnahmen:

- stärkere europäische Unterstützung der Forschungsinfrastruktur und Förderung der Einrichtung von Leistungszentren durch Kombination der einzelstaatlichen und europäischen sowie der öffentlichen und privaten Finanzierung,
- stärkere Unterstützung der Weiterentwicklung der Humanressourcen, der Fortbildung der Wissenschaftler und der wissenschaftlichen Laufbahnentwicklung ⁽²³⁾,
- Förderung von Zusammenarbeit und Vernetzung

⁽²⁰⁾ Zum Beispiel kommen mehr als 50 % der Nachwuchsforscher und sogar ein Viertel der Institutsdirektoren der Max-Planck-Gesellschaft aus dem Ausland.

⁽²¹⁾ Dies gilt z.B. besonders für die auch von der Kommission angesprochenen Programme in den Bereichen Klimatologie, Ozeanographie, Atmosphärenphysik etc.

⁽²²⁾ ABl C 95 vom 23.4.2003.

⁽²³⁾ Siehe Mitteilung der Kommission „Forscher im europäischen Forschungsraum - ein Beruf, vielfältige Karriereöglichkeiten“ (KOM(2003) 436 vom 18.7.2003) und Stellungnahme des Ausschusses dazu CESE 305/2004.

3.4 Ein wichtiges Instrument der Förderung sollte nach Meinung des Ausschusses eine ausreichende finanzielle Unterstützung von Einzelprojekten sein. Dies könnte, wie von der Kommission vorgeschlagen, mittels einer Organisation wie dem Europäischen Forschungsrat geschehen, deren Arbeitsweise sich an den bereits sehr erfolgreich auf Ebene der Mitgliedstaaten operierenden Institutionen wie der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) oder den (britischen) Research Councils orientieren sollte. Auch wegen der weiter unten angesprochenen Problematik sollten dabei jedoch Projekte hinreichend langer Laufzeit zugelassen werden; zudem sollten - in bestimmtem Umfang - auch gewisse Arten ⁽²⁴⁾ der mehr institutionellen Förderung (z.B. über Zeiträume von 12 bis 15 Jahren) in Betracht gezogen werden.

3.4.1 Dabei sind unter anderem zwei wichtige Gesichtspunkte zu beachten, die auch schon in früheren Stellungnahmen ⁽²⁵⁾ des Ausschusses angesprochen wurden.

3.4.2 Zum einen handelt es sich um das Problem einer angemessenen persönlichen Vertragsgestaltung für die an den Projekten beteiligten Forscher. Es muss nämlich sichergestellt werden, dass auf Grund der naturgemäß immanenten Befristung der jeweiligen Projekte den beteiligten Forschern bezüglich ihrer Vertragsgestaltung, persönlichen Bezüge und sozialen Absicherung nicht nur keine Nachteile erwachsen, sondern dass sogar ausreichende Anreize gegeben sind, um die besonders Qualifizierten für diese Aufgaben gewinnen und halten zu können.

3.4.3 Zum anderen handelt es sich um das Problem des mit Antragsverfahren, Begutachtung etc. verbundenen Aufwands ⁽²⁶⁾, und zwar sowohl für die Antragsteller als auch für die Gutachter. Hier ist - dem Beispiel z.B. der DFG folgend - unter anderem sicherzustellen, dass dieser Aufwand gering ist gegenüber dem potentiellen Erfolg bei Erteilung der beantragten Mittel. Ein möglicher Lösungsweg könnte sein, dass die Antrags- und Prüfverfahren aller beteiligten Zuwender vereinheitlicht, nicht ständig verändert, und zusammengelegt werden.

3.5 Eine in diesem Sinne besonders schwierige Situation könnte dann entstehen, wenn das für Grundlagenforschung verfügbare Budget so stark begrenzt sein würde, dass eine

große, die verfügbaren Mittel weit übersteigende Zahl von Anträgen eingereicht, bearbeitet und - überwiegend abschlägig - beschieden werden muss.

3.5.1 Es gilt nämlich einerseits zu vermeiden, dass bei den erfolglosen Antragstellern, die ja dann die große Mehrheit bilden - auch angesichts ihres investierten Aufwands - eine Missstimmung gegenüber Kommission und EU hervorgerufen wird.

3.5.2 Andererseits gilt es jedoch zu vermeiden, dass ein übermäßiger bürokratischer Aufwand (siehe oben) betrieben wird, um den Nachweis der Korrektheit und Gerechtigkeit des Verfahrens dokumentieren zu können. Besonders deshalb empfiehlt der Ausschuss, die Kommission möge sich sowohl von den auf diesem Gebiet erfahrenen Organisationen der Mitgliedstaaten beraten lassen, als auch vor allem von bisher erfolgreichen und erfolglosen (!) Antragstellern.

3.6 Die Kommission weist zurecht auf die entscheidende Rolle der Grundlagenforschung für den Ausbildungsauftrag der Universitäten hin, und der Ausschuss stimmt dementsprechend der in der Mitteilung gemachten Aussage zu: „Aus diesem Grund wird die Grundlagenforschung auch weiterhin im Mittelpunkt der Tätigkeit und der Aufgaben der Universitäten stehen, die in ihr und in der Lehre ihre Daseinsberechtigung finden“. Nach Meinung des Ausschusses gilt dies aber gleichermaßen für jene Forschungsorganisationen außerhalb der Universitäten, die (auch) Grundlagenforschung betreiben und die personell, programmatisch oder organisatorisch auf vielfache Weise mit der universitären Forschung und Ausbildung verbunden sind.

4. Schlussfolgerung

Der Ausschuss unterstützt die Kommission mit Nachdruck in ihrem Ziel, Grundlagenforschung auch auf Ebene der EU angemessen und systematisch zu fördern und dafür ein ausreichendes Budget sowie die geeigneten, schlanken administrativen Instrumente zur Verfügung zu stellen. Er empfiehlt der Kommission, die von ihr beabsichtigten nächsten Schritte einzuleiten und dabei seine obigen Bemerkungen und detaillierten Empfehlungen zu beachten.

Brüssel, den 26. Februar 2004

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses*

Roger BRIESCH

⁽²⁴⁾ wie z.B. in Deutschland „Sonderforschungsbereiche“ der DFG.

⁽²⁵⁾ CESE 305/2004, Ziffer 5.1.8.

⁽²⁶⁾ CESE 305/2004, Ziffer 5.1.8.4.

ANHANG

zu der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Die folgenden Änderungsanträge wurden zur Abstimmung vorgelegt und in der Debatte abgelehnt (Artikel 54 Absatz 3 GO):

Ziffer 2.6 - Abschnitt streichen**Begründung**

Die Grundlagenforschung wird bereits im Rahmen des Sechsten F&E-Rahmenprogramms finanziert, und die Mischung zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung wird vom politischen Entscheidungsträger (Rat und Europäisches Parlament) entsprechend den zum jeweiligen Zeitpunkt verfolgten strategischen Zielen bestimmt. Darüber hinaus entstünden praktische Probleme, wenn es keine allgemein anerkannte Definition des Begriffs „Grundlagenforschung“ gäbe.

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 18, Nein-Stimmen: 43, Stimmenthaltungen: 12.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates betreffend die Maßnahmen für die nachhaltige Bewirtschaftung der Fischereireisourcen im Mittelmeer und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2847/93 und (EG) Nr. 973/2001“

(KOM(2003) 589 endg. - 2003/0229 (CNS))

(2004/C 110/17)

Der Rat beschloss am 16. Dezember 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 37 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen.

Am 27. Januar 2004 beauftragte das Präsidium des Ausschusses die Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz mit der Vorbereitung der Arbeiten zu diesem Thema.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 26. Februar) Herrn SARRO IPARRAGUIRRE zum Hauptberichterstatte und verabschiedete mit 63 gegen 2 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen die folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1 Mit diesem Verordnungsvorschlag ⁽¹⁾ will die Europäische Kommission die Verordnung (EG) Nr. 1626/94 des Rates vom 27. Juni 1994 über technische Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände im Mittelmeer ändern ⁽²⁾ und dabei den wichtigsten Leitgedanken ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament zur Aufstellung eines Aktionsplans der Gemeinschaft für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereireisourcen im Mittelmeer im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik nachkommen ⁽³⁾.

1.2 Dazu schlägt sie außerdem eine Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 des Rates vom 12. Oktober 1993 zur Einführung einer Kontrollregelung für die gemeinsame Fischereipolitik ⁽⁴⁾ und der Verordnung (EG) Nr. 973/2001 des Rates vom 14. Mai 2001 mit technischen Erhaltungsmaßnahmen für bestimmte Bestände weit wandernder Arten vor ⁽⁵⁾.

1.3 Die nun von Kommission vorgeschlagene Verordnung, der 26 Erwägungsgründe vorangehen und die in elf Kapitel gegliedert ist und fünf Anhänge umfasst, enthält eine Reihe von Maßnahmen, die eine nachhaltige Bewirtschaftung der Fischereibestände im Mittelmeer ermöglichen sollen. Die vorgesehenen Bewirtschaftungsmaßnahmen umfassen die Regulierung von Arten, Lebensräumen und Schutzzonen, Restriktionen für Fanggeräte, Mindestgrößen für bestimmte Arten, die Regulierung der nichtgewerblichen Fischerei, die Möglichkeit der Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen, Kontrollmaßnahmen, die Bedingungen für den Fang weit wandernder Arten und Bestimmungen für die Gewässer um Malta.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat bereits bei früherer Gelegenheit seine Empfehlungen zur Bewirtschaftung der Fischerei im Mittelmeer geäußert. ⁽⁶⁾ Einige

seiner Schlussfolgerungen aus der Stellungnahme von 1998 zur Bewirtschaftung der Fischereireisourcen im Mittelmeer möchte der Ausschuss an dieser Stelle aufgreifen, weil sie in den Kontext passen, viel über die Fischerei im Mittelmeer aussagen und auch heute noch in ihrer Gesamtheit von aktueller Wichtigkeit sind:

— „Das Mittelmeer weist einige Besonderheiten auf, denen die Bestimmungen für seine Bewirtschaftung, um effektiv zu sein, notwendigerweise Rechnung tragen müssen.

— Die Bestimmungen für die Bewirtschaftung sind jedoch nur dann effizient, wenn sie auch angemessen sind und Diskriminierungen vermeiden.

— Die wissenschaftliche Forschung muss weiter ausgebaut werden, der CPGM muss mehr Einfluss erhalten, um als maßgebliches Organ auftreten zu können; die wissenschaftliche Zusammenarbeit bleibt dabei durch gemeinsam von den Mittelmeeranrainernstaaten ausgearbeitete Studien erhalten.

— Aufgrund der unterschiedlichen Bestimmungen ist eine tatsächliche und umfassende Harmonisierung der Fischerei im Mittelmeer erforderlich. Die Harmonisierung wird nur möglich sein, wenn alle in der Verordnung (EG) Nr. 1626/94 bestehenden Ausnahmeregelungen, die nicht wissenschaftlich begründet sind, schrittweise aufgehoben und dieselben technischen Maßnahmen auf alle Fischereiflotten angewandt werden.

— Der Ausschuss spricht sich dafür aus, die vorgeschlagenen Bestimmungen den Berufsverbänden zur Stellungnahme vorzulegen und sie so an deren Umsetzung zu beteiligen; sie unterstützt den von der Europäischen Union im CPGM eingebrachten Vorschlag, einen Ausschuss einzusetzen, in dem die Berufsverbände direkt vertreten sind.

⁽¹⁾ KOM(2003) 589 endg.

⁽²⁾ ABl. L 171 vom 6.7.1994, S. 1. Verordnung zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 973/2001 (ABl. L 137 vom 19.5.2001).

⁽³⁾ ABl. C 133 vom 6.6.2003.

⁽⁴⁾ ABl. L 261 vom 20.10.1993, S. 1.

⁽⁵⁾ ABl. L 137 vom 19.5.2001, S. 1.

⁽⁶⁾ ABl. C 133 vom 6.6.2003.

- Gegen Erzeuger, die die Bestimmungen zur Erhaltung der Ressourcen nicht einhalten, müssen geeignete Maßnahmen ergriffen werden. Gefördert werden muss ein verantwortungsbewusster Handel, um den derzeit bestehenden unlauteren Wettbewerb zu unterbinden, der insbesondere bei den Fischereifloten aus Drittländern besteht.
- Die Einrichtung von geschützten Fanggebieten im Mittelmeer ist ein geeigneter Schritt, um den Schutz und die Erhaltung der Ressourcen sicherzustellen.
- Die diplomatischen Konferenzen müssen mehr als Absichtserklärungen hervorbringen. Eine stärkere Zusammenarbeit mit allen Ländern muss durch Arbeiten im Vorfeld gewährleistet werden, um Schlussfolgerungen annehmen zu können, die sofort umsetzbar sind.
- Bei der Verwirklichung einer nachhaltigen Fischereipolitik im Mittelmeer muss der handwerklichen Fischerei Vorrang vor der industriellen eingeräumt werden. Die Interessen der Küstenstaaten müssen stärker berücksichtigt werden als die der Länder, die keine Mittelmeeranrainer sind.“

2.2 In Ziffer 2.6. seiner Stellungnahme CESE 402/2003 bekräftigte der Ausschuss, dass „eine integrierte Bewirtschaftung der Fischerei eine Analyse der biologischen, wirtschaftlichen und sozialen Aspekte, das Bemühen um geeignete Bewirtschaftungsinstrumente sowie einen Dialog zwischen den Vertretern der Berufsverbände, der staatlichen Stellen und der Wissenschaft voraussetzt.“

2.3 Nach Auffassung des EWSA wird die Kommission mit ihrem Verordnungsvorschlag weder den in ihrem Aktionsplan⁽⁷⁾ geweckten Erwartungen noch den vom Ausschuss in seinen früheren Stellungnahmen aufgezeigten Leitgedanken gerecht, und zwar aus folgenden Gründen:

2.3.1 Die Kommission geht in ihrem Verordnungsvorschlag nicht näher darauf ein, warum sie eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1626/94 für nötig hält. Nach Ansicht des Ausschusses sind die in jener Verordnung vorgesehenen Maßnahmen fehlgeschlagen, u.a. weil sie viele Ausnahmeregelungen zulässt, die eine Ungleichbehandlung von Ländern und Sektoren bewirkt haben, weshalb von einer wirklichen gemeinsamen Fischereipolitik für das Mittelmeer nicht die Rede sein kann.

2.3.2 Die Kommission hat die vorgeschlagenen technischen Maßnahmen nicht ausreichend wissenschaftlich untermauert. Mangels näherer Angaben ist nicht ersichtlich, auf welche wissenschaftlich-technischen Untersuchungen die Kommission ihre Vorschläge stützt.

2.3.3 Die Kommission hat es einmal mehr unterlassen, die wirtschaftlich-sozialen Aspekte der Fischerei im Mittelmeer zu benennen und zu berücksichtigen, und geht nirgends auf die Auswirkungen ein, die die vorgeschlagenen Maßnahmen für die

Betriebe, die Arbeitnehmer und die stark von der Fischerei abhängigen Küstengebiete haben können.

2.3.4 Im Verordnungsvorschlag wird Systemen der Bewirtschaftung durch Handelskontrolle kein ausreichender Stellenwert beigemessen, und die Problematik des Inverkehrbringens von Fängen unter Billigflagge fahrender Schiffe, die illegal im Mittelmeer fischen, wird außer Acht gelassen. Es fehlen auch Vorschläge für Mechanismen, die eine wirkungsvolle Gesundheitsaufsicht für Fischereierzeugnisse erlauben.

2.3.5 Die Kommission übersieht die Bedeutung einer engeren multilateralen Zusammenarbeit im Rahmen der GFCM⁽⁸⁾ um zu erreichen, dass für EU-Staaten aufgestellte Normen auch für die Fischereifloten von Drittländern gelten, die ebenfalls im Mittelmeer fischen.

Der EWSA fordert die Kommission in dieser Hinsicht auf, die Regionalprojekte der FAO, wie z.B. COPEMED und ADRIAMED, stärker zur Geltung zu bringen.

2.3.6 Die Kommission beschränkt sich auf die Regelung bereits bestehender technischer Maßnahmen, die restriktiver werden sollen, ohne mögliche innovative Alternativen in Betracht zu ziehen, die die Erforschung selektiverer Fangtechniken bereitstellt.

2.4 Kritikpunkte im Verordnungsvorschlag

Von den elf Kapiteln des Verordnungsvorschlags sollen in erster Linie diejenigen Gegenstand einer näheren Betrachtung sein, die negativ zu beurteilende Punkte aufweisen:

2.4.1 Zu den Bestimmungen in Kapitel IV „Beschränkungen für Fanggeräte“ vertritt der EWSA folgende Ansichten:

2.4.1.1 Der Wortlaut der Artikel ist mehrdeutig und unscharf und öffnet Ausnahmen Tür und Tor, die erneut einen Fehlschlag der Maßnahmen zur Folge haben können, weil sie keine wirklich schlüssige gemeinsame Fischereipolitik entstehen lassen. Nach Auffassung des EWSA müssen die Artikel klarer formuliert und Ausnahmen beseitigt werden; er spricht sich für unionsweit einheitliche Maßnahmen aus, die mit Drittstaaten, deren Fangflotten im Mittelmeer fischen, harmonisiert werden können.

2.4.1.2 Die Definition der einzelnen Fanggeräte ist verwirrend. Die regulierten Teilbereiche müssten nach internationalen Standards wie z.B. dem ISCFG⁽⁹⁾ der FAO von 1980 definiert werden, wobei zumindest die Schleppnetz- und Umschließungsnetzfisherei von den kleineren Fangtechniken zu trennen ist. In gleicher Weise wären die verschiedenen Typen von Zugnetzen getrennt zu regeln, damit für Schleppnetze gedachte Maßnahmen nicht nachteilig auf andere Fangmethoden wie z.B. Waden wirken, die lokal gebräuchlich sind.

2.4.1.3 Unter den verbotenen Fanggeräten und -methoden werden Treibnetze nicht genannt. Der Ausschuss spricht sich dafür aus, das Verbot von Treibnetzen und insbesondere die Verwendung von Kiemennetzen zum Fang wandernder Arten ausdrücklich unter die verbotenen Fangtechniken aufzunehmen.

⁽⁷⁾ ABl. C 133 vom 6.6.2003.

⁽⁸⁾ Allgemeine Kommission für Fischerei im Mittelmeer.

⁽⁹⁾ International Standard Classification of Fishing Gears.

2.4.1.4 Die Vorschläge betreffend die Mindestmaschengrößen gründen sich nicht auf solide wissenschaftliche Erkenntnisse; die praktische Umsetzung der Vorschläge der Kommission könnte für zahlreiche in der Fischerei tätige Unternehmen und Arbeitnehmer das Aus bedeuten, weil sich ihr Gewerbe nicht mehr lohnt. Der EWSA regt daher an, dass die Kommission vor einem festen Beschluss über die Mindestmaschengröße die wissenschaftliche Forschung intensiviert, um den Kenntnisstand über die verschiedenen Arten des zur Gewährleistung der Selektivität der Fanggeräte verwendbaren Materials zu verbessern und damit den Fortbestand der Fischereitätigkeit auch in Zukunft zu sichern.

2.4.1.5 Die Mindesthakengröße für den Fang von (gefräigten) Meerbrassen macht keinen Sinn. Die bestehenden wissenschaftlichen Erkenntnisse, die auf den Erfahrungen mit der Selektivität der Haken und ihrem Verhältnis zur Größe der Art je nach Reifestadium basieren, veranlassen den EWSA zu der Empfehlung, die Hakengröße auf 3,95 cm Länge und 1,65 cm untere Breite festzulegen. Außerdem sollte bei Grund- und Oberflächenfangleinen statt der Leinengesamtlänge die Gesamthakenanzahl begrenzt werden. Bei Grundleinen sollte die Anzahl auf 3.000 Haken und bei Oberflächenleinen je nachdem, ob der Fang auf Schwertfisch oder auf andere Arten geht, auf 2.000 bzw. 10.000 Haken begrenzt werden.

2.4.1.6 In Bezug auf die von der Kommission vorgeschlagenen Mindestabstände und -tiefen für den Einsatz von Fanggerät ist der EWSA der Auffassung, dass die Formulierung der Artikel erneut mehrdeutig ist und zu Verwirrung führen kann. Die Vorschläge der Kommission werden in der Praxis mit absoluter Sicherheit an vielen Mittelmeerküstenstrichen das Aus für den Meeresfrüchtefang per Schiff bedeuten. Nach Ansicht des Ausschusses kann sich die Begrenzung der Fischereitätigkeit je nach dem Mindestabstand zur Küste wegen der ungleichen Beschaffenheit des Festlandsockels im gesamten Mittelmeer negativ auswirken. Der Ausschuss spricht sich daher für eine Begrenzung der Fischereitätigkeit in Abhängigkeit von der Mindestdiefe aus. Der Ausschuss schlägt entsprechend vor, die Schleppnetzfisherei vor der 50m-Isobathe und die Umschließungsnetzfisherei vor der 35m-Isobathe zu verbieten.

2.4.2 Zu Kapitel V, in dem die Mindestgrößen für Meeresorganismen und die künstliche Wiederauffüllung der Bestände geregelt werden, vertritt der EWSA folgende Ansichten:

2.4.2.1 Die Europäische Kommission nennt nicht die wissenschaftlichen Argumente, die die vorgeschlagenen Größen rechtfertigen. In einigen Fällen, wie z.B. beim Seehecht, für den die Mindestanlandegröße von 20 auf 15 cm verringert werden soll, ist der Vorschlag unzusammenhängend und in jeder Weise - sowohl aus biologischer und wissenschaftlicher als auch aus wirtschaftlicher Sicht - unvertretbar; in anderen Fällen, wie bei Schwertfisch, schlägt sie eine Mindestgröße vor, ohne dass die ICCAT⁽¹⁰⁾ bisher eine Empfehlung ausgesprochen hätte; in wieder anderen Fällen, wie bei der Gestreiften Venusmuschel, will die Kommission die Mindestgröße abschaffen, ohne sich um die gravierenden Auswirkungen dieser Entscheidung auf den Markt zu kümmern.

2.4.2.2 Den Fang junger Sardinen per Ausnahmeregelung zuzulassen, ist nach Ansicht des EWSA eine biologisch unangemessene Maßnahme, schafft einen Präzedenzfall und steht im Widerspruch zu der generell vorgeschlagenen Erhöhung der Mindestgröße.

2.4.3 Für die für weit wandernde Arten in Kapitel IX vorgeschlagenen Maßnahmen gibt es keine hinreichende wissenschaftliche Grundlage, die ihre Annahme rechtfertigt. Da es sich um Bewirtschaftungsmaßnahmen handelt, die von der ICCAT geregelte internationale Ressourcen betreffen, muss es nach Ansicht des EWSA auch Sache der ICCAT sein, diese Frage mit entsprechenden Empfehlungen zu regeln. Die ICCAT hat jedoch für den Schwertfischfang im Mittelmeer keine konkrete Empfehlung ausgesprochen, weshalb die Vorschläge der Kommission zur Festlegung der Mindesthakengröße von Langleinen, eines viermonatigen Fangverbots für die Fischerei mit pelagischen Langleinen und die Mindestgröße für Schwertfisch abzulehnen sind. Der Erlass dieser Maßnahmen würde die gesamte, auf diese Arten gerichtete Langleinenfischerei zum Erliegen bringen.

2.5 Positive, aber verbesserungswürdige Punkte im Verordnungsvorschlag

2.5.1 Kapitel II „Geschützte Arten und Lebensräume“ enthält ein Verbot des Fangs über Seegraswiesen (*Posidonia oceanica*) oder anderen Phanerogamen. Der EWSA begrüßt dieses Verbot, ist jedoch der Ansicht, dass auch korallogene und Kalkalgenböden darin aufzunehmen sind.

2.5.2 Nationale und gemeinschaftliche Schutzzonen werden in Kapitel III geregelt. Der Ausschuss hält ihre Einrichtung für richtig, weil sie dem Schutz von Jung- und Reproduktionsbeständen dienen.

2.5.3 Für notwendig hält der EWSA auch die Regulierung der nichtgewerblichen und Sportfischerei, wie es die Kommission in Kapitel VI des Verordnungsentwurfs vorsieht. Allerdings ist er der Ansicht, dass darin auch das Verbot der Verwendung von Grundleinen aufzunehmen ist und alle EU-Mitgliedstaaten verpflichtet sein müssen, nationale Lizenzvergabesysteme zu betreiben, um den tatsächlichen Umfang der Ausübung dieser Tätigkeiten zu kontrollieren. Außerdem verbietet der Vorschlag das Inverkehrbringen der Fänge von Meeresorganismen aus der Sportfischerei. Nach Meinung des Ausschusses sollte eine Ausnahme für die Vermarktung von Fischereierzeugnissen gemacht werden, die bei Angelsportwettkämpfen anfallen, sofern die durch den Verkauf erzielten Gewinne gemeinnützigen Einrichtungen zugute kommen; dies wäre ein Schritt gegen den Schwarzhandel und würde die Gesundheitskontrolle erleichtern.

2.5.4 Kapitel VII enthält Bestimmungen für nationale und gemeinschaftliche Bewirtschaftungspläne. Für den EWSA sind Bewirtschaftungspläne ein gutes Instrument, bei dem die Steuerung des Fischereiaufwands mit gezielten technischen Maßnahmen kombiniert und es dadurch möglich wird, den Besonderheiten einer Vielzahl von Mittelmeer-Fischereien gerecht zu werden. Er warnt jedoch vor der Gefahr, dass Bewirtschaftungspläne in Form von Ausnahmen zum Aushebeln allgemeiner Bestimmungen der Verordnung verwendet werden könnten; im Verordnungsentwurf sollte daher verbindlich vorgeschrieben werden, dass eventuelle Bewirtschaftungsmaßnahmen restriktiver als die Bestimmungen der Verordnung sein müssen. Es muss unmissverständlich festgelegt werden, dass Bewirtschaftungspläne keine Maßnahmen enthalten dürfen, die im Hinblick auf Selektivität, Rückwürfe und Fischereiaufwand weniger restriktiv als die Bestimmungen der Verordnung sind.

⁽¹⁰⁾ ICCAT: Internationale Kommission für die Erhaltung von Thunfisch im Atlantik.

2.5.5 Der Ausschuss hält die in Kapitel VIII vorgesehenen Kontrollmaßnahmen für notwendig, ist jedoch der Ansicht, dass auch Fänge aus der Grundleinen- und Stellnetzfischerei unter die Vorschrift, nur in von den Mitgliedstaaten bezeichneten Häfen angelandet und der Erstvermarktung zugeführt werden zu dürfen, fallen müssen. Außerdem ist er der Auffassung, dass die Vorschrift, dass alle an Bord behaltenen Fänge bestimmter Arten, sobald sie mehr als 10 kg Lebendgewichtäquivalent erreichen, im Logbuch einzutragen sind, einen hohen, unnützen bürokratischen Aufwand verursachen kann, und schlägt daher vor, dass bei Schiffen aus Häfen, in denen die Anlandungen zur sofortigen Übermittlung an die zuständige Behörde verbucht werden, die Verkaufsrechnungen aus dem Direktverkauf in der Fischmarkthalle und die Eintragungen im Logbuch als gleichwertig gelten, so dass das o.g. Erfordernis entfällt.

2.6 Der EWSA will sich nicht inhaltlich mit Kapitel X „Maßnahmen für die Gewässer um Malta“ befassen, da diese Bestim-

mungen die Umsetzung der Maßnahmen darstellen, die 2003 im Vertrag über den Beitritt Maltas zur Europäischen Union vereinbart wurden.

3. Schlussfolgerungen

3.1 Im Licht der obigen Ausführungen und angesichts der allgemeinen Ablehnung, auf die der Verordnungsentwurf bei den Angehörigen des Fischereisektors der vier Mittelmeerränder unter den EU-Mitgliedstaaten gestoßen ist, fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, ihren Vorschlag zurückzuziehen.

3.2 Da es dem Ausschuss ein Anliegen ist, dass möglichst bald wirkungsvolle Maßnahmen zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Fischereiressourcen im Mittelmeer angewandt werden, fordert er die Kommission auf, ihren Verordnungsvorschlag unter Berücksichtigung der Bemerkungen in dieser Stellungnahme rasch neu zu formulieren.

Brüssel, den 26. Februar 2004

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses
Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einsetzung regionaler Beiräte für die Gemeinsame Fischereipolitik“

(KOM(2003) 607 endg. — 2003/0238 (CNS))

(2004/C 110/18)

Der Rat beschloss am 16. Dezember 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 37 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen.

Am 27. Januar 2004 beauftragte das Präsidium des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses die Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz mit der Vorbereitung der diesbezüglichen Arbeiten.

In Anbetracht der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 26. Februar) Herrn CHAGAS zum Hauptberichterstatler und verabschiedete mit 76 gegen 2 Stimmen folgende Stellungnahme:

1. Der Vorschlag der Kommission

1.1 Die Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates sieht die Einsetzung regionaler Beiräte zur Intensivierung des Dialogs im gemeinschaftlichen Fischereisektor durch eine stärkere Mitwirkung der Beteiligten am Beschlussfassungsprozess in der Gemeinsamen Fischereipolitik vor.

1.2 Die Kommission verfolgt in ihrem jetzt vorgelegten Vorschlag das Ziel, für Ausgewogenheit und Kohärenz zu sorgen, indem sie für alle künftigen regionalen Beiräte gemeinsame Merkmale hinsichtlich ihrer Einrichtung, Zusammensetzung, Struktur, Funktionsweise und Finanzierung festlegt.

1.3 Die Kommission schlägt die Einsetzung von sechs regionalen Beiräten vor, die fünf Meeresgebiete (Ostsee, Nordsee, Mittelmeer, Nordwestliche und Südwestliche Gewässer) sowie die pelagischen Bestände abdecken.

1.4 Die Einsetzung eines regionalen Beirates erfolgt auf Initiative der Fischer oder anderer Interessengruppen, die den Mitgliedstaaten sowie der Kommission einen entsprechenden Antrag vorlegen müssen. Die Generalversammlung des regionalen Beirates ernannt einen Exekutivausschuss mit 12 bis 18 Mitgliedern. Die Mitglieder dieser beiden Organe sind zu zwei Dritteln Vertreter des Fischereisektors und zu einem Drittel Vertreter der anderen an der Gemeinsamen Fischereipolitik interessierten Gruppen. Zu den Sitzungen können Beobachter eingeladen werden, z.B. Wissenschaftler, Vertreter anderer, durch den regionalen Beirat nicht abgedeckter Mitgliedstaaten, Vertreter von Drittstaaten mit Fischereiinteressen in dem betreffenden Gebiet oder Vertreter des Beratenden Ausschusses für Fischerei und Aquakultur. Zu den Beobachtern gehören auch Vertreter der nationalen Behörden.

1.5 Der Kommissionsvorschlag sieht die Gewährung von Startbeihilfen für die Anfangsphase der regionalen Beiräte, d.h. für die laufenden Ausgaben in den ersten drei Jahren ihrer Tätigkeit vor. Gemeinschaftsbeihilfen werden darüber hinaus für die Kosten der Verdolmetschung in Sitzungen und die Übersetzung von Dokumenten gewährt.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat wiederholt auf die Notwendigkeit hingewiesen, die wichtigsten Interessengruppen – Reeder und im Sektor Beschäftigte – in die Gestaltung und Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik sowie der damit zusammenhängenden Maßnahmen einzubeziehen. Da sich der Fischereisektor der Gemeinschaft maßgeblich durch Kleinunternehmen und ein schwach ausgeprägtes Verbandswesen auszeichnet, ist es von grundlegender Bedeu-

tung, die genannten Akteure an allen Phasen des Beschlussfassungsprozesses zu beteiligen, um einerseits die Notwendigkeit künftiger Maßnahmen besser einschätzen und andererseits diese Maßnahmen besser auf den Zustand der Bestände und die sozioökonomischen Gegebenheiten der betroffenen Gebiete abstimmen zu können.

2.2 Bereits im „Grünbuch über die Zukunft der Gemeinsamen Fischereipolitik“⁽¹⁾ hat die Kommission anerkannt, wie wichtig es ist, neue Formen der Mitarbeit der Interessengruppen während der Vorbereitungsphase zu politischen GFP-Entscheidungen vorzusehen. In seiner einschlägigen Stellungnahme⁽²⁾ nimmt der Ausschuss deshalb mit Genugtuung die Absicht der Kommission zur Kenntnis, „eine stärkere Beteiligung aller Betroffenen an der Debatte sowie die Mitverantwortung der Branche bei den Beschlüssen und bei der Verwaltung auf lokaler Ebene zu fördern.“

2.3 In seiner Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission über die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik („Fahrplan“)⁽³⁾ befürwortet der Ausschuss die Einsetzung regionaler Beiräte. Gleichzeitig unterstreicht er aber, dass die Gemeinsame Fischereipolitik durch diese Neuerung nicht unterminiert werden darf; bei einer Verlagerung ihrer Diskussion auf die regionale Ebene besteht nämlich die Gefahr einer Aufweichung ihrer Kerngrundsätze. In diesem Sinne ist es wichtig, dass zum einen Vertreter des Beratenden Ausschusses für Fischerei und Aquakultur (Artikel 6 Absatz 4) als Beobachter an den Sitzungen der beratenden Gremien teilnehmen können und zum anderen die regionalen Beiräte der Kommission, den Mitgliedstaaten und dem Beratenden Ausschuss für Fischerei und Aquakultur einen Jahresbericht über ihre Tätigkeiten vorlegen müssen (Artikel 10 Absatz 1).

2.4 Die Tatsache, dass die Mitglieder der regionalen Beiräte hinreichend repräsentativ für die unterschiedlichen Interessengruppen aller betroffenen Länder sein müssen, wird zwangsläufig zur Beteiligung einer Vielzahl von Organisationen führen. Die Ernennung der Mitglieder der Generalversammlung durch die Mitgliedstaaten kann jedoch Anlass zu Spannungen und Auseinandersetzungen in der Frage der tatsächlichen Repräsentativität der ernannten Personen geben. In Anbetracht der Tatsache, dass die Generalversammlung einmal pro Jahr zusammentritt, sollte eine möglichst umfassende Beteiligung aller Organisationen, die als repräsentativ gelten und deren Interessen von dem betreffenden regionalen Beirat berührt sind, vorgesehen werden.

⁽¹⁾ KOM(2001) 135 endg.

⁽²⁾ Veröffentlicht im ABl. C 36 vom 8.2.2002.

⁽³⁾ Veröffentlicht im ABl. C 85 vom 8.4.2003.

2.5 Der Ausschuss begrüßt, dass europäische und nationale Organisationen den beteiligten Mitgliedstaaten Mitglieder vorschlagen können (Artikel 5 Absatz 2). Es sollte jedoch dafür gesorgt werden, dass die geplante Einsetzung eines regionalen Beirates sowohl den nationalen Organisationen als auch den europäischen Organisationen frühzeitig bekannt gegeben wird. Eine stärkere Beteiligung des Beratenden Ausschusses für Fischerei und Aquakultur an diesem Prozess wäre ebenfalls von Vorteil. Dieser könnte insbesondere die europäischen Organisationen auffordern, Vertreter zu benennen, und die entsprechenden Antworten zentralisieren und weiterbehandeln.

2.6 Die Kommission schlägt vor, dass der Exekutivausschuss die Geschäfte des regionalen Beirates wahrnimmt und dessen Empfehlungen und Anregungen verabschiedet. Nach Auffassung des Ausschusses ist bei diesem Vorschlag eine legitime Vertretung nicht gewährleistet. Da lediglich vorgesehen ist, dass aus jedem beteiligten Mitgliedstaat mindestens ein Vertreter des Fangsektors in den Exekutivausschuss gewählt wird, besteht die Gefahr einer systematischen Ausklammerung der Vertreter der Arbeitnehmer.

2.6.1 In mehreren Fällen aus jüngster Zeit zeigte sich, dass unter den Vertretern, die von den Mitgliedstaaten zu Sitzungen über Fragen der Gemeinsamen Fischereipolitik entsandt wurden, kein einziger Gewerkschaftsvertreter war. Zur Beteiligung der im Fischereisektor tätigen Personen gehört nach dem Dafürhalten des Ausschusses auch die Einbeziehung der Reeder und der angeheuerten Fischer, zumal letztere die beschlossenen Maßnahmen in die Tat umsetzen. In der Verordnung sollte deshalb ausdrücklich festgelegt werden, dass die Beteiligung von Vertretern sowohl der Reeder als auch der angeheuerten Fischer garantiert sein muss.

2.7 Darüber hinaus erscheint der für die „anderen Interessengruppen“ vorgesehene Anteil an allen Vertretern (ein Drittel) unverhältnismäßig hoch. Zwar muss ihre Beteiligung an den regionalen Beiräten sichergestellt sein, da sie auf jeden Fall eine andere Sichtweise in die Diskussion einbringen werden. Es gilt aber zu bedenken, dass die Stellungnahmen der regionalen Beiräte hauptsächlich aus der Auseinandersetzung zwischen den unterschiedlichen nationalen Interessen hervorgehen müssen. Deshalb erscheint es angemessener, den Anteil der Vertreter der „anderen Interessengruppen“ sowohl in der Generalversammlung als auch im Exekutivausschuss auf etwa 20 % zu begrenzen.

2.8 Obwohl die regionalen Beiräte gemäß Artikel 32 der Verordnung (EG) 2371/2002 des Rates Seegebiete abdecken, die unter die Gerichtsbarkeit von mindestens zwei Mitgliedstaaten fallen, empfiehlt der Ausschuss, die Einsetzung eines siebten regionalen Beirates zu erwägen, der – angesichts der Bedeutung der außerhalb der Gemeinschaftsgewässer fischenden Gemeinschaftsflotte – die an der Fischerei in diesen Gewässern interessierten Parteien versammeln und die Bezeichnung „Außergemeinschaftliche Fischereigebiete“ tragen sollte. Der Ausschuss hält es ferner für wesentlich, dass in diesem regionalen Beirat auch die Verbände der Reeder und der angeheuerten Fischer aus den beteiligten Drittländern vertreten sind.

3. Besondere Bemerkungen

3.1 Artikel 2 - Einsetzung von regionalen Beiräten

3.1.1 Wie zuvor angeregt, sollte ein Buchstabe g) angefügt werden, in dem ein siebter regionaler Beirat mit der Bezeichnung „Außergemeinschaftliche Fischereigebiete“ vorgesehen wird.

3.2 Artikel 4 - Aufbau

3.2.1 Aufgrund der zwangsläufig begrenzten Mitgliederzahl des Exekutivausschusses sollten die Kompetenzen dieses Organs enger gefasst werden. Der EWSA ist insbesondere der Auffassung, dass die Empfehlungen und Vorschläge des regionalen Beirates immer die Ebene der Generalversammlung durchlaufen sollten.

3.2.2 Im Gegensatz zu anderen Sprachfassungen ist in der portugiesischen Fassung teils von „assembleia regional“ (Regionalversammlung) und teils von „assembleia geral“ (Generalversammlung) die Rede. Der Ausschuss hält den zweiten Begriff für zutreffend; der Text sollte deshalb entsprechend korrigiert werden.

3.3 Artikel 5 - Mitgliedschaft

3.3.1 Die Ernennungen der Mitglieder der regionalen Beiräte sollten von dem Beratenden Ausschuss für Fischerei und Aquakultur in Zusammenarbeit mit den europäischen Organisationen, die diesem Ausschuss angehören, koordiniert werden.

3.3.2 Der Anteil der Vertreter des Fischereisektors sollte gemäß den Ausführungen unter Ziffer 2.7 neu festgesetzt werden.

3.3.3 Die Beteiligung am Exekutivausschuss von mindestens einem Vertreter der angeheuerten Fischer aus jedem Mitgliedstaat muss gewährleistet sein.

3.3.4 In Absatz 2 der portugiesischen Fassung des Vorschlags heißt es: „Os membros da assembleia geral serão nomeados por comum acordo entre os Estados-Membros interessados“. Ähnliches gilt zumindest auch für die englische Fassung. Der Ausschuss hält hingegen die Formulierung in der französischen Fassung für angemessener: „Les membres de l'assemblée générale sont nommés d'un commun accord par les États membres concernés.“ Nach Auffassung des Ausschusses erscheint es nicht gerechtfertigt, dass sich andere Mitgliedstaaten zu den von einem bestimmten Staat ernannten Mitgliedern äußern sollen.

3.4 Artikel 6 - Teilnahme

3.4.1 Die Beobachter sollten Rederecht, jedoch kein Stimmrecht erhalten.

3.4.2 Die Öffnung der Sitzungen für die Öffentlichkeit sollte fakultativ sein. Die diesbezügliche Entscheidung sollte bei dem betreffenden Organ liegen.

3.5 Artikel 7 - Arbeitsweise

3.5.1 Der Ausschuss ist damit einverstanden, dass der Vorsitzende im Konsensverfahren bestimmt wird, doch hält er es für gerechtfertigt, eine Vorschrift einzufügen, der zufolge der Vorsitzende ein Vertreter des Fangsektors sein muss.

3.6 Artikel 9 - Finanzierung

3.6.1 Es ist unklar, inwiefern ein transnationales Gremium wie der regionale Beirat Rechtspersönlichkeit haben kann. Die Kommission sollte diesen Sachverhalt klären.

3.6.2 Der Ausschuss begrüßt die Absicht der Kommission, im Rahmen jährlicher „Vereinbarungen“ zur Deckung der Dolmetsch- und Übersetzungskosten beizutragen. Eine gleichberechtigte Teilnahme aller Mitglieder der regionalen Beiräte ist nämlich nur möglich, wenn alle sich in ihrer jeweiligen Muttersprache ausdrücken können und sämtliche Dokumente rechtzeitig in alle verwendeten Sprachen übersetzt werden.

4. Schlussfolgerungen

4.1 Der Vorschlag der Kommission zielt auf Ausgewogenheit und Kohärenz ab, indem Merkmale festgelegt werden, die alle künftigen regionalen Beiräte hinsichtlich ihrer Einrichtung, Zusammensetzung, Struktur, Funktionsweise und Finanzierung auszeichnen sollen.

4.2 Nach Auffassung des Ausschusses gewährleistet der Vorschlag jedoch keine angemessene Vertretung der Hauptakteure des gemeinschaftlichen Fangsektors – Reeder und angeheuerte Fischer – in den regionalen Beiräten. Dies könnte durch eine verstärkte Beteiligung des Beratenden Ausschusses für Fischerei und Aquakultur und der in ihm vertretenen europäi-

schen Organisationen am Ernennungsverfahren für die Mitglieder der regionalen Beiräte erreicht werden.

4.3 Der Ausschuss ist auch der Ansicht, dass der Anteil der sogenannten „anderen Interessengruppen“ an der Zusammensetzung der regionalen Beiräte unverhältnismäßig hoch ist, und schlägt vor, diesen Anteil auf 20 % aller Mitglieder abzusenken.

4.4 Schließlich wird die Einsetzung eines regionalen Beirates „Außergemeinschaftliche Fischereigegebiete“ empfohlen, der alle an der Fischerei in den außergemeinschaftlichen Gewässern interessierten Parteien – ein wichtiges Segment der Gemeinschaftsflotte – versammeln sollte.

Brüssel, den 26. Februar 2004

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses
Roger BRIESCH

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Haushaltspolitik und Investitionen

(2004/C 110/19)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 21. Januar 2003 gemäß Artikel 23 Absatz 3 seiner Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Haushaltspolitik und Investitionen“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 9. Februar 2004 an. Berichtstermin war Frau FLORIO.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 26. Februar) mit 98 gegen 38 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Vom Maastrichter Vertrag zum Stabilitätspakt

1.1 Die Kriterien des 1992 unterzeichneten Vertrags von Maastricht, deren Einhaltung die Voraussetzung für die Einführung der einheitlichen Währung in den ersten Mitgliedstaaten war (denen sich später auch Griechenland zugesellte), basierten vor allem auf einer drastischen Verringerung des Haushaltsdefizits und der Staatsverschuldung sowie der Eindämmung der Inflation. Die hierbei zugrunde gelegten quantitativen Kriterien sind in Artikel 104 (ex-Artikel 104 c) des Vertrages sowie in dem dem Vertrag beigefügten Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit aufgeführt, das die einzelnen Stufen und zeitlichen Vorgaben regelt.

1.2 Dieselben Kriterien wurden dann in den Stabilitätspakt übernommen und auf seiner Grundlage umgesetzt, aber im Gegensatz zum Pakt ließ der Vertrag von Maastricht dem Rat einen gewissen Ermessensspielraum hinsichtlich der Anwendung und Art der Sanktionen und gab außerdem keine Fristen für die verschiedenen Stufen zur Erreichung der festgelegten Ziele vor. ⁽¹⁾

1.3 Unter den Verträgen und Abkommen wird der 1997 verabschiedete Pakt für Stabilität und Wachstum als eine der wichtigsten politischen Maßnahmen zur Verwirklichung der von der Europäischen Union angestrebten Koordinierung in die Annalen eingehen. In diesem Pakt sind im Wesentlichen drei Ziele festgelegt: verstärkte Kontrolle der Haushaltspolitik, Koordinierung der Wirtschaftspolitik und flankierende Maßnahmen zur Überwachung der Wirtschaftspolitik.

1.4 Im Pakt ist festgehalten, dass der Haushalt kurz- bis mittelfristig „close to balance“ (nahezu ausgeglichen) sein soll. Dadurch sollte die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren in Zeiten der Rezession verbessert werden.

1.5 Als übermäßiges Defizit gilt ein Haushaltsdefizit von mehr als 3 % des BIP. Es gibt jedoch eine Ausnahmeklausel, die in Fällen zur Anwendung kommen kann, in denen das Defizit auf äußere Faktoren zurückzuführen ist, die sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entziehen (Naturkatastrophen etc.). Was die „close to balance“-Bestimmung angeht, so hat

kein Land eine Festlegung darauf gewagt, was in der Euro-Zone als vertretbarer Prozentsatz für einen nahezu ausgeglichenen Haushalt betrachtet werden soll.

1.6 Gemäß den Bestimmungen des Stabilitätspakts sind die Regierungen der an der Währungsunion teilnehmenden Länder verpflichtet, ein „Stabilitätsprogramm“ vorzulegen, während die anderen Länder sich an (nationale) „Konvergenzprogramme“ halten. Der Rat entscheidet über Zeitpunkt und Art und Weise, Empfehlungen auszusprechen und den betreffenden Mitgliedstaat zur Ordnung zu rufen. Im Gegensatz zu den Maastrichter Kriterien machen es die seinerzeit im Pakt für Stabilität und Wachstum festgelegten genauen Fristen möglich, im Falle eines übermäßigen Haushaltsdefizits schnell eine entsprechende Entscheidung zu treffen.

1.7 Aufgrund der Entwicklung des Wirtschaftswachstums, das weit hinter den Erwartungen zurückblieb, konnten Frankreich und Deutschland — und teilweise auch Portugal — die vereinbarten Kriterien nicht einhalten. Gemäß Artikel 104 Absatz 8 des Vertrags und gemäß Verordnung 1466/97 (Stabilitäts- und Wachstumspakt) hätten dann drastische Maßnahmen zum Gegensteuern greifen und eventuell Geldbußen für die Abweichung von den vereinbarten Bestimmungen verhängt werden müssen. Dennoch beschloss der Rat (Wirtschaft und Finanzen) auf seiner Tagung vom 25. November 2003, das Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich und Deutschland auszusetzen.

1.8 Generell kann festgehalten werden, dass der Vertrag von Maastricht handfeste positive Ergebnisse gezeitigt und insbesondere die Einführung des Euro in 12 EU-Mitgliedstaaten ermöglicht hat. Denn gleich nach der Unterzeichnung des Vertrages, d.h. ab 1993, begann das Haushaltsdefizit in den meisten EU-Mitgliedstaaten zurückzugehen (1993 hatte das Haushaltsdefizit in der Euro-Zone einen historischen Höchststand — 5,5 % — erreicht).

1.9 Der EWSA hat sich seit 1997 in Stellungnahmen zur Haushaltspolitik geäußert, insbesondere zum Pakt für Stabilität und Wachstum ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Vgl. Marco Buti „Maastricht's fiscal rules at ten: an assessment“ (Bd. 40, Nr. 5 — Dezember 2002).

⁽²⁾ ABl. C 287 vom 22.9.1997, S. 74.

2. Der Stabilitätspakt angesichts der derzeitigen europäischen und weltweiten Wirtschaftslage

2.1 Bei den Überlegungen zur Haushaltspolitik und zum Potenzial der für die Wiederankurbelung der europäischen Wirtschaft erforderlichen Investitionen kann eine Bewertung der aktuellen Lage, ihrer möglichen Entwicklungen und der notwendigen Instrumente für die Überwindung der zwischen Rezession und Stagnation pendelnden Phase nicht ausgespart werden.

2.2 Sowohl in Japan als auch in den USA und in Europa hat der von den großen Zentralbanken festgelegte Leitzins bereits einen historischen Tiefststand erreicht: 2,5 % bei der EZB, 1,25 % bei der amerikanischen Federal Reserve und 0,5 % bei der japanischen Zentralbank (Angaben für Juli 2003). Nach Auffassung der Europäischen Zentralbank (EZB) wäre ein weiteres Manövrieren bei den Zinssätzen extrem heikel, und darüber hinaus könnte der einheitliche Zinssatz für einige zu hoch, für andere hingegen zu niedrig sein; vermutlich auch aus diesem Grund geht die EZB im Vergleich zu der Geschwindigkeit, mit der die Federal Reserve eingreift, äußerst behutsam vor. ⁽³⁾

2.2.1 Eine Geldpolitik, die auf Probleme bei der Konjunkturerholung und beim Wirtschaftswachstum sensibler und mit schnelleren Gegenmaßnahmen reagiert, könnte eine (wenn auch nicht die einzige) Hilfe bei der Wiederankurbelung der europäischen Wirtschaft sein.

2.2.2 Die Europäische Zentralbank hätte noch einen gewissen Spielraum bei den Zinssätzen nutzen können, um den Außenhandel der EU zu fördern und den Druck auf die angeschlagenen Volkswirtschaften ein wenig zu verringern. Obgleich der Präsident der EZB unmittelbar nach der Entscheidung des Rates erklärte, dass die jüngsten Entwicklungen das Vertrauen in den Euro schmälerten und zu einem Wiederaufleben der Inflation führen könnten, wodurch folglich ein Eingreifen mittels Anhebung der Zinssätze erforderlich würde, scheint aus dieser Richtung derzeit keine unmittelbare Gefahr zu drohen.

2.3 Angesichts der äußerst kritischen Lage der öffentlichen Finanzen in den großen Industrieländern dürften sich die Bemühungen um eine wirtschaftliche und finanzielle Wiederankurbelung in Form neuer Ausgaben (Investitionen) insbesondere in der Euro-Zone schwierig gestalten. In Frankreich lag das Haushaltsdefizit 2002 bei 3,1 % des BIP; Deutschland steht mit einem Negativsaldo von 3,6 % noch schlechter da. In den Vereinigten Staaten hat das Anfang des Jahres angekündigte Großprogramm zur Wiederankurbelung der Wirtschaft mit einer Mittelausstattung von 674 Mrd. Dollar (über 10 Jahre verteilt) zu einer Zunahme des Haushaltsdefizits geführt, das durch die für den Krieg im Irak bestimmten Militärausgaben natürlich noch weiter verschärft wurde, mittlerweile jedoch teilweise durch die Nichtrückzahlung eines Teils einer von den amerikanischen Steuerzahlern erhobenen Sonderabgabe ausgeglichen werden konnte. In Japan wird den Prognosen für 2003 zufolge mit ca. 8 % des BIP gerechnet, was dem Stand von 2002 entspricht.

2.4 Die Weltbank prognostiziert in ihrem letzten Bericht, der am 2. April 2003 veröffentlicht wurde, für das zweite Halbjahr 2003 ein weltweites Wirtschaftswachstum von 2,3 % (2,5 % in den USA, 1,4 % in der Euro-Zone und 0,6 % in Japan), und die jüngsten Daten lassen vermuten, dass es erste Anzeichen für eine konjunkturelle Erholung in den USA gibt,

die allerdings erst noch bestätigt werden müssen. Konjunkturschätzungen belegen, dass sich die Wirtschaft gegenwärtig in einer noch kaum wahrnehmbaren Wachstumsphase befindet: nach Angaben von Eurostat beträgt die BIP-Zuwachsrate in der Eurozone ebenso wie in der EU-15 im letzten Quartal 2003 0,4 %.

2.5 Infolge des Irak-Konflikts ist in den letzten Monaten die politische und militärische Unsicherheit weltweit gestiegen. Der erwartete Ölpreismrückgang ist ausgeblieben, und die Spannungen mit den arabischen Staaten und im Nahen Osten haben zugenommen, wobei sich insbesondere der Konflikt zwischen Israel und Palästina verschärft hat.

2.5.1 Die Wirtschaftsfachleute vertreten die Auffassung, dass die anhaltende Krise der Weltwirtschaft nicht auf eine Verknappung der Finanzmittel, sondern auf mangelndes Vertrauen zurückzuführen ist, das in der jüngsten Vergangenheit durch die weltweite Krise erschüttert wurde.

2.5.2 Das größte Hemmnis für eine wirkliche wirtschaftliche Erholung ist in Europa die im Wirtschafts- und Produktionssektor wie auch generell in der gesamten öffentlichen Meinung herrschende Verunsicherung über die künftige wirtschafts- und haushaltspolitische Strategie der Europäischen Union zusammen mit der schleppenden Umsetzung der Lissabon-Strategie und der unsicheren Zukunft des Stabilitätspakts. Die europäische Wirtschaft kann nicht von alleine auf den Wachstumspfad zurückfinden, wenn die Wachstumsraten der US-Wirtschaft auch weiterhin als Messlatte genommen werden.

2.6 Welches sind also die „Gespenster“, die bekämpft werden müssen, um eine Erholung der Wirtschaft herbeizuführen? Vor allem die schwache Binnennachfrage in der gesamten EU (schwaches Wachstum, gleichbleibend hohe Arbeitslosigkeit und geringe Fähigkeit zur Nutzung von Humanressourcen).

3. Muss der Pakt neu interpretiert werden?

3.1 Die Europäische Kommission mahnt, dass die Nichteinhaltung der im Vertrag von Maastricht und dem Pakt festgelegten Kriterien (3 % und 60 %) in einigen wichtigen Ländern wie Frankreich und Deutschland zu einem echten Hemmschuh für die Bemühungen um eine wirtschaftliche Erholung, eine bessere Koordinierung der Haushaltspolitik in der Euro-Zone und eine Neubelebung der politischen Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung werden könnte, aber das vielleicht größte Hemmnis für die Verwirklichung dieses Paktes ist nach der vorherrschenden Meinung die restriktive Anwendung des Pakts und das Fehlen einer Strategie zur Belebung von Angebot und Nachfrage.

3.1.1 Die restriktive Anwendung des Pakts hat zu einer Verschlechterung der Wirtschaftslage in einigen Ländern geführt, wie etwa in Portugal, wo Kürzungen bei den laufenden öffentlichen Ausgaben und insbesondere den Investitionen, die zur Senkung des Defizits erforderlich sind, die Wirtschaftslage verschlechtert und Tausende von Menschen arbeitslos gemacht haben. Der Pakt sollte so angewandt werden, dass die Staatsfinanzen antizyklisch eingesetzt werden können.

3.2 Die Europäische Kommission hat vielfach beteuert, dass allein schon das Aufschieben von Maßnahmen zur Verwirklichung der gesteckten Ziele Misstrauen gegenüber diesem Instrument erzeuge, zumal in einer Phase, in der das unberechenbare Phänomen Stagnation/Rezession weitere Probleme für den Pakt mit sich bringt.

⁽³⁾ Vgl. Fitoussi „La règle et le choix“, Seuil 2002.

3.3 Damit nicht genug: Große internationale Organisationen wie der IWF und die OECD schlagen eine Anhebung der Inflationsgrenze von 2 % auf 2,5 % vor. Vor allem aber ist man sich in fast allen Wirtschafts- und Finanzkreisen darin einig, dass die Geldpolitik nicht das einzige Instrument ist, das Aussicht auf eine wirtschaftliche Erholung verspricht.

4. Der Pakt für Stabilität und Wachstum: ein Weg aus der Krise

4.1 Der Pakt muss durch Maßnahmen untermauert werden, die nicht nur auf die Eindämmung der Inflation, einen ausgeglichenen Haushalt und auf die Senkung der Staatsverschuldung abzielen, sondern auch eine Belebung der Binnennachfrage und der öffentlichen und privaten Investitionstätigkeit bewirken, die für eine Ankurbelung der Wirtschaft im Rahmen der in der Lissabon-Strategie festgelegten Ziele notwendig ist. Darauf hat der EWSA bereits mehrfach hingewiesen.

4.2 Nachdem die Wirkung der „Prämie“, die mit der Teilnahme an der Währungsunion verbunden war, verpufft ist, sollten zur Stimulierung von Wachstum, Entwicklung und Beschäftigung vorrangig diejenigen Instrumente genutzt werden, die der Stärkung der makroökonomischen Maßnahmen und vor allem der Neubelebung der Lissabon-Strategie dienen und auf Vollbeschäftigung, die Schaffung neuer hochwertiger Arbeitsplätze und die Steigerung der Nachfrage und des Angebots ausgerichtet werden sollten. Auch die Wirkung der automatischen Stabilisatoren in Rezessionsphasen könnte der Konsolidierung der Nachfrage förderlich sein.

4.3 Der EWSA ist der Auffassung, dass die politischen Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung zu den grundlegenden Kriterien gehören sollten, an denen das Wirtschaftswachstum gemessen wird. Insbesondere sollte die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu einem Kriterium für die Bewertung des Wirtschaftswachstums werden, was es den Kohäsionsländern ermöglicht, ihre Investitionsausgaben in diesem Bereich zu erhöhen.

4.4 Eine Europäische Zentralbank (EZB), die als Hüterin der Geldpolitik und der Preisstabilität fungiert, gleichzeitig aber auch auf das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum achtet, könnte eine noch stärkere Rolle spielen, als ihr im Vertrag bereits zugedacht ist, was einen konstanten Dialog mit den Gemeinschaftsorganen (Rat, Kommission) und den Sozialpartnern voraussetzt. Die Europäische Investitionsbank (EIB) ihrerseits könnte bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe ihre Aktivitäten mit denen der anderen europäischen Institutionen und mit den von den einzelstaatlichen Regierungen aufgestellten Plänen abstimmen, um die Entwicklung eines stärkeren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU zu fördern.

4.4.1 Die EIB verfolgt als Finanzierungsinstitution hauptsächlich das Ziel, zur Verwirklichung der Ziele und Maßnahmen der Union beizutragen. Durch eine mehrjährige, mit der Kommission abgestimmte Finanzplanung könnte im Rahmen der neuen finanziellen Vorausschau der Wirkungsgrad der Maßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU verbessert werden.

4.5 Ferner erfordert der Beitritt von zehn neuen Staaten weitere, im Übrigen bereits vorgesehene wirtschaftliche Anstrengungen in puncto Infrastrukturinvestitionen, insbesondere aber im Bildungssektor, im Bereich der Forschungsförderung und der Reform der öffentlichen Verwaltung.

4.6 Der Stabilitätspakt muss unbedingt durch eine breit angelegte Informationskampagne unterstützt werden, an der auch die Mittlerinstanzen der Gesellschaft unmittelbar beteiligt werden müssen (an erster Stelle die Sozialpartner, aber auch die Verbraucherverbände etc.), wie dies bei der Einführung der einheitlichen Währung geschehen ist. Der Konsens, die gemeinsam getragene Verantwortung sowie eine breitangelegte Informationskampagne bildeten die Grundlage für den Erfolg des Maastrichter Vertrags und den Beitritt zur Gemeinschaftswährung. Dies ist beim Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht geschehen.

4.7 Außerdem müsste die Definition der „besonderen Umstände“, die ein Überschreiten der 3 %-Schwelle gestatten, überdacht werden, um in Bedrängnis geratenen Volkswirtschaften oder solchen, die im Jahresverlauf ein negatives Wachstum erzielt haben, mehr Spielraum zu geben.

4.7.1 Zu den „besonderen Umständen“ sollte insbesondere die Festlegung einer langfristigen Höchstgrenze für den Anstieg der öffentlichen Ausgaben gehören, die die Situation in jedem einzelnen Land widerspiegelt und die auf europäischer Ebene überwacht wird. Die Ziele würden damit an die Konjunktur jedes Landes und seine jeweilige Position im Wirtschaftszyklus angepasst.

4.8 Es ist ein echter europäischer Strategieplan vonnöten, um den Weg, der vor mehr als zehn Jahren mit dem Weißbuch von Jacques Delors eingeschlagen wurde, bis zur Verwirklichung der Lissabonner Ziele fortzusetzen, wobei die Effizienz des Paktes für Stabilität und Wachstum auf politischer Ebene unterstützt werden muss. Eine Neugestaltung des ordnungspolitischen Rahmens des Paktes impliziert auch, dass über eine gemeinsame, auch über die Steuerpolitik verwirklichte Wachstumsstrategie für die Union nachgedacht werden muss. In diesem Zusammenhang wird auf die Wichtigkeit einer ausreichenden Flexibilität bei der Bewertung von Abweichungen von der „close to balance“-Regel hingewiesen, um Investitionen in wachstumsfördernde Wirtschaftstätigkeiten zu ermöglichen. Infrastrukturinvestitionen sind für einen auf 25 Mitgliedstaaten ausgedehnten Binnenmarkt sicherlich notwendig. Von zentraler Bedeutung sind allerdings Investitionen in die Humanressourcen und die Zukunft der EU, d.h. in Forschungseinrichtungen, aber auch — im Hinblick auf die kommenden Generationen und die Herausforderungen des Wettbewerbs — in die Schul- und Hochschulbildung, das lebensbegleitende Lernen usw.

5. Investitionen im europäischen Interesse mit dem Zweck, die in Lissabon gesteckten Ziele zu erreichen, sind bei der Berechnung des Haushaltsdefizits auszuklammern.

5.1 Die hinter den Prognosen zurückgebliebene Entwicklung und das vergleichsweise geringe Investitionsvolumen können zur Vergrößerung des Entwicklungsrückstands der neuen EU-Mitgliedstaaten beitragen, in denen — wenn sie nicht angemessen im Hinblick auf Wachstum und die Schaffung neuer, qualifizierter und wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze unterstützt werden — verarmte, wirtschaftlich und sozial ausgegrenzte Gebiete entstehen könnten, die gefährlich und dem gesamten wirtschaftlichen und sozialen System der Union wenig zuträglich wären.

5.2 Wollte man einen anderen als den im Pakt vorgesehenen ordnungspolitischen Rahmen konzipieren, so wäre eine flexible und expansive Haushaltspolitik notwendig, die eine gemeinsame Wachstums- und Kohäsionsstrategie umfassen muss, bei der strategische und auf Wachstum ausgerichtete Investitionen nicht dem Haushaltsdefizit zugerechnet werden und wobei der Rat im Einvernehmen mit der Kommission zu befinden hat, was unter „strategischen Investitionen“ von europäischem Interesse zu verstehen ist, wie dies bereits im Delors-Weißbuch und in den Lissabonner Zielen umrissen wurde.

5.3 Bereits im Kommissionsbericht für den Frühjahrsgipfel im März 2003 („Entscheidung für Wachstum“) wurde darauf hingewiesen, dass die „... Förderung aller Glieder der Wissens-kette — von der Grundbildung bis zur fortgeschrittenen Forschung, von finanziellen Aspekten bis zum unternehmerischen Know-how...“ erforderlich ist.

5.4 Es wäre daher auch wichtig, zu einer Harmonisierung der Kriterien der Steuersysteme zu gelangen, bei der die Grundsätze der Billigkeit, Verhältnismäßigkeit und Effizienz überall garantiert, auch auf europäischer Ebene überwacht und von den Unionsbürgern unterstützt werden.

5.5 Ein Steuersystem auf einzelstaatlicher Ebene, das auf europäischer Ebene überwacht wird, garantiert nicht nur eine solide Entwicklung der laufenden Ausgaben, sondern schafft potenziell auch die Voraussetzungen für eine starke Beteiligung an den staatlichen Investitionen zur Wiederankurbelung des gesamten nationalen und europäischen Wirtschafts- und Beschäftigungssystems.

5.6 Durch eine solide Finanzpolitik wird der Einsatz von Mitteln wie Ausnahmeregelungen, Steueramnestien etc., die zu einem unverantwortlichen einzelstaatlichen Haushaltsgebaren verleiten können, weitgehend eingeschränkt.

5.7 In diesem Zusammenhang sind die Investitionen zu nennen, die dem Wachstum förderlich sind; es müssen einheit-

liche Kriterien für alle europäischen Länder vereinbart werden, unbeschadet der unterschiedlichen Gegebenheiten und der Wachstumserfordernisse. Dies könnte auch bedeuten, dass die Rolle der EZB dahingehend überdacht werden muss, dass sie künftig nicht mehr nur „Hüterin“ der Geldpolitik, sondern ein strategisches Instrument für Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung ist und die Kommission unterstützt, die verstärkt Aufgaben des „Monitoring“ sowie der „Ex-Ante“- und „Ex-Post“-Bewertung der strategischen Investitionen wahrnehmen würde.

5.8 Der Ausschuss dringt daher darauf, die volle Ausschöpfung des Potenzials für Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum zu gewährleisten und zugleich die makroökonomische Stabilität insbesondere in der Euro-Zone zu erhalten.

5.9 Die hierfür erforderlichen Investitionen setzen eine engere makroökonomische Zusammenarbeit, einen Konsens, gemeinsame Standards sowie ein verantwortungsvolles und konzertiertes Vorgehen der einzelstaatlichen Regierungen voraus. Die offene Koordinierungsmethode könnte auf europäischer Ebene eines der flexibleren Mittel zur Bestimmung der Maßnahmen zur Ankurbelung von Wirtschaft und Beschäftigung darstellen.

5.10 Das Ziel muss darin bestehen, gestützt auf eine mit allen sozialen Akteuren (nationalen und supranationalen Institutionen, Regierungen, Sozialpartnern und Interessengruppen) abgestimmte gemeinsame und einvernehmliche Grundlage und unter Beachtung der Gemeinschaftsvorschriften auf Wachstum und wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt hinzuarbeiten.

5.11 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss kann aufgrund seiner allseits anerkannten und etablierten Beratungs- und Überwachungsfunktion im Hinblick auf die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten Maßnahmen hierbei eine wichtige Rolle spielen.

Brüssel, den 26. Februar 2004

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses*
Roger BRIESCH

A N H A N G

zu der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Der folgende Änderungsantrag wurde zur Abstimmung vorgelegt und in der Debatte abgelehnt (Artikel 54 Absatz 3 GO):

Ziffer 5.2

Diese Ziffer sollte durch folgenden Wortlaut ersetzt werden:

„Bei einer Überprüfung der Regeln des Paktes und deren Anwendung sollte die Notwendigkeit ausreichend flexibler Haushaltspolitik berücksichtigt werden, die eine gemeinsame mittelfristige Wachstums- und Kohäsionsstrategie unterstützen. Die geänderten Regeln sollten klar definieren, was unter einem Haushaltsdefizit zu verstehen ist, und dies auf eine Weise, die Anleihen zur Finanzierung strategischer Investitionen im Rahmen der fakultativen antizyklischen makroökonomischen Politik gestattet und außerhalb der kurzfristigen Prozeduren auf der erlaubten Skala der laufenden Defizite angesiedelt ist.“

Ergebnis der Abstimmung

Ja-Stimmen: 43, Gegenstimmen: 61, Stimmenthaltungen: 8

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe“

(KOM(2003) 698 endg. - 2003/0278 (CNS))

(2004/C 110/20)

Der Rat beschloss am 1. Dezember 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 37 Absatz 2 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 5. Februar 2004 an. Berichterstatter war Herr MORALEDA QUILEZ. Mitberichterstatter waren Herr FAKAS, Herr KIENLE und Frau SANTIAGO.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 26. Februar) mit 58 gegen 7 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Am 26. Juni 2003 verabschiedeten die europäischen Landwirtschaftsminister in Luxemburg eine grundlegende Reform der GAP, wobei den Mitgliedstaaten Handlungsspielraum bei ihrer Umsetzung im Zeitraum von 2005 bis 2007 gelassen wurde. Diese Vereinbarung umfasste außerdem eine gemeinsame Erklärung des Rates und der Kommission in Bezug auf bestimmte Produktionen, bei denen dieselben Grundsätze und Regeln sowie langfristigen Haushaltsperspektiven (2013) und der derzeitige finanzielle Rahmen (Status quo) beibehalten wurden.

1.2 In der Begründung zu dem vorliegenden Verordnungsvorschlag erklärt die Kommission, dass die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) seit 1992 einen grundlegenden Reformprozess durchläuft mit dem Ziel, Preisstützung und produktionsabhängige Förderung auf eine umfassendere Politik der Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen umzustellen. Im Rahmen dieses Prozesses wurde die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe verabschiedet.

1.3 Die Entkoppelung der Direktbeihilfen für die Erzeuger und die Einführung der Betriebsprämienregelung sind entscheidende Elemente bei der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. Als Fortsetzung des Reformprozesses schlägt die Kommission vor, die derzeitigen Stützungsregelungen für Baumwolle, Olivenöl und Tafeloliven, Tabak sowie Hopfen in die vorgenannte Verordnung aufzunehmen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss weist darauf hin, dass mit der Gemeinsamen Agrarpolitik die im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft genannten Ziele erreicht werden sollen: insbesondere die Stabilisierung der Märkte, die Steigerung der Produktivität, die Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards für die Landwirte und die Steigerung ihrer Einkommen. Die Durchführung der von der Kommission vorgelegten Vorschläge für die genannten Sektoren würde die Erreichung dieser Ziele ernsthaft

gefährden, da die vorgeschlagene Reform weder die Produktion gewährleistet noch die in benachteiligten Gebieten ansässigen Erzeuger berücksichtigt, die Wettbewerbsfähigkeit steigert oder zum Umweltschutz beiträgt.

2.2 Im Laufe der Vorbereitungsarbeiten für die Reform im Juni wurde in einigen Fällen untersucht, welche Auswirkungen die Anwendung eines bestimmten Modells auf die Betriebe und geografischen Gebiete hat. So sprach das Europäische Parlament während der im September durchgeführten Anhörung zur Entwicklung des Einkommens der landwirtschaftlichen Betriebe in der Europäischen Union, die Empfehlung aus, bei künftigen Reformen der Analyse und der Folgenabschätzung größere Beachtung zu schenken. Der EWSA erinnert daran, dass dies nicht geschehen ist, und empfiehlt, dafür zu sorgen, dass sich eine solche Situation künftig nicht wiederholt.

2.3 Nach Ansicht des Ausschusses würde die Entkoppelung der Beihilfen in der vorgeschlagenen Form in den genannten Sektoren verschiedene Probleme und Nachteile mit sich bringen, von denen folgende zu nennen sind: die je Betrieb vorgesehene „historische“ Beihilfe beruht auf einem vorausgegangenen Zeitraum, wodurch die derzeit bestehenden territorialen und sozialen Ungleichgewichte nicht beseitigt, sondern wahrscheinlich noch verstärkt würden; sie würde insbesondere der Einbindung der Junglandwirte schaden; sie würde sich negativ auf Pachtland auswirken und die Aufrechterhaltung der Produktion in bestimmten Landstrichen und Regionen gefährden.

2.4 Die in dem Vorschlag behandelten Agrarproduktionen stützen sich auf ein umfassendes soziales Geflecht in den Bereichen Anbau, Verarbeitung und Veredelung. Mit Blick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen handelt es sich um ausgesprochen „soziale“ Kulturen, denn sie sind in bestimmten Landstrichen und Regionen der Europäischen Union vorherrschend und sehr arbeitsintensiv. Nach Ansicht des Ausschusses wären die durch die vorgeschlagenen Reformen entstehenden sozialen Folgen und die Arbeitsplatzverluste besonders schwerwiegend, was durch die hohe Arbeitslosigkeit in den betreffenden Gebieten noch verschlimmert würde.

2.5 Die meisten der vom Vorschlag der Kommission betroffenen Sektoren sind in Mittelmeerregionen angesiedelt, die als Gebiete mit Entwicklungsrückstand, durch Abwanderung benachteiligte Gebiete oder Berggebiete ausgewiesen sind. Deshalb müsste die Kommission nach Ansicht des Ausschusses den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. Oktober 2002 Rechnung tragen, in denen die Notwendigkeit unterstrichen wird, die Interessen der Erzeuger in benachteiligten Regionen der derzeitigen EU-15 zu schützen.

2.6 Die Kommission beabsichtigt, die zweite Säule der GAP, das heißt die Entwicklung des ländlichen Raums, zu stärken, indem sie bisher für die genannten Sektoren bereitgestellte Mittel in Maßnahmen fließen lässt, die in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Entwicklung des ländlichen Raums vorgesehen sind. Der Ausschuss hält jedoch die Aufrechterhaltung des derzeitigen sozialen und wirtschaftlichen Lebens auf der Grundlage der bestehenden Produktionen für den eigentlichen Motor der Entwicklung des ländlichen Raums in den betroffenen Regionen und Landstrichen. Deshalb ist es seiner Ansicht nach vorrangig, bei den besagten Reformen die Multifunktionalität im weitesten Sinne sicherzustellen und auszubauen und so letzten Endes die Schlussfolgerungen der Räte von Luxemburg (1997) und Berlin (1999) umzusetzen.

2.7 Durch die neuen, vor kurzem verabschiedeten ökologischen Anforderungen, die an die Gewährung der Direktbeihilfen geknüpft werden – es müssen sowohl Umweltschutzbedingungen als auch vorbildliche landwirtschaftliche Verfahrenswesen zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen eingehalten werden – wird die nachhaltige Bewirtschaftung der Ländereien, auf denen die besagten Kulturpflanzen angebaut werden, gewährleistet.

2.8 Darüber hinaus ist der EWSA in Anbetracht des Beschlusses des Europäischen Rates von Göteborg, die Lissabon-Strategie (Strategie für die Wirtschafts- und Sozialreform) um eine umweltpolitische Dimension zu ergänzen, der Auffassung, dass die Strategie der nachhaltigen Entwicklung in der EU das Gleichgewicht zwischen Wirtschaftswachstum, Wohlstand, sozialer Gerechtigkeit und Umweltschutz wahren muss. Diese Aspekte müssen in dem Vorschlag der Kommission berücksichtigt werden, um das soziale und wirtschaftliche Geflecht intakt zu halten und die natürlichen Ressourcen in den Regionen, in denen die im betreffenden Dokument erwähnten Kulturpflanzen angebaut werden, zu erhalten.

2.9 Nach Ansicht des EWSA wird die voraussichtliche Reduzierung der Flächen für den Anbau der betreffenden Kulturpflanzen ernste Folgen für die übrigen Kulturpflanzen haben, die auf diesen Flächen angebaut werden könnten, da für die meisten von ihnen Quotenregelungen gelten, was weitere Wettbewerbsverzerrungen mit sich bringen und wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Auswirkungen haben wird.

2.10 Der EWSA hält es für erforderlich, in den einzelnen Sektoren und Regionen eine Reihe spezifischer Analysen zu den möglichen Auswirkungen verschiedener Grade der Entkopplung der Beihilfen (auf den Markt, die Beschäftigung, die Umwelt, die Landschaft usw.) durchzuführen, bevor über eine Änderung der vorhandenen Mechanismen entschieden wird. Insbesondere ist eine Abschätzung der landschaftlichen Folgen der vorgeschlagenen Maßnahmen von größter Wichtigkeit. Nach Ansicht des EWSA besteht die Gefahr, dass die völlige Entkopplung der Beihilfen zu einem Rückgang der Produktion der betreffenden Kulturen in ohnehin benachteiligten Regionen führt, was negative Auswirkungen auf die Umwelt haben würde, insbesondere eine Beschleunigung der Wüstenbildung in einigen hierfür anfälligen landwirtschaftlichen Gebieten sowie eine ständig zunehmende Erosion.

2.11 Wenn die Kommission historische Daten in Bezug auf Fläche und produzierte Mengen zugrunde legt, darf sie nicht die wahre Situation der verschiedenen Sektoren aus dem Auge verlieren, d.h. es müssen unterschiedliche Daten berücksichtigt werden, um ein der Wirklichkeit entsprechendes statistisches Bild der letzten Jahre zu erhalten.

2.12 In der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik wird den Mitgliedstaaten freigestellt, zu bestimmen, zu welchem Zeitpunkt zwischen 2005 und 2007 die neue Stützungsregelung in Kraft tritt; diese Möglichkeit sollte auch bei den übrigen Sektoren, in denen ähnliche Bestimmungen gelten, ins Auge gefasst werden.

2.13 Angesichts des Scheiterns der Ministerkonferenz in Cancún erscheint es dem EWSA unverständlich, warum die Kommission an denselben Grundsätzen festhält, mit denen sie die Verhandlungen begonnen hat, anstatt als logische Konsequenz die entsprechenden Schlüsse im Hinblick auf die Tauglichkeit der von der Europäischen Union verfolgten Strategie zu ziehen.

2.14 Schließlich hält es der EWSA für erforderlich, bei den nunmehr in die Reformen einbezogenen Sektoren auf dieselbe Weise wie bei den im Juni gefassten Beschlüssen zu verfahren, d.h. den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Reformen einen angemessenen Handlungsspielraum zu lassen.

BAUMWOLLE

3. Kurzbeschreibung des Vorschlags der Kommission

3.1 Die Kommission schlägt bekanntermaßen vor, den Teil der EAGFL-Ausgaben für den Baumwollsektor, der im Bezugszeitraum 2000-2002 für die Unterstützung der Erzeuger bestimmt war, auf zwei Maßnahmen zur Einkommensstützung umzuschichten: zum einen die Betriebsprämie und zum anderen eine neue, in Form einer Flächenzahlung gewährte Produktionsbeihilfe. Der Gesamtbetrag der für diese beiden Maßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel beläuft sich auf 695,8 Mio. EUR und wird folgendermaßen aufgeteilt: 504,4 Mio. EUR für Griechenland, 190,8 Mio. EUR für Spanien und 0,565 Mio. EUR für Portugal.

3.2 Es wird vorgeschlagen, bei jedem Mitgliedstaat 60 % der Ausgaben für diese erzeugerbezogene Stützung in neue Ansprüche auf die Betriebsprämie umzuwandeln, die dem Anspruchsberechtigten gewährt werden, ganz gleich ob er Baumwolle anbaut oder nicht. Somit würde ein Gesamtbetrag von 417,3 Millionen EUR der Betriebsprämie zugeführt, d.h. 302,4 Millionen EUR im Falle Griechenlands, 114,5 Millionen EUR im Falle Spaniens und 0,365 Millionen EUR im Falle Portugals.

3.3 Was die verbleibenden 40 % der Fördermittel angeht, sprich 202 Millionen EUR für Griechenland, 76,3 Millionen EUR für Spanien und 0,2 Millionen EUR für Portugal, also insgesamt 278,5 Millionen EUR, schlägt die Kommission vor, dass die Mitgliedstaaten diese Mittel als nationalen Mittelrahmen behalten und den Erzeugern in Gebieten, die sich für den Baumwollanbau eignen, daraus die neue Flächenzahlung je Hektar Baumwollanbaufläche gewähren, damit die Baumwollerzeugung nicht völlig aufgegeben wird. Die neue Flächenzahlung wird für eine Höchstfläche von insgesamt 425.350 ha gewährt, von denen 340.000 ha auf Griechenland (was einer Reduzierung der zulässigen Anbauflächen um 11 % gegenüber dem Referenzzeitraum entspricht), 85.000 ha auf Spanien (sprich 5 % weniger Anbaufläche als bisher) und 360 ha auf Portugal entfallen.

3.4 Und schließlich schlägt die Kommission vor, Mittel in Höhe von 102,9 Millionen EUR (82,68 Mio. EUR im Falle Griechenlands, 20,13 Mio. EUR im Falle Spaniens und 0,12 Mio. EUR im Falle Portugals) auf die zweite Säule umzuschichten für Maßnahmen zur Umstrukturierung dieses Sektors im Kontext der ländlichen Entwicklung.

4. Einleitung

4.1 Der Baumwollsektor stützt sich nicht auf eine Gemeinsame Marktorganisation, sondern auf die Protokolle 4 und 14 im Anhang zu den Beitrittsakten Griechenlands und Spaniens, auf deren Grundlage eine Regelung geschaffen wurde mit dem Ziel:

- die Baumwollerzeugung in denjenigen Regionen zu unterstützen, in der sie für die Agrarwirtschaft sehr wichtig ist;
- den betreffenden Erzeugern ein angemessenes Einkommen zu sichern;
- den Markt durch eine Verbesserung der Strukturen für die Erzeugung und Vermarktung dieses Produkts zu stabilisieren.

4.2 Mit dem in Luxemburg am 26. Juni 2003 zustande gekommenen Kompromiss für die Reform der GAP hat die europäische Landwirtschaft den Weg der Entkoppelung der Beihilfen von der Erzeugung eingeschlagen. Dieser Kompromisstext umfasste auch eine gemeinsame Erklärung des Rates und der Kommission (Ziffer 2.5)⁽¹⁾ über das zweite Paket von Vorschlägen der Kommission zu Mittelmeererzeugnissen (Tabak, Baumwolle, Olivenöl)

- betreffend einheitliche Grundsätze und Regeln,
- betreffend einen einheitlichen Langzeithorizont (2013),
- und ohne Überschreitung des derzeitigen Haushaltsrahmens (Status quo).

4.3 Der EWSA hält die vollständige Respektierung dieses Kompromisses für eine *conditio sine qua non* und fordert die Kommission denn auch auf, bei den Verhandlungen im Rat die entsprechende Flexibilität an den Tag zu legen und die starken Abweichungen in ihrem Vorschlag in Bezug auf die Art und Weise sowie das Zeitschema für die Durchführung der Reform zu beseitigen. Was Baumwolle angeht, fordert der EWSA nicht mehr aber auch nicht weniger als das, was die Agrarminister am 26. Juni 2003 für die anderen Sektoren der GAP beschlossen haben.

5. Allgemeine Bemerkungen

5.1 Der Baumwollsektor ist für bestimmte Regionen der EU von großer wirtschaftlicher und sozialer Bedeutung. Im Primärsektor sind dabei etwa 300.000 Personen beschäftigt und im Sekundärsektor mehr als 100.000 Menschen. In Griechenland betrug der Anteil der Baumwolle an der gesamten Agrarerzeugung 9 % und in Spanien 1,5 % (in Andalusien sogar 4 %).

5.2 In Griechenland gibt es 71.600 Baumwollbetriebe, in Spanien 10.000, allerdings mit dem Unterschied, dass die griechischen Betriebe im Schnitt (mit 4,9 ha) deutlich kleiner sind als die spanischen Betriebe (9 ha).

5.3 Der EWSA kann sich der Analyse der Kommission nicht anschließen und teilt auch nicht die Einschätzung, dass die Anbauflächen nicht zurückgehen werden. In den letzten Jahren

haben sich die Anbauflächen in Griechenland ständig verringert; betrugen sie im Jahre 1995 noch 440.000 ha, so liegen sie heute bei lediglich 380.000 ha. Ein vergleichbarer Rückgang fand auch in Spanien statt, wo die Baumwollanbauflächen gegenüber 135.000 ha vor einigen Jahren heute nur noch 90.000 ha betragen. Deswegen ist nach Meinung des EWSA die vorgeschlagene nach Mitgliedstaat prozentual differenzierte Reduzierung der beihilfefähigen Anbauflächen (11 % in Griechenland und 5 % in Spanien) völlig ungerechtfertigt und unbegründet.

5.4 International gesehen fällt die EU mit lediglich 1,5 % der Anbauflächen und einem Produktionsanteil von 2,5 % als Baumwollerzeuger kaum ins Gewicht. Die wichtigsten Erzeugerländer sind China (22,6 %), die USA (20,1 %), Indien (13,1 %) und Pakistan (9 %).

5.5 Mit Einfuhren von 708.000 Tonnen und Ausfuhren von 227.000 Tonnen entkörnter Baumwolle ist die EU der weltweit größte Nettoimporteur. Zwei Drittel der Baumwolleinfuhren kommen aus Entwicklungsländern und werden nicht mit Zöllen belegt. Die europäischen Baumwollexporte erfolgen hingegen ohne Ausfuhrerstattungen. Der EWSA teilt nicht die Ansichten der Kommission und kann nicht nachvollziehen, wie der internationale Handel verzerrt werden soll, wenn Baumwolle in so großem Umfang zollfrei eingeführt und in sehr kleinen Mengen ohne Ausfuhrerstattungen exportiert wird.

5.6 Der EWSA erinnert daran, dass auf der Ministerkonferenz in Cancún die Regelung zur Unterstützung des europäischen Baumwollsektors unberechtigtweise angegriffen wurde, zweifellos aufgrund der EU-Strategie einer Angleichung an die USA. Deswegen hält der EWSA den Aufruhr, der auf Betreiben von vier afrikanischen Ländern (Burkina Faso, Benin, Mali, Tschad) bei den WTO-Verhandlungen in Cancún bezüglich der Abschaffung der Baumwollbeihilfen entstanden ist, für ungerechtfertigt und unbegründet. Kein seriöser Gesprächspartner wird behaupten, dass mit einem Anteil an der Weltproduktion von 2,5 % die internationalen Preise beeinflusst werden können.

5.7 Baumwolle ist die wichtigste natürliche Textilfaser, die gegenüber den Kunstfasern immer weiter Boden gut machen sollte. Die in der EU erzeugte Baumwolle ist guter Qualität, auch wenn es hier noch durchaus Steigerungsmöglichkeiten gibt, die europäische Textilindustrie braucht Baumwolle von Spitzenqualität, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. In diesem Punkt unterschreibt der EWSA alle Vorschläge der Kommission, die auf eine weitere Qualitätssteigerung abzielen.

5.8 Am 22. Mai 2001 erließ der Rat die Verordnung Nr. 1051/2001, mit der die Beihilferegelung für Baumwolle überarbeitet wurde. Die neue Regelung hat sich durchaus bewährt, und zwar sowohl bezüglich der Effizienz der Betriebe, als auch in Bezug auf die Begrenzung der Anbauflächen und die Verringerung der Umweltfolgen. Der EWSA kann denn auch nicht nachvollziehen, warum die Kommission zwei Jahre später ein völlig anderes System vorschlägt, ohne zumindest die Ergebnisse der Umsetzung der Reform von 2001 zu kennen. Der EWSA stellt des weiteren fest, dass die Kommission ihren Vorschlag nicht mit einer Folgenabschätzung untermauert, wie dies bei den im Juni 2003 überarbeiteten Sektoren und in Bezug auf den Tabaksektor geschah.

⁽¹⁾ GAP-Reform - Kompromisstext des Vorsitzes (im Einvernehmen mit der Kommission) Ratsdok. Nr. 10961/03.

6. Besondere Bemerkungen

6.1 Die Kommission schlägt eine Umschichtung von 102,9 Mio. EUR von der ersten auf die zweite Säule vor. In der Praxis bedeutet diese für die Baumwollerzeuger eine doppelte Belastung, da sie über die horizontale Verordnung und die Modulation der Beihilfen (Senkung um 3 % im Jahre 2005, um 4 % im Jahre 2006 und um 5 % im Jahre 2007 usw., wenn die Höhe der Direktbeihilfen mehr als 5.000 EUR im Jahr beträgt) ohnehin schon zur landwirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Eine solche Bestimmung gibt es in keinem anderen Sektor als dem Tabak- und dem Baumwollsektor. Der EWSA hält dies für eine Abweichung von dem Beschluss von Luxemburg und fordert die Kommission auf, ihre diesbezügliche Sichtweise noch einmal zu überdenken.

6.2 Der EWSA ist der Ansicht, dass außer den im Kommissionsvorschlag vorgesehenen horizontalen Auflagen im Umweltschutzbereich die ergänzenden Umweltprogramme, die die Mitgliedstaaten durchführen können, den Produktionskontroll- und Umweltschutzanstrengungen zuträglich sind. Bei der Festlegung der beihilfefähigen Anbauflächen sollten neben anderen Kriterien auch die wirtschaftlichen und sozialen Wesensmerkmale der betreffenden Baumwollerzeugung berücksichtigt werden.

6.3 Der EWSA hält die gesonderte Reformregelung, die ausschließlich Mittelmeererzeugnisse betrifft, für inakzeptabel. Deswegen fordert der Ausschuss, dass Artikel 155a, der Rechtsvorschlüsse bis spätestens 31.12.2009 vorsieht, aus dem Kommissionstext herausgenommen wird, und schlägt stattdessen vor, die Mittelmeererzeugnisse den Bestimmungen von Artikel 64 Absatz 3 der horizontalen Verordnung Nr. 1782/2003 zu unterwerfen, der die Vorlage eines Bewertungsberichts vorsieht.

7. Schlussfolgerungen

7.1 Die EU-Baumwolle kann auf den internationalen Märkten nicht mithalten, weil die Produktionskosten viel höher sind als bei der Konkurrenz in anderen Ländern. Die anderen entwickelten Erzeugerländer (vor allem die USA) subventionieren ihre Baumwollerzeugung viel stärker als die EU, die Entwicklungsländer haben wegen des sozialen Dumpings sehr geringe Produktionskosten.

7.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass in einem solchen Sektor mit so starken Schwankungen bei den internationalen Preisen und einem so großen Unterschied zwischen den Binnenmarkt- und den Weltmarktpreisen der Grundansatz der völligen Liberalisierung des Handels und der Entkoppelung der Beihilfen von der Produktion nichts bringt.

7.3 Wenn die Kommission trotz der vorstehenden Einschätzungen des EWSA daran festhält, auch den Baumwollsektor in das Entkoppelungskonzept einzubeziehen, dann fordert der EWSA die Umsetzung des Beschlusses von Luxemburg vom 26. Juni 2003 ohne wenn und aber, und zwar sowohl hinsichtlich der Art und Weise als auch hinsichtlich des Zeithorizonts für die Umsetzung.

7.4 Nach Meinung des EWSA kann es nicht angehen, dass die Vorkommnisse bei den WTO-Verhandlungen über Baumwolle in Cancún den Rahmen vorgeben, innerhalb dessen die Verhandlungen über Baumwolle im Ministerrat stattfinden.

Mit 1,5 % der weltweiten Baumwollanbauflächen und 2,5 % der weltweiten Baumwollerzeugung spielt die EU im internationalen Geschehen eine völlig untergeordnete Rolle und hat überhaupt keinen Einfluss auf die internationalen Baumwollpreise. Mit derartigen Vorgehensweisen tun wir den Entwicklungsländern keinen Gefallen. Wir erreichen damit lediglich, dass das europäische Landwirtschaftsmodell in Zweifel gezogen und untergraben wird. Deswegen sollte nach Ansicht des EWSA bei den WTO-Verhandlungen der Baumwollsektor nicht gesondert behandelt werden, sondern in das Kapitel Landwirtschaft der Verhandlungen einbezogen werden.

OLIVENÖL

8. Einleitung

8.1 Die erste Gemeinsame Marktorganisation für Olivenöl, die 1966 mit der Verordnung Nr. 136/66/EWG errichtet wurde, war 31 Jahre lang in Kraft und wirkte sich sehr positiv auf die Modernisierung des Olivenanbaus sowie des Verarbeitungs- und Vertriebssektors aus.

8.2 Im Jahr 1998 wurde die Interventionsregelung durch ein System der privaten Lagerhaltung ersetzt, die Verbrauchsbeihilfen wurden abgeschafft und die Ausfuhrerstattungen auf Null festgesetzt.

8.3 Die Erzeugungsbeihilfe in Höhe von 1322,5 Euro je Tonne wird allen Erzeugern auf Basis der tatsächlich produzierten Olivenölmenge und des Tafelolivenäquivalents gewährt; dieser Wert wird korrigiert, sobald die Mitgliedstaaten die jeweiligen einzelstaatlichen Garantiehöchstmengen überschreiten.

8.4 Der Olivenölsektor ist zwar nicht Teil des in Luxemburg beschlossenen Reformpakets, aber der Rat forderte die Kommission auf diesem Gipfeltreffen auf, noch 2003 einen Vorschlag für die Reform der GMO/Olivenöl im Einklang mit den Grundsätzen der neuen GAP vorzulegen.

9. Der Vorschlag der Kommission

9.1 Die Kommission schlägt Folgendes vor:

— Die Beihilfen in diesem Sektor sollen unabhängig von der tatsächlichen Olivenöl- und Tafelolivenproduktion der einzelnen Erzeuger gewährt werden.

— Die Gewährung der Beihilfe soll weder zur Ernte der Oliven noch zur Olivenöl- und Tafelolivenproduktion verpflichten.

— Die Zahlung der Beihilfen soll einzig und allein von der Einhaltung der bewährten Praktiken im Agrarbereich abhängig gemacht werden.

9.2 Da jedoch zu befürchten ist, dass eine vollständige Entkoppelung der Stützung die Stilllegung von Flächen in traditionellen Anbaugebieten, die Erosion des Mutterbodens und die Verkarstung der Landschaft sowie nachteilige soziale Auswirkungen zur Folge haben könnte, schlägt die Kommission zwei Arten von Beihilfen vor:

— eine - entkoppelte - Direktbeihilfe an die Betriebsinhaber in Höhe von 60 % der im Dreijahreszeitraum 2000-2002 durchschnittlich geleisteten Zahlungen;

— eine Flächenbeihilfe für die Erhaltung von Olivenhainen von anerkanntem ökologischem und sozialem Wert in Höhe von 40 %, die je Oliven-GIS-ha gewährt wird und deren Zuteilung anhand von Kategorien (höchstens fünf) nach Maßgabe ökologischer und sozialer Kriterien, auch unter Berücksichtigung landschaftlicher Aspekte und der sozialen Tradition, im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt.

9.3 Damit das labile Gleichgewicht auf den Olivenölmarkt nicht gestört wird, darf die Betriebsprämienregelung dem Kommissionsvorschlag zufolge nur auf die vor dem 1. Mai 1998 bestehenden Olivenanbauflächen und auf die im Rahmen von Kommissionsprogrammen genehmigten Neuanpflanzungen angewendet werden.

9.4 Nach dem Auslaufen der Verordnung Nr. 133/66/EWG und einem zwischengeschalteten, nur acht Monate dauernden Wirtschaftsjahr (1. November 2004 bis 30. Juni 2005) soll die vorgeschlagene neue Regelung in Kraft treten.

9.5 Die derzeitigen privaten Lagerhaltungsmaßnahmen sollen beibehalten und die bisherigen Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung verstärkt werden.

10. Allgemeine Bemerkungen

10.1 Der EWSA verzeichnet es als sehr positiv, dass die Kommission den Olivenölsektor als „ein entscheidendes Element des europäischen Agrarmodells“ bezeichnet und darauf hinweist, dass sich die Olivenölexporte der Europäischen Union in den vergangenen zehn Jahren verdoppelt haben, obwohl die Ausfuhrerstattungen seit 1998 auf Null festgesetzt sind.

10.2 Die Bemühungen des Sektors um Qualitätssicherung, Marktorganisation, Informationsverbreitung und Erschließung neuer Märkte haben in Verbindung mit der Anerkennung der Vorbeugungswirkung des Olivenöls gegen bestimmte Erkrankungen, insbesondere Herz-Kreislauf-Erkrankungen, erheblich zum allmählichen Anstieg des weltweiten Verbrauchs dieses Erzeugnisses beigetragen.

10.3 Der EWSA erinnert daran, dass er bereits in früheren Stellungnahmen die Rolle des Olivenanbaus bei der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Bekämpfung der Verödung von Gebieten und dem Schutz der Artenvielfalt in aller Ausführlichkeit herausgestellt und hierzu folgendes festgehalten hat: „Nach Ansicht des Ausschusses ist der Olivenanbau der südlichste Produktionswald der EU. Ihm kommt in Gebieten, in denen andere Kulturpflanzen nur schwer oder gar nicht angepflanzt werden können, eine wichtige soziale und umweltspezifische Aufgabe zu, indem er zur Sicherung der Lebensgrundlage der Landbevölkerung beiträgt.“⁽²⁾

10.4 Auch im Hinblick auf die derzeitige Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik hat der EWSA sowohl in seiner Initiativstellungnahme zum Thema „Die Zukunft der GAP“⁽³⁾ als auch in seinen Stellungnahmen zur „Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik“⁽⁴⁾ und zur „Überprüfung der GAP 2003“⁽⁵⁾ die Kommission wiederholt gewarnt, dass eine vollständige Entkoppelung der Beihilfen in bestimmten Regionen und bei bestimmten Kulturpflanzen zur Aufgabe der Produktion führen und dadurch schwerwiegende Folgen für die Beschäftigung und das soziale Gefüge in den betreffenden ländlichen Gebieten haben könnte.

10.5 Dieses hohe und nicht von der Hand zu weisende Risiko steht im Widerspruch zum Hauptziel einer jeden GMO-Reform, das darin besteht, die betreffende Produktion und das von ihr getragene wirtschaftliche und soziale Gefüge zu erhalten - insbesondere wenn es sich um einige der am stärksten benachteiligten Regionen der Union und diejenige Kulturpflanze handelt, deren Anbau am stärksten vom Faktor Arbeit abhängig ist (in einigen dieser Gebiete sind 90 % der Arbeitsplätze im Agrarsektor vom Olivenanbau abhängig).

10.6 Der EWSA nahm befriedigt zur Kenntnis, dass die Kommission diese Befürchtung ernst nahm und es für ratsam hielt, für einige der Sektoren, die unter den vom Rat von Luxemburg gebilligten Vorschlag fallen, lediglich eine teilweise Entkoppelung der Beihilfen vorzuschlagen und die Festsetzung des entkoppelten Prozentsatzes der Beihilfen jedem einzelnen Mitgliedstaat zu überlassen.

10.7 Der Ausschuss stellt nun zu seiner Überraschung fest, dass die Kommission dieses Kriterium in ihrem jetzigen Verordnungsvorschlag nicht berücksichtigt hat.

10.8 Die Gewährung einer völlig produktionsunabhängigen Zusatzbeihilfe in Höhe von 40 % für Olivenhaine wird mit Sicherheit insbesondere in den Gebieten mit den niedrigsten Erträgen bzw. sehr hohen Produktionskosten zur agrartechnischen Aufgabe des Anbaus führen.

10.9 Gerade diese Gebiete sind einer Vielzahl von Faktoren unterworfen, die für den Anbau eine erhebliche Mehrbelastung mit sich bringen, weshalb die Gefahr, dass der Anbau eingestellt wird, dort möglicherweise sehr hoch ist.

10.10 Dies wiederum würde - infolge unzureichender Rohstoffmengen - unvermeidlich zur Schließung der nachgeschalteten verarbeitenden Betriebe führen, wodurch schließlich auch die Betriebe mit einer noch einigermaßen wettbewerbsfähigen Produktion zur Aufgabe gezwungen würden.

10.11 Der EWSA ersucht die Kommission, die Ziele zu erfüllen, die in der zu Verordnung Nr. 136/66 erlassenen Änderungsverordnung Nr. 1638/98 aufgestellt wurden. In Letzterer wurde eine Übergangszeit eingeführt, um der Kommission Gelegenheit zu geben, genaue Daten über den Olivenanbau in der Europäischen Union zu sammeln; hierdurch sollten die Voraussetzungen für eine Neuregelung auf der Grundlage von fundierten, durch die tatsächliche Produktionsentwicklung in diesem Sektor und die Statistiken der letzten Jahre belegten Argumenten geschaffen werden.

11. Besondere Bemerkungen

11.1 Der EWSA weist darauf hin, dass gemäß Artikel 155a von Titel IVa - Mittelschichtungen die Kommission dem Rat vor dem 31. Dezember 2009 einen Bericht über die Anwendung dieser Verordnung, gegebenenfalls zusammen mit Vorschlägen für Rechtsvorschriften, vorzulegen hat.

11.2 Der EWSA hält es für inakzeptabel, dass diese spezielle Revisionsklausel einzig und allein für Erzeugnisse aus dem Mittelmeerraum gilt, und verlangt, dass sie gestrichen wird. Er schlägt vor, statt dessen diesen Sektor in den Anwendungsbereich von Artikel 64 Absatz 3 der horizontalen Verordnung (Nr. 1782/2003) aufzunehmen, der die Vorlage eines Bewertungsberichts vorsieht.

⁽²⁾ ABl. C 221 vom 7.8.2001.

⁽³⁾ ABl. C 125 vom 27.5.2002.

⁽⁴⁾ ABl. C 85 vom 8.4.2003.

⁽⁵⁾ ABl. C 208 vom 3.9.2003.

11.3 Es ist nicht nachvollziehbar, dass es in einem so sensiblen Produktionszweig, der einzig und allein für die Länder des Mittelmeerraums von Bedeutung ist, den Mitgliedstaaten nicht gestattet wird, für die 40 % der Beihilfe, die für den Umweltschutz und soziale Belange bestimmt sind, ein System anzuwenden, das dem System gemäß Kapitel V Abschnitt 2 Artikel 66, 67 und 68 der Verordnung Nr. 1782/2003 vom 29. September 2003 (bedeutende landwirtschaftliche Kulturpflanzen, Schafe und Rinder) entspricht und dem zufolge jeder einzelne Mitgliedstaat den an die Produktion gekoppelten Prozentsatz festlegt.

11.4 Bei einer vollständigen Entkoppelung von der Produktion besteht insbesondere in Gebieten mit niedrigen Erträgen eine echte Gefahr, dass der Olivenanbau aufgegeben wird, was schwerwiegende Folgen nicht nur für die lokale Beschäftigungslage und den betroffenen Wirtschaftszweig, sondern auch für die Flächennutzung hätte. Der Ausschuss hält es andererseits für notwendig, bei den Zusatzbeihilfen das Subsidiaritätsprinzip anzuwenden, damit die Zuteilung dieser Beihilfen sowohl in Bezug auf den Umfang als auch die Form der Leistung nach von den Mitgliedstaaten festgelegten Kriterien erfolgt.

Auf jeden Fall muss diese Beihilfe Folgendes gewährleisten:

- das Überleben des Olivensektors und der nachgeschalteten Industrie, wobei dafür gesorgt wird, dass die nötigen Kontrollen durchgeführt werden, um die Transparenz des Marktes und die Qualität und Rückverfolgung der Erzeugnisse sicherzustellen,
- die Erhaltung ertragsschwacher Olivenhaine. Diese spielen nämlich in sozioökonomischer und ökologischer Hinsicht eine wesentliche Rolle.

11.5 Der EWSA dringt daher darauf, dass entsprechend der Verordnung Nr. 1782/2003 vom 29. September 2003 den einzelnen Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben wird, den produktionsabhängigen Prozentsatz der Beihilfe sowie das jeweilige Wirtschaftsjahr für die Anwendung der Betriebsprämienregelung festzulegen.

11.6 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass die Bestimmungen des Rates insbesondere zur Förderfähigkeit der vom Rat 1998 genehmigten neuen Anbauflächen wie auch der hierfür vorgesehene Finanzrahmen mit berücksichtigt werden sollten.

11.7 Nach Ansicht des Ausschuss müssen die im Rahmen der derzeitigen GMO gewährten Finanzmittel für Maßnahmen, die künftig gestrichen werden sollen - wie z.B. Ausfuhrerstattungen, Beihilfen für das in Konserven verwendete Olivenöl und die Finanzierung der Kontrollstellen -, innerhalb des Finanzrahmens der einzelnen Mitgliedstaaten für diesen Sektor verbleiben.

TABAK

12. Zusammenfassung des Kommissionsvorschlags

12.1 Der vorliegende Vorschlag für eine Verordnung beinhaltet die völlige Entkoppelung der Beihilfen nach dem Muster, das bereits in der Mitteilung der Kommission vom

September dieses Jahres ⁽⁶⁾ dargelegt wurde. Für den Tabaksektor wird eine schrittweise Entkoppelung in drei Phasen erwogen.

12.2 Zugleich ist die Bereitstellung von Mitteln zur Umstrukturierung des Sektors vorgesehen. Diese Mittel belaufen sich auf einen bestimmten Prozentsatz der derzeitigen Prämie, werden im Rahmen der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums bewirtschaftet und sollen in erster Linie die Umstrukturierung der Tabak produzierenden Regionen ermöglichen.

12.3 Ferner wird in dem Vorschlag für eine Verordnung eine Überprüfung der jetzt vorgeschlagenen Reform im Jahr 2009 vorgesehen.

13. Einleitung

13.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss weist auf Folgendes hin:

— Tabak ist eine einjährige Pflanze, deren Anbau in ganz Europa sehr weitreichende soziale Folgen hat; selbst die Kommission verfügt über Studien, in denen die soziale und kulturelle Bedeutung des Tabakanbaus anerkannt wird, der in den Anbaugebieten zum Aufbau eines bedeutenden Dienstleistungsnetzes führt. In Europa hängen 453.887 ⁽⁷⁾ Arbeitsplätze direkt von der Tabakerzeugung ab und es ist darauf hinzuweisen, dass 80 % des europäischen Tabaks in Ziel-1-Regionen angebaut werden.

— Die Bedeutung der Arbeitskraft für den Tabakanbau wird von der Kommission selbst anerkannt ⁽⁸⁾, die diesen Anbau als einen der arbeitsintensivsten der Gemeinschaft bezeichnet. Im Durchschnitt benötigt der europäische Landwirt 2200 Arbeitsstunden im Jahr, um einen Hektar Tabak zu bewirtschaften, gegenüber 147 Stunden, die ein Landwirt in den Anbau gängiger Kulturpflanzen pro Hektar investiert. Darüber hinaus macht die Arbeitskraft bei den meisten Sorten zwischen 50 % und 70 % der Produktionskosten aus.

13.2 Der Ausschuss hält es für erforderlich, auf die Beschäftigungskapazitäten hinzuweisen, die dieser Sektor in der Erstverarbeitungsphase für Frauen bietet. Der Tabakanbau wird zu 80 % in benachteiligten Regionen betrieben, aber die Erhaltung der Arbeitsplätze führt dazu, dass die Tabakanbaugebiete dynamischer sind als alle anderen Anbaugebiete.

14. Bemerkungen

14.1 Der EWSA hat in den letzten Jahren eine Reihe von Stellungnahmen zu diesem Thema erarbeitet. In seiner jüngsten Stellungnahme (CES 190/2002 ⁽⁹⁾) wurde bereits die Forderung an die Kommission erhoben, zur Bewertung ihrer Beschlüsse eine Studie über den Sektor durchzuführen, da dem Tabakanbau in einigen benachteiligten Gebieten eine große regionale Bedeutung zukommt und er Arbeitsplätze schafft. Nun ist die GAP einer Reform unterzogen worden, wobei die Beihilfen von der Produktion entkoppelt wurden; gleichzeitig wird durch Studien belegt, dass keinerlei Zusammenhang zwischen Tabakanbau und Tabakkonsum besteht.

⁽⁶⁾ KOM(2003) 554 endg.

⁽⁷⁾ Weißbuch zum Tabakanbau, UNITAB.

⁽⁸⁾ KOM(96) 554: Bericht der Kommission an den Rat über die gemeinsame Marktorganisation für Rohtabak.

⁽⁹⁾ ABl. C 94 vom 18.4.2002, S. 14-17.

14.2 Der im Kommissionsdokument für den Tabak unterbreitete Vorschlag beruht auf einer Mitteilung - der auf dem Europäischen Rat von Göteborg im Juni 2001 vorgelegten Mitteilung über nachhaltige Entwicklung⁽¹⁰⁾. Der Ausschuss weist darauf hin, dass nach der Einholung eines Rechtsgutachtens durch einen Tabak anbauenden Mitgliedstaat auf dem genannten Gipfel kein Beschluss über die Zukunft des Tabaks zustande kam. Der Juristische Dienst des Rates macht in seinem Bericht die einschränkende Äußerung, dass die Kommission versucht, mit ihrem fünften Erwägungsgrund (Abschaffung der Tabakbeihilfen) den Rat dazu zu bewegen, eine Maßnahme zu akzeptieren, die sie in ihrer Mitteilung an den Europäischen Rat vorgeschlagen hatte, aber von Letzterem ausdrücklich abgelehnt worden war.⁽¹¹⁾

14.3 Nach Ansicht des Ausschusses ist die Reform der GAP, die am 26. Juni 2003 in Luxemburg beschlossen wurde, ein Element, das die Kommission bei der Planung der Reform der derzeitigen GMO für Tabak berücksichtigen muss. Die in der Begründung zu der Mitteilung von September 2003 angeführten grundlegenden Ziele der Reform werden teilweise verfehlt.

14.4 Ferner wird in der Bewertung und Folgeanalyse in Bezug auf Tabak und seine Auswirkungen auf die Gesundheit festgehalten, dass die GMO unerheblich für den Tabakkonsum ist. Derzeit besteht kein Zusammenhang zwischen Erzeugung und Verbrauch, da letzterer eher eine Frage des Zeitgeschmacks denn der Erzeugung ist. Es ist festzuhalten, dass nur 20 % des in Europa konsumierten Tabaks aus der Gemeinschaftsproduktion stammen, die an ein Beihilfensystem für die Erzeugung von Rohtabak gekoppelt ist.

14.5 In dem am 21. Mai 2003 einstimmig von den 192 Mitgliedern der Weltgesundheitsorganisation verabschiedeten Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakkonsums wurde absichtlich jede Aussage über Beihilfen für den Tabakanbau vermieden, und in der Endfassung von Artikel 17 wurde keinerlei Bezug auf diese genommen.

14.6 Der EWSA räumt ein, dass mit Aufgabe der gemeinschaftlichen Tabakerzeugung auch jener Tabak verschwinden könnte, der weltweit mit den geringsten Pflanzenschutzmittelrückständen und (unter Umweltschutzgesichtspunkten) auf nachhaltigste Weise erzeugt wird.

14.7 Der EWSA hat festgestellt, dass die Mittel des Gemeinschaftlichen Tabakfonds nur geringfügig genutzt werden. Daher drängt er darauf, dass mit den beachtlichen Einnahmen an Tabaksteuer ehrgeizigere Programme zur Bekämpfung des Tabakkonsums finanziert werden.

14.8 Der Ausschuss räumt ein, dass mit Aufgabe der gemeinschaftlichen Tabakerzeugung auch jener Tabak verschwinden könnte, der weltweit mit den geringsten Pflanzenschutzmittelrückständen und (unter Umweltschutzgesichtspunkten) auf nachhaltigste Weise erzeugt wird.

14.9 Ohne einen qualifizierten Außenschutz oder eine spezielle Qualität der Produktion wird es schwierig, mit den Erzeugern aus Drittländern zu konkurrieren, da in diesen

Ländern größtenteils zu Sozialdumpingbedingungen produziert wird, d.h. Frauen und Kinder als Arbeitskräfte ausgebeutet werden. Eine Studie der WHO⁽¹²⁾ hat gezeigt, dass in Indien 325.000 Minderjährige in diesem Sektor arbeiten, von denen die Hälfte unter 7 Jahre ist. In Brasilien liegt die Zahl der minderjährigen Arbeiter in der Tabakindustrie bei 520.000, von denen 32 % noch nicht einmal 14 Jahre alt sind. Dies gilt auch für andere Länder wie China, Indonesien, Zimbabwe, Argentinien usw., die zu den wichtigsten Tabakherstellern gehören.

14.10 Das Überleben des Erstverarbeitungssektors in Europa steht in direktem Zusammenhang mit der Fortführung des Tabakanbaus in der Gemeinschaft. Aufgrund der hohen Transportkosten bei Rohtabak ist ein Erstverarbeitungsunternehmen nicht überlebensfähig, wenn es nur eingeführten Rohtabak verarbeitet. Wird die Gemeinschaftserzeugung aufgegeben, so wird der Tabakimport wohl nur mehr in Form von verarbeitetem Tabak erfolgen. Die Folgen für diesen Industriesektor und seine Arbeitsplätze liegen auf der Hand.

14.11 Darüber hinaus besteht keine wirtschaftlich rentable Form alternativer Landwirtschaft für den Tabaksektor, mit der es derzeit allein möglich wäre, die gleiche Anzahl von Arbeitsplätzen zu schaffen und so die Bevölkerung im ländlichen Raum zu halten, wie dies derzeit durch den Tabakanbau gewährleistet wird. Es bietet sich keine Alternative zum Tabakanbau an, zumal der verbleibende Anbau kontingentiert ist (d.h. es gibt festgelegte Produktionsquoten, deren Überziehung bestraft wird) und eine Reform vorgeschlagen wird, ohne dass vorher eine eingehende Studie über die Auswirkungen auf diesen Sektor durchgeführt wurde. Dies zeigt deutlich das Interesse an Mittelkürzungen im Agrarbereich, während die Mitgliedstaaten weiterhin Steuern erheben werden, auch wenn der Tabak aus Drittländern eingeführt wird.

14.12 Für den EWSA entspricht der Vorschlag zwar den Politiken im Bereich nachhaltige Entwicklung und Gesundheit, vermischt jedoch in beträchtlichem Maße verschiedene Dinge: der Konsum von Tabak (mit 63 Milliarden Euro eine große Steuerquelle für die Mitgliedstaaten) kann und darf nicht kurzfristig bekämpft werden um den Preis einer existenziellen Krise der europäischen Tabakproduzenten, die hauptsächlich in sehr benachteiligten ländlichen Gebieten angesiedelt sind und vom Gemeinschaftsbudget lediglich 955 Millionen Euro erhalten.

14.13 Bevor sie die völlige Abkopplung genehmigt, sollte die Kommission eine Lösung für die daraus möglicherweise resultierenden Folgen vorlegen. Der EWSA bedauert, dass es derzeit keine Lösung für die Produktionsumstellung gibt.

14.14 In diesem Zusammenhang verweist der EWSA auf die positiven Auswirkungen der Verfahren des europäischen Tabakanbaus auf die Umwelt. Auch die Kommission erkennt das Risiko einer Einstellung des Tabakanbaus in Berggebieten, die 30 % der tabakanbauenden Gebiete ausmachen. Informationen von Experten dieses Gebiets⁽¹³⁾ zufolge ist Tabak in Europa zudem vier mal weniger umweltschädlich als andere Kulturpflanzen.

⁽¹⁰⁾ KOM(2001) 264 endg.).

⁽¹¹⁾ Bericht des Juristischen Dienstes des Rates (2002): Mitteilung der Kommission über nachhaltige Entwicklung und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Göteborg im Vergleich zu den Erwägungsgründen 5 und 6 des Vorschlags für eine Tabakverordnung.

⁽¹²⁾ WHO-ILO.

⁽¹³⁾ Tabakregelung. Zusammenfassung der Folgenabschätzung (SEK (2003) 1023).

14.15 Aus einer Folgenabschätzung⁽¹⁴⁾ geht hervor, dass 81 % des Tabaks weltweit in Ländern der Dritten Welt produziert wird, in denen auch 71 % der Zigaretten konsumiert werden. Ferner stellt der EWSA fest, dass die GMO für Tabak keinen Einfluss auf die Preise des Weltmarkts hat, die Interventionsmechanismen und die Ausfuhrerstattungen seit einem Jahrzehnt nicht mehr bestehen und das Niveau des Grenzschutzes sehr gering ist.

14.16 Der EWSA erachtet den Beitrag der GMO für Tabak zur nachhaltigen Entwicklung der tabakanbauenden Regionen als sehr wichtig, da durch ihn die wirtschaftliche Entwicklung mit dem Umweltaspekt und der Forderung nach menschenwürdigen Arbeitsbedingungen vor allem in benachteiligten Regionen und Ziel-1-Gebieten in Einklang gebracht wird.

14.17 Der EWSA betont gleichzeitig die zunehmende Besorgnis der europäischen Gesellschaft bezüglich der Produktqualität, die auch die Herstellungsmethoden und die Arbeitsbedingungen, unter denen die Produkte erzeugt werden, einschließt.

15. Schlussfolgerungen

15.1 Der EWSA stellt fest, dass es dem Kommissionsvorschlag an Kohärenz mangelt, und verweist auf die schwerwiegenden Auswirkungen auf die Anbaugebiete und die finanzielle Situation der Tabakproduzenten.

15.2 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass den im Tabaksektor durchgeführten Untersuchungen zufolge der Kommissionsvorschlag keine Lösungen für die Folgen enthält, die die völlige Entkoppelung hervorrufen kann. Deshalb sollte die Kommission alle möglichen Alternativen zur Sicherung der Zukunft der Landwirte und der betroffenen Regionen aufzeigen.

15.3 Nach Einschätzung des EWSA sind bei den Erkenntnissen darüber, dass kein kausaler Zusammenhang zwischen Tabakanbau in Europa und Tabakkonsum besteht, Fortschritte gemacht worden. Dennoch verkennt der Ausschuss nicht, dass die öffentliche Meinung nach wie vor beides miteinander in Verbindung bringt.

15.4 Der EWSA ersucht die Kommission, bei der Reform der GMO für Tabak ein Entkoppelungssystem zu erwägen, das der sozialen Bedeutung des Anbaus Rechnung trägt und den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Flexibilität zur Berücksichtigung der jeweiligen Produktionssituationen bietet.

15.5 Nach dem Dafürhalten des EWSA wäre es der Reform der GMO für Tabak zuträglich, wenn die Struktur des Sektors in ihrer jetzigen Form beibehalten würde. Diese Struktur wird von Erzeugergemeinschaften verwaltet, die dafür gesorgt haben, dass der Sektor funktioniert.

15.6 Der EWSA würde es begrüßen, wenn die Tabakerzeuger sich innerhalb des Sektors gegenseitig Quoten übertragen könnten, weil damit die Lebensfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe für die Zukunft besser gesichert würde und wenn die Option des Quotenrückkaufs vorgesehen würde.

15.7 Darüber hinaus fordert der EWSA die vollständige Beibehaltung der Mittel in der Unterrubrik 1a, wobei den

Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben werden sollte, einen gewissen Prozentsatz für die ländliche Entwicklung einzusetzen.

15.8 Wegen der besonderen ökologischen und sozialen Bedeutung des Tabakanbaus in den Regionen ist eine gezielte Definition der Anforderungen an den Erhalt eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands der Böden vorzusehen. Mindestkriterien an die Sicherung der Beschäftigung sind ebenfalls einzuführen und die Annahme dieser Beihilfen zu ermöglichen.

HOPFEN

16. Einleitung

16.1 Hopfen ist ein unentbehrlicher Rohstoff für die Biererzeugung. Hopfen (*humulus lupulus*) ist eine mehrjährige Kletterstaude, die in einer aufwendigen Gerüstanlage kultiviert wird. Hopfen verleiht dem Bier Aroma, Bitterkeit und Haltbarkeit.

16.2 Am 30. September 2003 hat die Europäische Kommission einen Bericht über die Entwicklung des Hopfensektors KOM(2003) 571 endg. vorgelegt.

16.2.1 Dieser umfassende Bericht liefert dabei einen guten Überblick über den Hopfensektor in seiner Gesamtheit sowie über die Marktordnungsvorschriften.

16.3 In diesem Bericht kommt die Kommission in der Bewertung der Hopfenmarktordnung zu einem positiven Ergebnis.

16.3.1 So ist es mit der Hopfenmarktordnung gelungen, die enormen Marktanpassungen in den letzten Jahren positiv zu begleiten. Die EU-Hopfenerzeuger konnten ihre führende Marktposition im Weltmarkt behaupten. Mit den Sondermaßnahmen ist es gelungen, Angebot und Nachfrage besser in Einklang zu bringen. Die Struktur ist in den acht EU-Mitgliedstaaten mit Hopfenanbau durch spezialisierte Familienbetriebe mit durchschnittlich 7,8 Hektar geprägt, die sich einer starken Konzentration auf der Nachfrageseite, bei den Brauereien, gegenübersehen.

16.3.2 Die bestehende Hopfenmarktordnung ist auch die Basis für die Durchführung der flächendeckenden Hopfenzertifizierung einschließlich eines lückenlosen Herkunftsnachweises aller Partien und eines umfassenden Qualitätssicherungs- und Vertragssystems.

16.4 Die Durchführung dieses Systems obliegt den Erzeugergemeinschaften, die von der Europäischen Kommission selbst als „Seele“ der gemeinsamen Marktordnung Hopfen bezeichnet werden. Tatsächlich kommt den Erzeugergemeinschaften eine zentrale Rolle in einem umfassenden Qualitätssicherungs- und Vertragssystem u.a. mit einer flächendeckenden Hopfenzertifizierung und einem lückenlosen Herkunftsnachweis aller Partien zu. Gleiches gilt für die Initiierung und Durchführung von Projekten in den Bereichen Qualität, Züchtung, Forschung, Pflanzenschutz, Marketing und Produktionstechnik.

16.5 Die Ausgaben für den Hopfensektor konnten mit rund 13 Millionen Euro seit Jahren stabil gehalten werden.

⁽¹⁴⁾ Vgl. Fußnote 7.

17. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

17.1 Bisher waren Dauerkulturen wie z.B. Hopfen und Ölbäume nicht Gegenstand der Verordnung 1782/2003. Mit der vorgeschlagenen Änderung der Verordnung 1782/2003 sollen nunmehr auch die Direktzahlungen für Hopfen aus der speziellen Hopfenmarktordnung 1696/71 in die allgemeine Verordnung über Direktzahlungen integriert werden.

17.2 Die Kommission schlägt die vollständige Einbeziehung der Hopfenprämie in die Betriebsprämienregelung vor. Die Prämienhöhe soll unverändert 480 IJ pro Hektar betragen.

17.3 Doch schlägt die Kommission vor, dass die Mitgliedstaaten fakultativ bis zu 25 % des Anteils der nationalen Obergrenze an die Erzeugung von Hopfen koppeln können.

18. Bemerkungen

18.1 Der EWSA hält es für konsequent und konsistent, dass die Kommission nach den Entscheidungen zur GAP-Reform „Luxemburg-Beschlüsse“ vom 26. Juni 2003 nunmehr auch die Direktzahlungen für Hopfen in die allgemeine Verordnung für Direktzahlungen integrieren und die bisherige Beihilfenhöhe beibehalten will. In jedem Fall sollte gewährleistet sein, dass die Hopfenerzeugung der EU einschließlich der neuen Mitglieder auch weiterhin ihre führende Rolle in der Welterzeugung von Hopfen behaupten kann.

18.2 Der EWSA kann die Schlussfolgerungen des Rates von Luxemburg und die Argumente der Kommission zur Erleichterung der Anwendung einer teilweisen Entkoppelung in den Sektoren nachvollziehen, in denen eine besondere Gefahr der Produktionsaufgabe oder des Ungleichgewichts besteht. Der Ausschuss würde es daher befürworten, wenn in allen Hopfen erzeugenden Mitgliedstaaten ein gewisser Anteil der Direktzahlungen an die Erzeugung von Hopfen gekoppelt würde.

18.2.1 Der Prozentsatz für die Teilkoppelung für Hopfen sollte nach Auffassung des EWSA von den seitens der Kommission vorgeschlagenen 25 % auf 40 % erhöht werden, damit auch die unverzichtbare Arbeit der Erzeugergemeinschaften in angemessener Weise berücksichtigt werden kann. Ebenso sollten die im Rahmen des Sonderprogramms gerodeten Hopfenflächen in die Berechnung des Referenzbetrages einfließen.

18.2.2 Auch vor dem Hintergrund der Wahlmöglichkeit der Mitgliedstaaten zwischen dem Betriebsmodell (Artikel 51 bis 57) und dem Regionalmodell (Artikel 58 ff.) weist der EWSA darauf hin, dass im Fall einer Entscheidung eines Mitgliedstaates für das Regionalmodell die bisherige Hopfenbeihilfe in beachtlichem Maße „verdünnt“ und zugunsten anderer Landnutzungen umverteilt würde.

Brüssel, den 26. Februar 2004

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses
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 den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk (digitaler Übergang und Analogabschaltung)“

(KOM(2003) 541 endg.)

(2004/C 110/21)

Die Kommission beschloss am 17. September 2003 gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 3. Februar 2004 an. Berichtersteller war Herr GREEN.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 26. Februar) einstimmig folgende Stellungnahme:

1. Hintergrund

1.1 „Digitaler Übergang“, d.h. der Übergang von der analogen zur digitalen Hörfunk- und Fernsehübertragung, ist ein komplexer Prozess, dessen soziale und wirtschaftliche Auswirkungen weit über die rein technische Umstellung hinaus reichen. Die Ablösung des analogen Rundfunks durch ein System, das auf digitaler Technik beruht, bietet enorme Vorteile hinsichtlich effizienter Frequenznutzung und größerer Übertragungskapazitäten, die zu neuen Diensten, größerer Auswahl für die Nutzer und zu stärkerem Wettbewerb führen werden. Diese Vorteile werden im Aktionsplan eEurope 2005 ⁽¹⁾ hervorgehoben.

1.2 Mit dem Aktionsplan wird das Ziel verfolgt, günstige Rahmenbedingungen für private Investitionen und für die Schaffung neuer Arbeitsplätze herzustellen, die Produktivität zu steigern, öffentliche Dienstleistungen zu modernisieren und somit jedermann die Möglichkeit zur Teilnahme an der globalen Informationsgesellschaft einzuräumen. Daher versucht die Europäische Kommission, sichere Dienste, Anwendungen und Inhalte auf der Grundlage einer weit verbreiteten Infrastruktur zu fördern.

1.3 Die Kommission bezieht zur Frage des Zeitpunkts der Analogabschaltung jedoch nicht Position; diese Frage ist auf Ebene der Mitgliedstaaten oder der regionalen Gebietskörperschaften zu entscheiden. Das Problem betrifft vor allem die terrestrische Übertragung.

1.4 In der Mitteilung wird hervorgehoben, dass mit dem Übergang zum digitalen Rundfunk in der Europäischen Union viele Vorteile verbunden sind, denen jedoch erhebliche Hindernisse für einen derartigen Übergang gegenüberstehen. Es gibt also Bedingungen, unter denen politisches Eingreifen zur Überwindung dieser Hindernisse gerechtfertigt sein könnte, und gewisse grundlegende Anforderungen, die solche Eingriffe erfüllen müssen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss schließt sich der Feststellung der Kommission an, dass der digitale Übergang wesentlich mehr als eine rein technische Umstellung bedeutet. Aufgrund der Rolle von Funk und Fernsehen in der modernen Gesellschaft hat der Übergang nicht nur wirtschaftliche, sondern auch soziale und politische Auswirkungen.

Der Übergang betrifft alle Glieder der Rundfunk-Wertschöpfungskette: die Produktion von Inhalten, deren Übertragung und deren Empfang.

2.2 Deshalb ist die Umstellung ein komplexer und langwieriger Prozess, der zahlreiche Variablen umfasst und alle gesellschaftlichen Gruppen - Verbraucher, Unternehmen und Behörden - einschließt.

2.3 In einer Situation, in der die Produktions- und Verbrauchstechnologien in steigendem Maße digitalisiert werden, ist die längerfristige Ablösung der analogen Übertragung durch die digitale Übertragung eine realistische Arbeitshypothese.

2.4 Grundsätzlich sollte der Umstellungsprozess durch die Marktkräfte gesteuert werden und das Augenmerk dabei auf den Nutzern liegen. Das bedeutet u.a., dass Rolle und Funktion der öffentlichen Dienstleistungen diskutiert und einer Situation angepasst werden sollten, in der durch die technische Entwicklung andere Marktbedingungen und neue Dienstleistungen entstehen. Die Behörden müssen aber die Bedingungen schaffen, die unerlässlich sind, um – sobald die Märkte ausreichend entwickelt sind, um das Übergangsrisiko verkraften zu können – eine vollkommene Transparenz des Übergangsprozesses zu gewährleisten, soziale Ausgrenzung zu verhindern, alle Bevölkerungsgruppen an den potenziellen Vorteilen teilhaben zu lassen und die Einhaltung hoher Qualitätsstandards und Erfüllung des Gemeinwohlaufrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunksender sicherzustellen.

2.5 Der Ausschuss stimmt der Feststellung der Kommission zu, dass insbesondere für das Fernsehen eine Reihe besonderer Bedingungen gelten, die teils direkt mit der Entwicklung des digitalen Fernsehens und teils mit dem Fernsehen im Allgemeinen zusammenhängen.

2.6 Traditionell gibt es drei Übertragungstechniken: terrestrisch, per Kabel und per Satellit. Jede dieser Techniken hat sich abhängig von gesellschaftlichen und geografischen Gegebenheiten verbreitet. Bisher hat sich das digitale Fernsehen in erster Linie als satellitengestütztes Bezahlfernsehen entwickelt. Diese Entwicklung ist jedoch inzwischen ins Stocken geraten und vieles deutet darauf hin, dass das digitale Fernsehen über das herkömmliche Bezahlfernsehen hinaus neue treibende Kräfte benötigt.

⁽¹⁾ KOM(2002) 263 endg.: „eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle“.
http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_en.pdf

2.7 Das Fernsehen hat eine besondere politische und gesellschaftliche Bedeutung, die u.a. zur Forderung nach Mindeststandards in Bezug auf Qualität und Pluralität führte, was wiederum Überlegungen zum Marktversagen nach sich zog.

2.8 Deshalb haben politische Eingriffe im Rundfunksektor eine stärkere Tradition als in anderen Teilen der Informations- und Kommunikationsbranche, wie z.B. dem Telekommunikationssektor. Vieles spricht dafür, etwaige politische Eingriffe künftig auf EU-Ebene zu koordinieren, aber gleichzeitig ist es wichtig, dass jedes Land unter Berücksichtigung seiner eigenen Traditionen und der einzelstaatlichen Situation in diesem Bereich (wozu auch die Entwicklung der verschiedenen Netze - Satellit oder Kabel - gehört) seinen eigenen Übergangsplan verfolgt.

2.9 Es erscheint daher sinnvoll, die in der Mitteilung vom 14. Dezember 1999 (KOM(1999) 657 endg.) festgelegten Leitprinzipien der audiovisuellen Politik der Kommission zu bekräftigen, d.h. die Grundsätze Verhältnismäßigkeit, Subsidiarität, Trennung der Rechtsvorschriften zu Infrastruktur und zu Inhalten, Anerkennung der Rolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und Transparenz ihrer Finanzierung sowie Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden von Politik und Wirtschaft.

3. Besondere Bemerkungen

3.1 Bei einem marktorientierten, nachfragegesteuerten Übergangsmodell ist es von entscheidender Bedeutung, dass sowohl auf der Seite der Nutzer als auch auf der Seite der Anbieter eine Motivation und ein Anreiz für den Übergang gegeben sind.

3.2 Für Nutzer wie für Anbieter sind transparente Bedingungen ausschlaggebend, und zwar bei bestehenden und bei neuen Dienstleistungen.

3.3 Bezüglich der bestehenden Dienstleistungen geht es vor allem um Übertragungsverpflichtungen, die derzeit allen den Zugang zu den nationalen öffentlich-rechtlichen Sendern sichern. Gleichwohl muss immer gewährleistet sein, dass die Umstellung schrittweise, ohne Unterbrechungen und ohne Verstärkung der sozialen und kulturellen Ausgrenzung erfolgt.

3.4 Für die Nutzer ist es wohl zudem wichtig, dass die Urheberrechtsprobleme im Zusammenhang mit dem freien Zugang zu frei empfangbaren öffentlich-rechtlichen Programmen der Nachbarstaaten gelöst werden, damit sie in diesem Bereich durch die digitale Technik nicht schlechter gestellt werden. Diese Fragen, die insbesondere die Urheberrechtsproblematik betreffen, werden gesondert in einer anderen Studiengruppe behandelt.

3.5 Was neue Dienstleistungen angeht, so ist auch der Ausschuss der Ansicht, dass Behörden das Angebot von Mehrwertinhalten über Fernsehnetze fördern sollten, u.a. indem sichergestellt wird, dass zunehmend staatliche Informationen verfügbar sind. Dabei ist es jedoch wichtig, auf technologische Neutralität zu achten - z.B. beim Verhältnis zwischen traditioneller Massenkommunikation und neuen Mobilfunkdiensten.

3.6 Das ist auch für die künftige Frequenzzuweisung bzw. -zuteilung von entscheidender Bedeutung.

3.7 Der Ausschuss hält es für wichtig, neue Geschäftsmodelle einzuführen, die bei der künftigen digitalen Fernsehübertragung u.a. ein Gleichgewicht zwischen frei empfangbaren und kostenpflichtigen Diensten sicherstellen. Dazu gehört auch, dem öffentlich-rechtlichen Fernsehen eine relevante Rolle zuzuteilen, die den durch die Entwicklung der Technologie in diesem Bereich veränderten Marktbedingungen und gesellschaftlichen Verhältnissen angepasst ist. Dabei ist die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene besonders wichtig, insbesondere hinsichtlich der Koordinierung der Frequenzen und des Informationsaustausches, worauf der Rat die Kommission bereits in der Vergangenheit hingewiesen hat ⁽²⁾.

4. Schlussfolgerungen

4.1 Der Übergangsprozess von der analogen zur digitalen Rundfunkübertragung hat entscheidende Auswirkungen auf Gesellschaft, Politik und die Entwicklung der Industrie.

4.2 Das Eingreifen der öffentlichen Hand kann den Übergangsprozess fördern und muss Fairness und Transparenz gewährleisten, so dass die Öffentlichkeit und die Nutzer Einblick haben. Hier spielen die einzelstaatlichen Behörden eine wesentliche Rolle, aber auch die Koordinierung auf EU-Ebene ist wichtig.

4.3 Bei der künftigen digitalen Fernsehübertragung sollten nachhaltige Geschäftsmodelle für ein Gleichgewicht zwischen frei empfangbaren und kostenpflichtigen Diensten sichergestellt werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das europäische Modell mit einer Mischung aus einem frei empfangbaren öffentlich-rechtlichen Angebot und kostenpflichtigen Diensten bisher seine Tragfähigkeit bewiesen hat, jedoch durch die neuen Marktverhältnisse und technischen Gegebenheiten auf die Probe gestellt wird.

4.4 Vor diesem Hintergrund hält der Ausschuss die Koordinierung der zuständigen Behörden auf EU-Ebene für unabdingbar, um die Verhältnismäßigkeit ihres Eingreifens zu gewährleisten und dieses auf das Mindestmaß zu beschränken, das unbedingt erforderlich ist, um die Verwirklichung der sozialen Ziele, die Erschwinglichkeit der Preise sowie die Universalität und Kontinuität bei der Erbringung der audiovisuellen Dienstleistungen sicherzustellen.

Brüssel, den 26. Februar 2004

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

⁽²⁾ Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 26. Juni 2000 zur Mitteilung der Kommission über Grundsätze und Leitlinien für die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft im digitalen Zeitalter (ABl. C 196 vom 12.7.2000, S.1, Erwägungsgrund 13).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Beschäftigungspolitische Maßnahmen“

(2004/C 110/22)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 17. Juli 2003 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Beschäftigungspolitische Maßnahmen“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 4. Februar 2004 an. Berichterstatterin war Frau HORNUNG-DRAUS, Mitberichterstatter war Herr GREIF.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 26. Februar) mit 102 gegen 10 Stimmen und 11 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung und Gesamtbewertung

Der EWSA begrüßt den Bericht der Taskforce Beschäftigung unter dem Vorsitz von Wim Kok, mit dem eine weitgehend ausgewogene Analyse der gegenwärtigen beschäftigungspolitischen Herausforderungen gelungen ist. Den Mitgliedstaaten wird die Dringlichkeit von Reformen anschaulich vor Augen geführt.

1.1 Die Methode der Taskforce, durch Benchmarking und das Aufzeigen von „good practices“, anschauliche Anregungen zur Verbesserung von beschäftigungspolitischen Maßnahmen zu geben, ist zu begrüßen. Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit Europas in einer die gesellschaftliche Stabilität sichernden Weise zu stärken und mehr Beschäftigung zu schaffen, sind für den EWSA folgende Maßnahmen, die die Taskforce anspricht, besonders wichtig:

- Förderung einer Kultur des Unternehmertums und Reduzierung der übermäßigen administrativen und regulativen Hindernisse für die Unternehmensgründung und Unternehmensführung;
- Stärkung von Innovation und Forschung durch Verstärkung von Investitionen in diesem Bereich bei gleichzeitiger Förderung eines Umfeldes, das Innovationen begünstigt;
- Schaffung von mehr Flexibilität - für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, ohne die notwendige Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt aus den Augen zu verlieren, wozu insbesondere auch gehört, neue Formen der Flexibilität am Arbeitsmarkt mit neuen Formen der Sicherheit zu verbinden.
- Ausrichtung von Steuern und Sozialbeiträgen in einer Weise, dass sie kein Hemmnis für Neueinstellungen darstellen, wenn dies die finanzielle Basis und die soziale Funktion der sozialen Sicherungssysteme nicht in Frage stellt;
- Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen durch Schaffung fördernder Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von

Beruf und Familie, insbesondere im Bereich der Kinderbetreuung;

- Schaffung von Anreizen für Arbeitnehmer, später in den Ruhestand zu treten und für Arbeitgeber, ältere Arbeitnehmer einzustellen und zu behalten durch geeignete personal- und arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen;
- Anhebung des Grundbildungsniveaus und Bemühen im Bereich der schulischen und beruflichen Erstausbildung sowie Anstrengungen, die Hochschulausbildung besser auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes abzustimmen;
- Förderung des lebenslangen Lernens unter Einbeziehung aller relevanten Akteure - den Staat, den Einzelnen und die Wirtschaft;
- Dringend notwendige Verstärkung der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf allen Ebenen: in Europa, auf nationaler Ebene in den Mitgliedstaaten und auf lokaler Ebene;
- Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente sowie der Sozialpartner in dem Prozess der Erstellung der Nationalen Aktionspläne;

1.2 Der EWSA begrüßt, dass die Taskforce auch auf die Umsetzung der vorgeschlagenen Reformen eingeht. Vielfach sollten gerade hier verstärkte Anstrengungen unternommen werden. Die Öffentlichkeit muss noch mehr als bislang davon überzeugt werden, dass durch wirtschaftlich und sozial ausgewogene Strukturreformen Europa gestärkt und die Arbeitsmarktlage verbessert wird.

Gleichwohl bewertet der EWSA verschiedene Aspekte des Berichts der Taskforce kritisch:

- Es wäre wünschenswert gewesen, wenn die Taskforce in einigen Teilen einen noch umfassenderen Blick auf die beschäftigungspolitischen Herausforderungen geworfen hätte, z.B. durch eine stärkere Fokussierung auf die Vermittlung naturwissenschaftlicher Fähigkeiten und sozialer Schlüsselkompetenzen oder die Verringerung von Hindernissen bei einer erfolgreichen Unternehmensführung;

- Es wird nicht ausreichend gewürdigt, dass eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik neben strukturellen Maßnahmen am Arbeitsmarkt einer wachstums- und beschäftigungsorientierten makroökonomischen Politik bedarf;
- Der wichtige Punkt der Förderung der nachhaltigen Integration Jugendlicher am Arbeitsmarkt ist nicht in der angemessenen Ausführlichkeit behandelt worden. Zudem geht der Bericht – neben der unbestrittenen Rolle, die die Sozialpartner in diesem Feld wahrnehmen – nicht auf die Bedeutung sozialer Organisationen wie NGOs, Wohlfahrtsverbände und Genossenschaften ein, die sich für arbeitslose und sozial ausgegrenzte Personen engagieren.
- Im Rahmen der Investitionen in das Humankapital werden gesetzliche Zwangsbeiträge aller Unternehmen als eine der möglichen Lösungen zur Kostenverteilung zwischen den Arbeitgebern genannt. Aufgrund der jeweiligen nationalen Besonderheiten ist es jedoch fraglich, ob ein solcher Ansatz in allen Mitgliedstaaten der richtige Weg zur Förderung von Investitionen in das Humankapital ist. Es erscheint teilweise vielmehr erstrebenswert, die Ausweitung von freiwilligen Pool- und Fondslösungen einschließlich von Vereinbarungen der Sozialpartner z.B. auf lokaler, regionaler, sektoraler, nationaler Ebene zu fördern, um es insbesondere KMUs zu ermöglichen, ihre Investitionen in das Humankapital zu verstärken.
- Während in den thematischen Kapiteln eine Balance zwischen der Förderung von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt gefunden wurde, lässt diese insbesondere im Abschlusskapitel 5 zur Governance zu Lasten der notwendigen Sicherheiten, die ein flexibler Arbeitsmarkt verlangt, zu wünschen übrig.
- Es wird nicht auf die Frage eingegangen, welchen Einfluss die Rechtssetzung auf EU-Ebene auf die gegenwärtige beschäftigungspolitische Situation hat.
- Das Verhältnis der im Bericht angemahnten aktiven Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsentwicklung, die zwangsläufig mit zusätzlichen Kosten für die öffentliche Hand verbunden sind, zu der Forderung, diese Reformen innerhalb der vom Pakt für Stabilität und Wachstum ausgehenden Haushaltszwänge durchzuführen, wird nicht befriedigend angesprochen.

1.3 Die Beschäftigungsentwicklung ist für den EWSA ein zentrales Thema, dessen weitere Entwicklung er sehr aufmerksam begleiten und aktiv verfolgen wird. Der EWSA hofft, dass die vorangegangenen Bemerkungen bei den weiteren Diskussionen um dieses Thema Berücksichtigung finden.

1.4 Der EWSA wiederholt in diesem Zusammenhang seine bereits des Öfteren getätigte Überzeugung, dass dies vor allem auch über eine starke Einbindung der Sozialpartner im Rahmen ihrer Autonomie auf allen Ebenen und in allen Phasen der Europäischen Beschäftigungsstrategie von der Ausarbeitung über die Umsetzung bis hin zur Auswertung sowie über eine

Einbindung der nationalen Parlamente in die entsprechenden nationalen Verfahren geschehen kann. Um das realisieren zu können, müssen die zeitlichen Abläufe entsprechend angepasst werden.

2. Einführung

2.1 Ein hohes Maß an Beschäftigung ist ein wesentlicher Baustein für eine nachhaltige Entwicklung jeder Gesellschaft. Beschäftigung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Integration vielfältiger gesellschaftlicher Gruppen in ein funktionierendes Gesellschaftssystem und ein wesentlicher Beitrag zur sozialen Integration. Sie bildet die Brücke zwischen jungen und alten Menschen, zwischen Menschen aus verschiedenen Regionen und gesellschaftlichen Schichten. Die Sicherung von Beschäftigung und deren qualitativer wie quantitativer Ausbau ist angesichts der europaweit hohen Arbeitslosigkeit eine dringende Aufgabe.

2.2 Anhaltend hohe und nun wieder steigende Arbeitslosenzahlen in vielen Staaten der Europäischen Union führen zu drängenden wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialen Problemen. Alle Mitgliedstaaten sind aufgefordert, der Verbesserung der Arbeitsmarktlage durch Förderung des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums und dem Abbau der hohen Arbeitslosigkeit höchste Priorität einzuräumen. Ziel ist es, die im Jahr 2000 in Lissabon festgelegten Ausrichtungen der Europäischen Union in die Realität umzusetzen. Danach soll die Europäische Union bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einen größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen. Diese Zielvorgabe beinhaltet die Bereiche Wirtschaftswachstum (3 % Wachstum pro Jahr), Arbeitsplätze (insbesondere eine Beschäftigungsrate von 70 %) und sozialer Zusammenhalt.

2.2.1 Der EWSA hält weiterhin an seiner Aussage fest, dass es in vielen Mitgliedstaaten gemessen an den – vom Ausschuss befürworteten und unterstützten – Zielen von Lissabon nach wie vor insbesondere bezüglich des Beschäftigungsgrades, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Produktivität beträchtliche Schwachstellen und Lücken gibt⁽¹⁾. Um sie zu schließen, ist es auch notwendig, sich zunächst die Ursachen der gegenwärtigen Lage vor Augen zu führen. Hierzu gehören Faktoren wie die zunehmende Geschwindigkeit der technologischen Veränderungen, die eine ständige Anpassung des Wissens an neue Voraussetzungen erforderlich macht. Ein weiterer Faktor ist die unzureichende Reaktion der Mitgliedstaaten auf die voranschreitende Globalisierung, die die Unternehmen ebenfalls zwingt, ihre Strukturen immer öfter und schneller anzupassen, um konkurrenzfähig bleiben zu können. Als weiteres Beispiel kann die nicht immer ausreichende Vorhersage der zukünftigen Qualifikationserfordernisse und die entsprechende Ausrichtung der Menschen in Ausbildung angeführt werden.

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA „Europäische Beschäftigungsstrategie“ (ABl. C 133 vom 6.6.2003).

2.2.2 Um adäquat auf die bestehenden Probleme reagieren zu können, ist es notwendig, sich insbesondere mit den folgenden Komplexen zu befassen:

- Maßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums: Die zeitliche Vernetzung von beschäftigungspolitischen Leitlinien und Grundzügen der Wirtschaftspolitik unterstützt die Zielsetzung von Lissabon. Zur weiteren Förderung ist eine verstärkte inhaltliche Verzahnung der Prozesse anzustreben. Der EWSA ist der Überzeugung, dass es „ohne starkes und nachhaltiges Wirtschaftswachstum schwierig sein wird, die in Lissabon festgehaltenen Ziele zu erreichen“^(?). Die Lissabonner Ziele bedingen eine stärkere Ausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik auf die Zielvorgabe einer höheren Beschäftigung. Neben beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist auch ein Augenmerk auf die allgemeine Wirtschaftspolitik zu legen, um „dem Wachstum in Europa als Voraussetzung für eine Besserung der Beschäftigungslage neue Impulse zu verleihen, indem die Grundzüge der Wirtschaftspolitik stärker zielorientiert, wirksamer in die Praxis umgesetzt und besser in die anderen Politikbereiche integriert werden“⁽³⁾.
- Internationaler Handel, Freihandelsysteme, Globalisierung: Es werden Chancen für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung eröffnet, aber auch neue Herausforderungen. Als eine der Konsequenzen müssen die Unternehmen ihre Strukturen immer öfter und schneller anpassen, um konkurrenzfähig bleiben zu können. Diese Notwendigkeit führt zu signifikanten Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Europa. Sie betrifft nicht nur große, sondern insbesondere auch kleine Unternehmen. Auch auf diesen Komplex ist der EWSA in verschiedenen Stellungnahmen eingegangen⁽⁴⁾.
- Beschäftigungsrelevante Strukturen in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU: Die Taskforce „Beschäftigung“ hat in ihrem Bericht vom November 2003 praktische Reformmaßnahmen aufgezeigt, die nun von den EU-Mitgliedstaaten aufgegriffen werden sollen. Die vorliegende Initiativstellungnahme des EWSA wird sich mit diesem Themenkomplex auseinandersetzen.

2.3 Der EWSA begrüßt die Einsetzung der europäischen Taskforce „Beschäftigung“ unter der Leitung von Wim KOK. Die europäische Taskforce „Beschäftigung“ wurde beim letzten Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates ins Leben gerufen, um beschäftigungspolitische Herausforderungen zu ermitteln und praktische Reformvorschläge sowohl für die EU-Ebene als auch für die Mitgliedstaaten aufzuzeigen, um so auch weiteren Input für die europäische Beschäftigungsstrategie zu geben. Sie führt den Regierungen die Dringlichkeit von durchgreifenden Reformen vor Augen und fordert die jetzigen und zukünftigen Mitgliedstaaten auf, diese Reformen auch tatsächlich durchzuführen.

2.3.1 Die Taskforce hat im November 2003 ihren Bericht vorgelegt, der folgende Bereiche anspricht:

- ^(?) EWSA-Stellungnahme „Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen in den Mitgliedstaaten“ (ABl. C 208 vom 3.9.2003).
- ⁽³⁾ EWSA-Stellungnahme „Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2003“ (ABl. C 133 vom 6.6.2003); vgl. zudem EWSA-Stellungnahme „Wirtschaftliches Regieren in der EU“ (ABl. C 85 vom 8.4.2003); EWSA-Stellungnahme ECO/110 „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ vom 11.12.2003.
- ⁽⁴⁾ vgl. u.a. Informationsbericht des EWSA: „Die Globalisierung bewältigen“; Stellungnahme des EWSA „Die WTO mit menschlichem Antlitz“ (ABl. C 133 vom 6.6.2003); „Vorbereitung der 5. WTO-Ministerkonferenz“ (ABl. C 234 vom 30.9.2003).

- „Anpassungsfähigkeit“ (Förderung von Unternehmensgründungen und Schaffung von Arbeitsplätzen maximieren, Entwicklung und Verbreitung von Innovation und Forschung, Förderung von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt);
- „Arbeitsmärkte“ (Arbeit lohnend machen, Verstärkung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, Strategien zur Reaktion auf die Überalterung, Eingliederung von Minderheiten und Einwanderern);
- „Investitionen in das Humankapital“ (Erreichung eines höheren Bildungsniveaus, Teilung von Kosten und Verantwortlichkeiten, Erleichterung des Zugangs zu lebenslangem Lernen);
- „Mobilmachen für Reformen“ (Mobilisierung der Gesellschaft, Umsetzung der Reformen, Verbesserung der Hebelwirkung der EU-Instrumente).

2.3.2 Der Taskforce-Bericht identifiziert vier Schlüsselfaktoren, die zur Steigerung der Beschäftigung und Produktivität erforderlich sind:

- mehr Anpassungsfähigkeit auf Seiten der Arbeitnehmer und der Unternehmen;
- größere Attraktivität des Arbeitsmarktes für mehr Menschen;
- mehr und effektivere Investitionen in das Humankapital;
- effektivere Durchführung der Reformen durch bessere beschäftigungspolitische Maßnahmen.

2.3.3 Der EWSA begrüßt in weiten Teilen den von der Taskforce vorgelegten Bericht. Der Taskforce „Beschäftigung“ ist eine weitgehend ausgewogene Analyse der gegenwärtigen beschäftigungspolitischen Herausforderungen gelungen. Gleichwohl steht der EWSA verschiedenen Aspekten kritisch gegenüber.

Der Bericht der Taskforce „Beschäftigung“ führt den politischen Entscheidungsträgern in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene vor Augen, wie dringend Reformen eingeleitet und umgesetzt werden müssen, damit die Europäische Union ihr in Lissabon gesetztes Ziel noch erreichen kann, bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu werden, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.

2.4 Um den Lissabonner Prozess zu unterstützen, ist es wichtig und richtig, auf europäischer Ebene im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie ein Benchmarking als Lernprozess durchzuführen, die Kompetenzen jedoch bei den einzelnen Mitgliedstaaten zu belassen⁽⁵⁾. Europa kann einen Rahmen vorschlagen und die Mitgliedstaaten anregen, diesen auszufüllen. Die Europäische Beschäftigungsstrategie trägt positiv dazu bei, durch das Aufzeigen von Problemen auf den Arbeitsmärkten der EU und die Koordinierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf der europäischen Ebene einen nützlichen Rahmen und wichtige Impulse für die Lösung nationaler und lokaler Herausforderungen zu geben. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, diese Impulse zeitnah in ihre Politiken einfließen zu lassen.

⁽⁵⁾ EWSA-Stellungnahme „Europäische Beschäftigungsstrategie“ (ABl. C 133 vom 6.6.2003), EWSA-Stellungnahme „Beschäftigungspolitische Leitlinien“ (ABl. C 208 vom 3.9.2003).

2.4.1 Die neue mittelfristige Ausrichtung der beschäftigungspolitischen Leitlinien auf den Zeithorizont 2010 ist sinnvoll und richtig⁽⁶⁾. Eine größere Stabilität und längerfristige Perspektive unterstützen eine Politik, die neben kurzfristigen Maßnahmen auch eine mittel- und langfristige Orientierung anstrebt und so grundlegende Weichenstellungen ermöglicht. Die Verstärkung von Kohärenz und Komplementarität durch die stärkere zeitliche Vernetzung von beschäftigungspolitischen Leitlinien und Grundzügen der Wirtschaftspolitik sowie der anderen Prozesse im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung (soziale Inklusion, Renten etc.) unterstützt die Zielsetzungen von Lissabon. Es ist aus Sicht des EWSA wichtig, einen weiteren Ausbau der inhaltlichen Verzahnung der Koordinierungsprozesse anzustreben. Gleichzeitig sollte den Aspekten der Umsetzung der Leitlinien in den Mitgliedstaaten, den Ergebnissen und der Evaluierung ein noch stärkeres Gewicht gegeben werden. Es darf auch nicht übersehen werden, dass eine erfolgreiche europäische Beschäftigungsstrategie, die zur Steigerung der Beschäftigung führt, ein wesentlicher Beitrag zur sozialen Integration ist. In diesem Zusammenhang betont der EWSA, dass die wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Ziele, wie sie in Lissabon formuliert wurden, zusammengehören und nicht isoliert betrachtet werden dürfen.

2.5 Europa steht nicht zuletzt aufgrund der anstehenden Erweiterung an der Schwelle zu großen Veränderungen. Ein Binnenmarkt mit über 450 Millionen Menschen, die Entwicklung neuer Märkte und der Ausbau der grenzüberschreitenden Infrastruktur bringen neue wirtschaftliche Dynamik für ganz Europa und werden auch die Entwicklung im Bereich der Beschäftigung stark prägen. So stehen gerade auch die gemeinschaftsweiten Beschäftigungsziele von Lissabon vor einer großen Bewährungsprobe. Deswegen sind die jetzigen Mitgliedstaaten aufgefordert, auch im Bereich der Beschäftigungspolitik die nationalen Vorgaben so zu gestalten, dass sie für die neuen Herausforderungen gewappnet sind. Gleichzeitig sollte die Europäische Union den Bedürfnissen der neuen Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Beschäftigungsstrategie besondere Aufmerksamkeit schenken, damit diese Länder die gemeinschaftsweiten Beschäftigungsziele auch tatsächlich erfüllen können. Der EWSA hat diese Themen im Rahmen der „joint consultant committees“ mit Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft aus den Beitrittsländern bereits ausführlich behandelt⁽⁷⁾.

Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung

3. Steigerung der Anpassungsfähigkeit

3.1 Wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigungsentwicklung stehen in einer engen Beziehung zueinander. Wirtschaftswachstum und ein Klima für Investitionen sind die wesentlichen Voraussetzungen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Aufrechterhaltung bereits bestehender Beschäftigung. Wirtschaftlicher Erfolg ist die Grundlage für die nachhaltige Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen. Ein die internationale Wettbewerbsfähigkeit fördernder beschäftigungsfreundlicher makroökonomischer Policymix aus Geld- Fiskal- und Lohnpolitik (unter Berücksichtigung der Zuständigkeit und

Autonomie der jeweiligen Akteure) ist eine notwendige Voraussetzung dafür, die europäische Wirtschaft wieder auf jenen Wachstumspfad zurückzubringen, der eine bestmögliche Ausschöpfung der Wachstums- und Beschäftigungspotentiale in der Union ermöglicht.

3.2 Hierzu ist es nach Auffassung des EWSA notwendig, Unternehmen diejenigen Rahmenbedingungen zur Verfügung zu stellen, die ihre Handlungsfähigkeit stärken und sie in die Lage versetzen, sich auf ihr Kerngeschäft konzentrieren und Arbeitsplätze schaffen zu können und sich gleichzeitig ihrer sozialen Verantwortung zu stellen⁽⁸⁾. Damit die Unternehmen das Potential für die Schaffung von Arbeitsplätzen voll nutzen können, unterstreicht der EWSA den Ansatz der Taskforce „Beschäftigung“, die Gründung und Expansion von Unternehmen z.B. durch die Reduzierung übermäßiger administrativer und regulatorischer Hindernisse für Unternehmensgründung und Unternehmensführung zu erleichtern und durch die Schaffung von Servicezentren (One-Shop-Stops) diesen Unternehmen gebündelte Beratung und Unterstützung anzubieten.

3.3 Neben der Förderung bereits vorhandener unternehmerischer Tätigkeit insbesondere auch in KMUs sollte man nach Ansicht des EWSA auch ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklung des Unternehmerteumes und der Förderung von Existenzgründungen legen⁽⁹⁾. Die Grundlage eines solchen Unternehmerteumes könnte bereits im Rahmen der Ausbildung gelegt werden. Im Jahr 2000 sind in der Europäischen Charta für Kleinunternehmen wichtige Voraussetzungen festgelegt worden, die zur Stärkung von Kleinunternehmen ergriffen werden sollten⁽¹⁰⁾. Der EWSA begrüßt, dass die Taskforce „Beschäftigung“ sich intensiv mit den Voraussetzungen auseinandersetzt, die notwendig sind, um die Gründung von Unternehmen zu erleichtern. Wie der Bericht zu Recht betont, ist es insbesondere notwendig, die für Unternehmensgründungen erforderliche Zeit und die entsprechenden Kosten zu senken. Hier bestehen in den Mitgliedstaaten der EU größere Diskrepanzen, die abgebaut werden sollten. Auch für die Entwicklung von KMUs zeigt der Bericht der Taskforce wichtige Rahmenbedingungen, wie den Zugang zur Finanzierung, auf. Darüber hinaus sollte das große Beschäftigungspotential der kleinen und mittleren Unternehmen genutzt und ausgeweitet werden. Dabei sollte das Augenmerk auch auf die Förderung der Beschäftigung in Kleinstunternehmen gelegt werden. Um es Menschen zu ermöglichen, eine selbständige unternehmerische Tätigkeit aufzunehmen und sie auf diese Tätigkeit vorzubereiten, sollte interessierten Personen entsprechende Schulung und Unterstützung z.B. durch Bündelung von Informationen bei bestimmten Stellen angeboten werden. Die Jungunternehmer sollten das Entwicklungspotential bestimmter Branchen wie „Pflege“ oder „Umwelt“ beachten. Der EWSA hat in diesem Zusammenhang bereits auf das wachsende Beschäftigungspotential in der Sozialwirtschaft hingewiesen⁽¹¹⁾. Die im Bericht der Taskforce aufgenommene Forderung an die Mitgliedstaaten, eine Kultur des Unternehmertums zu fördern und die Stigmatisierung bei Misserfolg zu beseitigen, sind auch aus Sicht des EWSA wichtige Ansätze.

⁽⁶⁾ Stellungnahme des EWSA „Beschäftigungspolitische Leitlinien“ (ABl. C 208 vom 3.9.2003).

⁽⁷⁾ vgl. u.a. REX/130 – 2003 „Weiterbildung und lebenslanges Lernen und ihr Einfluss auf Beschäftigung in Estland“; REX/148 – 2003 „Gemeinsame Erklärung“; REX/087 – 2002 „Die Situation der KMUs in Ungarn im Vergleich zur KMU-Politik in der EU“.

⁽⁸⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Grünbuch: Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“ vom 20.3.2002 (ABl. C 125 vom 27.5.2002).

⁽⁹⁾ EWSA-Stellungnahme „Grünbuch Unternehmerteum in Europa“.

⁽¹⁰⁾ Europäische Charta für Kleinunternehmen, Juni 2000; Stellungnahme des EWSA „Europäische Charta für kleine Unternehmen“ (ABl. C 204 vom 18.7.2002).

⁽¹¹⁾ vgl. zur Sozialwirtschaft die EWSA-Stellungnahme „Sozialwirtschaft und Binnenmarkt“ (ABl. C 117 vom 26.4.2000).

3.4 Die Förderung von Innovation und Forschung und ihre Verbreitung, die die Taskforce in ihrem Bericht anspricht, ist auch aus Sicht des EWSA ein wesentliches Element zur Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Verbesserung der Qualität der Arbeit. Die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung in einer globalen Welt macht die Fähigkeit zu Innovation zu einem wichtigen Wettbewerbsvorteil - zu Gunsten von Unternehmen und Arbeitnehmer. Insofern begrüßt der Ausschuss das Plädoyer der Taskforce, die Ausgaben für Forschung und Entwicklung entsprechend den Zielvorgaben des Europäischen Rates vom März 2003 (3 % des BIP) in den Mitgliedstaaten zu erhöhen. Gleichzeitig muss jedoch die Schaffung eines Umfelds gefördert werden, in dem die Umwandlung von Ideen und Forschung in Innovation begünstigt wird.

3.5 Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, entsprechend ihrer nationalen Strukturen, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit Unternehmen und Arbeitnehmer besser auf den immer schneller voranschreitenden Wandel reagieren können. Nach Auffassung des EWSA ist es dabei wichtig, die richtige Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit auf den Arbeitsmärkten zu finden, damit die Unternehmen die Möglichkeit haben, erfolgreich mehr Beschäftigung anbieten zu können und die Arbeitnehmer gleichzeitig die erforderliche Sicherheit erhalten. Der EWSA begrüßt den ausgewogenen Ansatz, den die Taskforce im Kapitel „Förderung von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt“ vorlegt. Obwohl die gesellschaftlichen und strukturellen Voraussetzungen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet sind, lassen sich in diesem Zusammenhang doch gemeinsame Aspekte identifizieren, auf die nach Ansicht des EWSA besonderer Wert gelegt werden sollte:

- Modernisierung und Verbesserung der sozialen Sicherungssysteme, um sie den heutigen Gegebenheiten anzupassen, bei gleichzeitigem Erhalt ihre sozialen Schutzfunktion;
- Stärkung der unternehmerischen Flexibilität durch eine stärkere Anpassung der Rahmenbedingungen an die Bedürfnisse von Unternehmen und ihren Belegschaften bei gleichzeitiger Gewährleistung von angemessener Sicherheit für die Arbeitnehmer;
- Förderung und Konsolidierung flexibler Beschäftigungsformen wie die Zeitarbeit, die als Sprungbrett - soweit vom Arbeitnehmer gewünscht - in ein dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis dienen können, und hierbei die Gleichbehandlung und den Schutz der Arbeitnehmer beachten. Eine Förderung ist auch für innovative Formen der Arbeitsorganisation (wie z.B. Telearbeit) wichtig. Dabei sollten neue Formen der Flexibilität am Arbeitsmarkt mit neuen Formen der Sicherheit verbunden werden. Hierbei kommt den Sozialpartnern bei der Etablierung entsprechender Rahmenbedingungen u.a. auch im Bereich der Tarifvertragspolitik große Bedeutung zu.
- Förderung der geographischen Mobilität zwischen den EU-Mitgliedstaaten sowie innerhalb der Arbeitsmärkte der Mitgliedstaaten z.B. durch Überwindung von sprachlichen und kulturellen Problemen oder administrativen Hindernissen.

4. Steigerung der Attraktivität des Arbeitsmarkts für mehr Menschen

4.1 Die Taskforce „Beschäftigung“ spricht mit „Arbeit lohnend machen“ einen wichtigen Bereich an. Die Steuer- und

Sozialleistungssysteme der Mitgliedstaaten sollen so ausgerichtet sein, dass es sich für Arbeitnehmer lohnt, in den Arbeitsmarkt einzutreten, dort zu bleiben und voranzukommen. Eine solche Politik kann aus Sicht des EWSA jedoch nur dann erfolgreich sein, wenn sie mit Maßnahmen verknüpft wird, die die Anzahl der zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze steigern und - wie die Taskforce anspricht - auch verhindern, „dass Menschen in schlecht bezahlten/wenig qualifizierten Beschäftigungen oder wiederholten Phasen der Arbeitslosigkeit gefangen bleiben“. In diesem Zusammenhang ist auch die Überführung von Schwarzarbeit in legale Beschäftigung wichtig, die durch kombinierte Maßnahmen von Kontrolle und Anreiz sowie auch eine Verringerung der Besteuerung der Arbeit erreicht werden kann, wie der EWSA bereits im Rahmen seiner Stellungnahme zur Zukunft der Europäischen Beschäftigungsstrategie betont hat⁽¹²⁾. Steuern und Sozialbeiträge sowie das Leistungsniveau der sozialen Sicherungssysteme müssen dabei so ausgerichtet werden, dass die finanzielle Solidität der sozialen Sicherungssysteme und die Infrastrukturaufgaben des Staates nicht in Frage gestellt werden.

4.2 Die Förderung von aktiven und präventiven Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen ist für den EWSA ein wichtiges Ziel. Arbeitsmarktpolitische Instrumente müssen konsequent auf die Wiedereingliederung Arbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet werden. Es ist besonderer Wert auf die Evaluierung dieser Maßnahmen zu legen. Gleichzeitig ist es wichtig, Arbeitslose zu ermutigen, sich selbst aktiv um eine Arbeitsstelle zu bemühen. Hindernisse, die einem solchen aktiven Vorgehen entgegenstehen können, sollten u.a. durch maßgeschneiderte Dienstleistungen beseitigt werden. Den Arbeitsämtern kommt hierbei eine wichtige Rolle zu. Eine enge Zusammenarbeit zwischen der Arbeitsvermittlung und den Unternehmen ist anzustreben, um damit eine flexible Anpassung an sich verändernde Bedürfnisse des Arbeitsmarktes zu erleichtern. Der EWSA begrüßt darüber hinaus auch die Empfehlungen der Taskforce zur Prävention und Aktivierung und unterstreicht, dass im Falle von Unternehmensumstrukturierungen eher aktive als passive Maßnahmen den Vorrang erhalten sollten, worunter auch die Information und Konsultation der Arbeitnehmer zu zählen ist. Die europäischen Sozialpartner haben hierzu mit den „Orientations for reference in managing change and its social consequences“ einen ersten wichtigen Beitrag geleistet⁽¹³⁾, was vom EWSA begrüßt wird.

4.3 Es wäre wünschenswert gewesen, wenn die Taskforce stärker als geschehen auf Maßnahmen zur Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt und zum Kampf gegen die Arbeitslosigkeit Jugendlicher eingegangen wäre. Gerade in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage und einem angespannten Arbeitsmarkt benötigen Jugendliche eine ausreichende Förderung, um auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen zu können. Hierzu sind alle Akteure am Arbeitsmarkt aufgefordert, ihre gegenwärtigen Beiträge und Politiken im Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit zu überprüfen. Sämtliche Ausbildungsgänge für junge Menschen, insbesondere in traditionellen Berufen, sollten die Entwicklung von Fähigkeiten umfassen, die in der wachsenden Wissensgesellschaft von Belang sind. Der EWSA hat sich in verschiedenen Stellungnahmen intensiv mit diesem Thema auseinandergesetzt⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Stellungnahme des EWSA „Europäische Beschäftigungsstrategie“ (Abl. C 133 vom 6.6.2003).

⁽¹³⁾ „Orientations for reference in managing change and its social consequences“, 16.10.2003, UNICE, ETUC, CEEP, UEAPME.

⁽¹⁴⁾ Stellungnahme des EWSA „Weißbuch der Europäischen Kommission: Schwung für die Jugend Europas“ (Abl. C 149 vom 21.6.2002); „Weißbuch Jugendpolitik“ (Abl. C 116 vom 20.4.2001).

4.4 Bestimmte Personengruppen, z.B. Menschen mit Handicaps wie Personen mit Behinderungen oder gering qualifizierte Arbeitskräfte, aber auch bestimmte Gruppen von Zuwanderern, die auf dem Arbeitsmarkt mit zusätzlichen Schwierigkeiten konfrontiert sind, benötigen vielfach besondere Voraussetzungen, die ihnen den Einstieg oder den Verbleib im Arbeitsleben ermöglichen und erleichtern. Die Integration dieser Menschen ist eine wichtige Gesellschaftsaufgabe. Eine aktive Politik zur Eingliederung ist notwendig. Um diesen Personen den Zugang zum und den Verbleib am Arbeitsmarkt zu ermöglichen, ist nicht nur ein Bewusstseinswandel aller Gesellschaftsgruppen notwendig, sondern es müssen auch die entsprechenden wirtschafts- und personalpolitischen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Die Qualifizierung dieser Menschen ist ein sinnvoller Beitrag, damit sie sich behaupten können. Vorrangiges Ziel sollte dabei die nachhaltige Integration in alle Formen der Beschäftigung sein.

4.5 Der EWSA begrüßt, dass die Taskforce „Beschäftigung“ sich mit der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen auseinandergesetzt hat. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter voranzutreiben. In Lissabon wurde als Zielmarke festgelegt, die Beschäftigungsrate von Frauen von 54 % (2000) auf 60 % anzuheben. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Rahmenbedingungen verbessert werden, um es Frauen zu ermöglichen, eine Beschäftigung aufnehmen zu können. Hierbei handelt es sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Insbesondere durch die Schaffung von Betreuungsangeboten für Kinder besteht die Chance, familiäre und berufliche Pflichten miteinander in Einklang zu bringen, im Berufsleben zu verbleiben bzw. nach einer Pause rasch auf den Arbeitsmarkt zurückkehren zu können. Der EWSA begrüßt deswegen die Aufforderung des Rates der Europäischen Union an die Mitgliedstaaten, diejenigen Hemmnisse zu beseitigen, die Frauen von einer Beteiligung am Arbeitsmarkt abhalten und gleichzeitig Betreuungsplätze für Kinder zur Verfügung zu stellen⁽¹⁵⁾. Gleiches gilt für die Ausführungen der Taskforce, dass öffentliche Stellen sicherstellen müssen, dass solche Dienstleistungen der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden und auch erschwinglich sind. Zudem ist es wichtig, dass die Taskforce auch flexible Möglichkeiten der Arbeitszeitgestaltung wie u.a. Teilzeit anspricht. Gleichzeitig sind die Tarifpartner aufgefordert, bei ihren Vereinbarungen den Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen zu beachten.

4.6 Angesichts der rückläufigen und alternden Erwerbsbevölkerung sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union mehr denn je auf das Wissen, den Erfahrungsschatz und das Können älterer Arbeitnehmer angewiesen, um die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit auf Dauer zu erhalten. Die Förderung von aktivem Altern ist für den EWSA ein wichtiges Anliegen. Der EWSA begrüßt den Ansatz der Taskforce „Beschäftigung“, sowohl Anreize für Arbeitnehmer zu setzen, später in den Ruhestand zu treten, als auch für Arbeitgeber, ältere Arbeitnehmer einzustellen und zu behalten. Um das

tatsächlich zu erreichen, müssen die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die Anreize für längere Erwerbsbiographien stärken und die es gleichzeitig Unternehmen erleichtern, insbesondere auch ältere Arbeitnehmer zu beschäftigen. Zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer ist ein Arbeitsmarkt gefragt, der auch eine Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zulässt, was von allen Akteuren am Arbeitsmarkt eine aktive Gestaltung erfordert, wozu auch Weiterbildung zur Verbesserung der Qualifikation und eine flexible Arbeitsorganisation gehört, wie eine Untersuchung der Dubliner Stiftung gezeigt hat⁽¹⁶⁾. Ein besonderes Augenmerk sollte auch darauf gelegt werden, die Arbeitsfähigkeit der älteren Arbeitnehmer zu erhalten. In diesem Sinn ist eine entsprechende altersgerechte Arbeitsorganisation sowie altersgerechtes Personalmanagement ebenso zentral wie entsprechende Vorkehrungen im Bereich Sicherheit und Gesundheit⁽¹⁷⁾.

4.7 Im Hinblick auf die rückläufige Erwerbsbevölkerung in Europa hat der EWSA kürzlich auch auf die Rolle hingewiesen, die Zuwanderer für die Sicherstellung eines ausreichenden Potenzials an qualifizierten Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt spielen können⁽¹⁸⁾.

5. Investitionen in das Humankapital

5.1 Eine gute schulische und berufliche Ausbildung ist das Einstiegstor in eine erfolgreiche berufliche Entwicklung. Europa verändert sich hin zu einem „Europa des Wissens“. Der EWSA hat in der Vergangenheit wiederholt und intensiv auf die Bedeutung von Bildung hingewiesen⁽¹⁹⁾. Der EWSA begrüßt, dass die Taskforce „Beschäftigung“ einen besonderen Akzent auf den Bereich der Bildung legt. Die Grundlage von Bildung wird in der Schule gelegt. Es ist besonders wichtig, die Zahl der Schulabbrecher ohne ausreichendes Qualifikations- und Fähigkeitsniveau zu senken, wie der Taskforce-Bericht zu Recht betont, damit die jungen Menschen zumindest die Grundqualifikationen besitzen, die für einen erfolgreichen Start ins Berufsleben unerlässlich sind. Um das zu erreichen, muss die Attraktivität der Schule gesteigert werden, ohne Abstriche bei der Qualität zu machen. Auch im Bereich der Berufsbildung, im dem traditionell den Sozialpartnern eine wichtige Bedeutung zukommt, ist ein effizientes System erforderlich, das sich neben allgemeinen bildungspolitischen Zielen auch an den Erfordernissen des Arbeitsmarkts orientiert.

⁽¹⁶⁾ Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: „Die Bekämpfung der Altersgrenzen auf dem Arbeitsmarkt“; vgl. u.a. hierzu die Stellungnahme des EWSA „Ältere Arbeitnehmer“ (ABl. C 14 vom 16.1.2001).

⁽¹⁷⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Grünbuch: Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“ vom 20.3.2002 (ABl. C 125 vom 27.5.2002).

⁽¹⁸⁾ Stellungnahme des EWSA zu „Einwanderung, Integration und Beschäftigung“ vom 10.12.2003 (SOC/138).

⁽¹⁹⁾ Vgl. u.a. Stellungnahme des EWSA „Die europäische Dimension der allgemeinen Bildung: Wesen, Inhalt und Perspektiven“ (ABl. C 139 vom 11.5.2001); Stellungnahme des EWSA „Lebenslanges Lernen“ (ABl. C 311 vom 7.11.2001); Stellungnahme des EWSA „Europäische Benchmarks für allgemeine und berufliche Bildung“ (ABl. C 133 vom 6.6.2003); Stellungnahme des EWSA „Bildung von morgen“ (ABl. C 36 vom 8.2.2002); Stellungnahme EWSA Programm eLearning (ABl. C 133 vom 6.6.2003).

⁽¹⁵⁾ Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2003/578/EG).

5.2 Der EWSA spricht sich dafür aus, den Bereich der Hochschulbildung weiter auszubauen. Der Ansatz der Taskforce, einem größeren Teil der Bevölkerung den Zugang zu einer Hochschule zu ermöglichen, ist ein begrüßenswertes Ziel. Dabei dürfen jedoch keine Abstriche an der Qualität der Hochschulbildung hingenommen werden. Die Schaffung eines europäischen Hochschulraums ist ein weiterer wichtiger Schritt. Der EWSA fordert seit längerem, die Anstrengungen zum Aufbau eines europäischen Raumes des Lernens zu intensivieren⁽²⁰⁾. Qualifikationen müssen europaweit und international transparent sein. Deswegen begrüßt der EWSA den Beschluss der europäischen Wissenschaftsminister⁽²¹⁾, die Einführung der international anerkannten Hochschulabschlüsse „Master“ und „Bachelor“ in den nächsten Jahren zu verwirklichen. Um den Hochschulabsolventen den Einstieg in das Berufsleben zu erleichtern, ist es auch hier notwendig, die Relevanz der Studienpläne für die aktuelle Arbeitswelt zu überprüfen.

5.3 Der Bereich des lebenslangen Lernens spielt für alle Gruppen von Arbeitnehmern eine wichtige Rolle. Der Begriff des lebenslangen Lernens umfasst insbesondere das lebensbegleitende systematische und aktive bildungsmäßige Bemühen der europäischen Bürger, sich auf die heutigen Erfordernisse des täglichen Leben einzustellen⁽²²⁾. Neben dem Arbeitnehmer selber haben auch die Unternehmen ein Interesse daran,

berufliche Fähigkeiten zu erkennen und auszubauen. Der EWSA begrüßt es, dass die Taskforce auch auf die öffentliche Hand als relevanten Akteur in diesem Bereich abstellt. Auch den Sozialpartnern kommt hier eine wichtige Rolle zu. Da die Vorteile des lebenslangen Lernens den Arbeitnehmern, den Unternehmen und der Gesellschaft insgesamt zukommen, folgt daraus auch eine geteilte Verantwortung für das lebenslange Lernen sowie für die daraus entstehenden Kosten. Ein hoher Qualitätsstand bei Aus- und Weiterbildung mit der Möglichkeit für Arbeitnehmer, die erforderlichen Kompetenzen zu erwerben, verringert das Risiko von Arbeitslosigkeit, erhöht die Chancen auf Beschäftigung und wirkt so auch sozialer Ausgrenzung entgegen. Investitionen in eine höhere Qualifikation und Strategien zum lebensbegleitenden Lernen sind für die künftige Wettbewerbsfähigkeit in Europa wichtig und nehmen daher zu Recht auch einen prominenten Stellenwert in der Europäischen Beschäftigungsstrategie ein. Um die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten von Arbeitnehmern zu verbessern und ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen, ist es notwendig, den Bereich der Aus- und Weiterbildung im Hinblick auf die Vermittlung der relevanten Kompetenzen zu stärken. Der EWSA begrüßt, dass die Sozialpartner im „Aktionsrahmen für eine lebenslange Weiterentwicklung von beruflichen Fähigkeiten und Qualifikationen“⁽²³⁾ diesen Ansatz aufgenommen haben.

Brüssel, den 26. Februar 2004

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

⁽²⁰⁾ vgl. insbesondere: Stellungnahme des EWSA „Die europäische Dimension der allgemeinen Bildung: Wesen, Inhalt und Perspektiven“ (ABl. C 139 vom 11.5.2001).

⁽²¹⁾ „Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education“ vom 19.9.2003.

⁽²²⁾ Stellungnahme des EWSA „Lebenslanges Lernen“ (ABl. C 311 vom 7.11.2001).

⁽²³⁾ „Framework of Actions for the Lifelong Development of Competencies and Qualifications“ vom 14.3.2002.

ANHANG

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

Folgender Änderungsantrag, auf den mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen entfiel, wurde abgelehnt:

Ziffer 3.5, dritter Gedankenstrich Die ersten beiden Sätze streichen und die folgenden beiden wie folgt ändern:

„Dabei sollten neue Formen der FlexiÄ-bilität am Arbeitsmarkt mit neuen Formen der Sicherheit verbunden werden. Die allgemeinen Bedingungen hierfür sind von den Sozialpartnern in Tarifverhandlungen festzulegen.“

Begründung

Die Aussage, dass Zeitarbeit zu fördern sei, kann nicht das eigentliche Bestreben sein. Es gibt zwar Situationen, in denen solche Beschäftigungsformen notwendig sind, doch ist die Förderung auf dauerhafte Beschäftigung zu richten. Flexible Beschäftigungsformen sind als Ausnahme davon anzusehen. Die Regelung flexibler Beschäftigungsformen muss immer Sache der Sozialpartner sein.

Ergebnis der Abstimmung zur Streichung des Textes:

Ja-Stimmen: 53, Nein-Stimmen: 67, Stimmenthaltungen: 4

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport und allen damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG des Rates“

(KOM(2003) 425 endg. - 2003/0171 (CNS))

(2004/C 110/23)

Der Rat beschloss am 17. September 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 37 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 5. Februar 2004 an. Berichterstatter war Herr Kallio.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 406. Plenartagung am 25./26. Februar 2004 (Sitzung vom 26. Februar) einstimmig folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Die Frage der Tiertransporte, einer der strittigsten Aspekte des Tierschutzes, hat in den vergangenen Jahren wachsende politische Aufmerksamkeit erfahren und ist mittlerweile auch Gegenstand der Politikgestaltung auf EU-Ebene:

- a) Im Dezember 2000 hat die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Bericht ⁽¹⁾ über die Erfahrungen, die von den Mitgliedstaaten seit der Umsetzung der Richtlinie 95/29/EG gesammelt wurden, vorgelegt.
- b) Der Bericht wurde dem Agrarrat unterbreitet, der die Schlussfolgerungen des Berichts im Juni 2001 in einer besonderen Entschließung ⁽²⁾ bestätigte. Im November 2001 hat auch das Europäische Parlament eine Entschließung ⁽³⁾ zu dem Bericht angenommen.
- c) Am 11. März 2002 gab der Wissenschaftliche Ausschuss für Tiergesundheit und Tierschutz eine Stellungnahme zum Schutz von Tieren beim Transport ab. Dieses Gutachten enthält insbesondere Empfehlungen betreffend die Transportfähigkeit von Tieren, die Schulung des Transportpersonals, den Umgang mit Tieren, das Raumangebot und die Begrenzung der Beförderungsdauer.

1.2 Der Straßentransport macht 90 bis 99 % des Gesamthandels der EU mit Lebewesen aus. Er ist somit ein wichtiger Teil der gesamten mit dem gewerblichen Transport von Nutztieren verknüpften Wirtschaftstätigkeit. Daher spielt er auch eine signifikante Rolle für die Regionalentwicklung. Aufgrund seiner Flexibilität entscheiden sich viele Marktteilnehmer und Unternehmen für diese Transportart. Der durchschnittliche jährliche Handel mit Lebewesen in der Europäischen Union hatte im Zeitraum 1996 - 2000 einen Umfang von 2 Millionen Tonnen, wobei 80 % des Handelsaufkommens zwischen den Mitgliedstaaten der EU abgewickelt wurde. Die Ausfuhr in Drittländer außerhalb der Union machte circa 10 % des jährlichen Transports von Lebewesen aus und nur 1,5 % aller Tiertransporte in der EU entfallen auf den Fernverkehr.

1.3 Gemäß dem Protokoll über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere im Anhang zum Vertrag zur Gründung

der Europäischen Gemeinschaft tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten bei der Festlegung und Durchführung der Politik der Gemeinschaft in den Bereichen Landwirtschaft und Verkehr den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere in vollem Umfang Rechnung.

2. Wesentlicher Inhalt des Vorschlags

Das Dokument beinhaltet eine Vielzahl von Neuerungen und präziser formulierten Vorschriften:

- a) Es wird beabsichtigt, die auf dem Gebiet der Europäischen Union verwendeten Tiertransportmittel, die Schulung des Transportpersonals und die Vorschriften der überwachenden Behörden zu harmonisieren. Vorgeschlagen wird auch eine Verbesserung der behördlichen Überwachungsmittel.
- b) Der Geltungsbereich der Vorschriften wird im Vergleich zu heute ausgeweitet, so dass er den kilometermäßig unbegrenzten Transport lebender Wirbeltiere zu gewerblichen Zwecken innerhalb der Gemeinschaft umfasst, einschließlich der spezifischen Kontrollen, denen Tiersendungen bei Ankunft im Zollgebiet der Gemeinschaft oder bei dessen Verlassen von den zuständigen Beamten unterzogen werden. Wird lediglich ein Tier in Begleitung von Transportpersonal transportiert, fällt dies nicht in den Geltungsbereich der Rechtsvorschrift.
- c) An der Genehmigungspflicht für Tiertransporte ändert sich nichts. Das Genehmigungssystem ist bei Kurzstrecken- und Langstreckentransporten verschieden: parallel dazu werden den Verantwortlichen jeweils verschiedene Genehmigungsbedingungen auferlegt. Auch Transportmittel für den Langstreckentransport unterliegen einem besonderen Genehmigungsverfahren.
- d) Die obligatorische Schulung der Transportunternehmer und des mit den Tieren umgehenden Personals soll verbessert werden; vorgesehen ist eine Erweiterung des Geltungsbereichs der Regelung auf das Personal von Viehmärkten und Sammelstellen.

⁽¹⁾ KOM(2000) 809 endg. - angenommen am 6. Dezember 2000.

⁽²⁾ Entschließung des Rates vom 19. Juni 2001 über den Schutz von Tieren beim Transport (ABl. C 273 vom 28.9.2001, S. 1).

⁽³⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. November 2001 zu dem Bericht der Kommission über die Erfahrungen, die von den Mitgliedstaaten seit der Umsetzung der Richtlinie 95/29/EG des Rates zur Änderung der Richtlinie 91/628/EWG über den Schutz von Tieren beim Transport gesammelt wurden (KOM(2000) 809 - C5-0189/2001-2001/2085 (COS)) - A5-0347/2001.

- e) Die Rechtsvorschrift definiert den Begriff der Transportfähigkeit und untersagt den Transport sehr junger Tiere.
- f) Die technischen Standards der für den Tiertransport zu verwendenden Straßenfahrzeuge und die Anforderungen an die Transportmittel für den Langstreckentransport werden aktualisiert.
- g) Die Transporte auf dem Wasser- und Schienenweg werden klarer geregelt; Transportschiffe werden einem besonderen Genehmigungsverfahren unterworfen.
- h) Genauere Vorschriften werden für die Verladung und die Entladung der Tiertransporte, für die Behandlung der Tiere während der Fahrt und für die Räumlichkeiten erlassen.
- i) Für die maximalen Transportzeiten von Zuchttieren werden Obergrenzen festgelegt; für den Transport von Pferden ist eine Verschärfung der Vorschriften vorgesehen.
- j) Im Vergleich zu früher müssen die Transportfahrzeuge sowohl auf kurzen als auch auf langen Fahrten mehr Raum für die Tiere vorsehen.
- k) Die Transportroutenplanung ist in folgende Abschnitte gegliedert: Planung, Verladeort, Bestimmungsort sowie während der Fahrt eventuell eingetretene Zwischenfälle.
- l) Die für den Tiertransport gesetzlich vorgeschriebenen Dokumente zur Erleichterung der Überwachung und des Datenaustausches werden harmonisiert.
- m) Angestrebt wird eine Erleichterung der behördlichen Überwachung und die Herbeiführung einer Zusammenarbeit der mit der Überwachung befassten Dienststellen.
- n) Der Aspekt der Tierseuchenprophylaxe wurde bei der Ausarbeitung des Regelwerkes berücksichtigt.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss unterstützt den Ansatz des Vorschlages sowie dessen Hauptprinzipien und hält es für wichtig, dass für das verbesserte Wohlergehen der Tiere während des Transports Sorge getragen wird. Der Ausschuss erachtet es außerdem als wichtig, dass die mit dem Tierschutz verbundenen moralischen und ethischen Prinzipien berücksichtigt werden. Nach Ansicht des Ausschusses erfordert die Sorgfaltspflicht gegenüber Tieren während des Transports die Anwendung einer guten Haltungspraxis, die auf möglichst optimalen Empfehlungen von Tierärzten mit sehr großer Erfahrung im Umgang mit Tieren beruhen sollte.

3.2 In der Europäischen Union haben die im Zusammenhang mit den Tiertransporten aufgedeckten Missstände in der Öffentlichkeit für viel Gesprächsstoff und negative Aufmerksamkeit gesorgt. Der Druck der öffentlichen Meinung ist allerdings von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden. Ungeachtet dessen muss den Änderungen und den Rechtsvorschriften, die den Tierschutz beim Transport betreffen, im Rahmen des Binnenmarktes in allen Mitgliedstaaten zu gleicher Geltung verholfen werden.

3.3 Der Ausschuss begrüßt die Tatsache, dass dem Rechtsakt die Form einer Verordnung verliehen werden soll; dies bedeutet, dass er in den Mitgliedstaaten unmittelbar rechtskräftig ist. Hierdurch wird die Absicht der Verordnung und deren Umsetzung unterstrichen, in allen Mitgliedstaaten eine Vereinheitlichung herbeizuführen.

3.4 Der Vorschlag zielt auf eine Erneuerung des gesamten den Tiertransport betreffenden Regelwerkes ab; die

Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EWG sollen teilweise geändert werden, ausgehend von den Empfehlungen des Wissenschaftlichen Ausschusses sowie nach Konsultation der betroffenen Kreise. Es handelt sich um eine besonders weitreichende Neufassung, bei deren Ausarbeitung auch vielfältige praktische und wirtschaftliche Gesichtspunkte sowie das auf unterschiedlichen Gegebenheiten beruhende Meinungsspektrum berücksichtigt werden müssen - die in dem Vorschlag dargestellte Anwendung des Komitologie-(Ausschuss-)Verfahrens dürfte bei dieser wichtigen Aufgabe sachdienlich sein.

3.5 Der EWSA betont, dass die Rechtsvorschriften und Änderungen in dem Vorschlag auf den jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere aufbauen sollten. Auch die durch die Maßnahmen entstehenden Kosten sind wirtschaftlich realistisch zu beurteilen, und zwar sowohl in Bezug auf die Investitionen in notwendige neue Ausrüstung und Infrastruktur, als auch bezüglich der sozialen Folgewirkungen, die durch die Maßnahmen ausgelöst werden könnten, und zwar besonders in Randgebieten und Gebieten, die unter einem wirtschaftlichen Rückgang leiden.

3.6 Bei der Bewertung des Vorschlags ist zu bedenken, dass das Wohlergehen der Tiere oftmals die Summe verschiedener Einflussgrößen ist. Eine Diskussion, die um realitätsferne, verabsolutierte Begrenzungen und Empfehlungen kreist, könnte zu Praktiken führen, die wirtschaftlich unhaltbar sind bzw. das Wohlergehen der Tiere im Vergleich zu heute sogar negativ beeinflussen. In begründeten Einzelfällen soll nach freiem Ermessen entschieden werden können, falls dies gerechtfertigt ist und von kompetenter tierärztlicher Stelle befürwortet wird. Hierdurch wird die erforderliche Flexibilität sichergestellt, ohne dass dabei der Tierschutzaspekt beim Transport der Tiere unterlaufen wird.

3.7 Die Schaffung eines weltweiten Regelwerkes im Bereich Tiertransport ist überfällig. Wird bei Tierimporten aus Drittländern von den Transportbestimmungen abgewichen, so ergeben sich Wettbewerbsverzerrungen, die die Wettbewerbsfähigkeit der Union im Vergleich zu Drittländern beeinträchtigen, da verbesserte Transportbedingungen einen Kostenfaktor darstellen. Bei der Erarbeitung eines europäischen Regelwerkes ist mithin auch die Notwendigkeit einer weltweiten Regelung im Auge zu behalten. In der Tat hat das Internationale Tierseuchenamt (OIE) das Wohlbefinden der Tiere mit in sein Programm aufgenommen, was entgegen der bislang herrschenden Situation eine breitere Verhandlungsbasis schafft.

3.8 Der Tierschutzaspekt sollte im Rahmen des politischen Gesamtpaketes in den Bereichen Landwirtschaft und Handel aufgewertet werden, auch wenn seine Bedeutung in den letzten Jahren zugenommen hat - beispielsweise wurde der Tierschutz von der Europäischen Union auch bei den WTO-Verhandlungen zur Sprache gebracht. Der Tierschutz sollte deshalb bei der „Green Box“ der globalen Handelspolitik eine größere Rolle spielen.

3.9 Neben wirtschaftlichen Überlegungen müssen die Belange des Tierschutzes als ein Kriterium bei der Planung einer nachhaltigen Viehwirtschaft berücksichtigt werden. Künftig könnte der Transport von Schlachtkörpern und Fleischprodukten eine Alternative zur Reduzierung der grenzüberschreitenden Transporte bzw. der Langstreckentransporte von Lebewesen über die Grenzen hinweg darstellen.

3.10 In ihrem Vorschlag hat die Kommission ihr Augenmerk auch auf die Tierseuchenprophylaxe gerichtet, die in der Tat ein wichtiger Aspekt des Tierschutzes ist. Die Tierseuchen der vergangenen Jahre mussten mit großem finanziellen Aufwand bekämpft werden und sorgten in der Öffentlichkeit für negative Schlagzeilen. Eine langfristige und nachhaltige Planung kann einen wesentlichen Beitrag zur Verhinderung der Ausbreitung von Tierseuchen leisten; sie erfordert die Ausarbeitung langfristig angelegter Systeme, die die potenzielle Rolle der Tiertransporte bei der Seuchenausbreitung berücksichtigen.

3.11 Der Ausschuss begrüßt, dass bei der Planung der Tiertransporte die Sozialvorschriften im Straßenverkehr mit berücksichtigt werden. Der Tierschutz und die Richtlinie über die für Fahrer geltenden Lenk- und Ruhezeiten im gewerblichen Straßenverkehr müssen einer gemeinsamen Betrachtung unterzogen werden, beispielsweise bei der Festsetzung einer eindeutigen Höchsttransportdauer. Allerdings sollten die Rechtsvorschriften im Bereich „Tiertransporte“ von den Rechtsvorschriften im Bereich „Sozialvorschriften im Straßenverkehr“ klar unterschieden werden.

3.12 Der Ausschuss stellt fest, dass die Relevanz der Tiertransporte für die menschliche Gesundheit nicht erwähnt wird, und ist der Auffassung, dass dieser Aspekt in den mit dem Vorschlag verfolgten Ansatz integriert werden sollte.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Kapitel I Artikel 1 Absatz 1: Da der tägliche Transport von Tieren von einem landwirtschaftlichen Betrieb zum anderen vom Geltungsbereich des Regelwerkes ausgenommen werden sollte⁽⁴⁾ und der Langstreckentransport von Lebewesen ohnehin fast immer kommerzieller Natur ist, ist eine Definition der „Transporte zu kommerziellen Zwecken“ angebracht, da dies Einfluss auf den Geltungsbereich der Verordnung hat. Bei der Ausarbeitung neuer Bestimmungen für Tiertransporte muss den besonderen Erfordernissen von Zuchtieren während des Transports Rechnung getragen werden.

4.2 Kapitel I Artikel 2 Buchstabe h): Unbeschadet der Tatsache, dass Be- und Entladung als Teil der Transportzeit aufgefasst werden können, da die Tiere auch während dieser Beförderungsphasen bewegt werden, kann die praktische Messung der Beförderungszeit nur mit Hilfe eines Fahrtenbeschreibers erfolgen. Der EWSA vertritt deshalb die Auffassung, dass die Beförderungszeit lediglich zwischen dem tatsächlichen Beginn und dem Ende des Transports liegen sollte.

4.3 Kapitel III Artikel 16: Wie sieht es mit der Harmonisierung der Schulung und dem bereits in diesem Sektor tätigen Transportpersonal aus? Das bereits tätige Transportpersonal könnte ebenfalls einer Überprüfung unterzogen werden, die unabhängig von dem Ort und der Art des Wissenserwerbs ist.

4.4 Kapitel IV Artikel 28: Die „Leitlinien für Gute Praxis“ sollten EU-weit harmonisiert werden.

4.5 Anhang 1 Kapitel I – Transportfähigkeit der Tiere – Absatz 2 Buchstabe e): Einige Mitgliedstaaten erlauben den Transport von 10 Tage alten Kälbern, wenn die Nabelwunde geheilt ist. Wird das Transportalter der jungen Kälber auf zwei Wochen heraufgesetzt, ist mit praktischen Problemen im täglichen Arbeitsablauf der landwirtschaftlichen Betriebe zu

rechnen. Ferkel sollten ab dem Alter von drei Wochen als transportfähig gelten. Der EWSA hält es daher für angeraten, dass die Kommission diesen Aspekt bei der Beurteilung der Auswirkungen ihrer Vorlage gebührend berücksichtigt.

4.6 Anhang 1 Kapitel III, e): Der Einsatz von Elektroschockgeräten ist weitestgehend zu vermeiden. In einigen Fällen kann der Einsatz aus Gründen des Arbeitsschutzes dennoch gerechtfertigt sein, beispielsweise beim Umgang mit sehr großen Tieren. Eine Harmonisierung im Einklang mit den Empfehlungen des Europarates wäre ratsam, sofern sich diese mit den Zielen des vorliegenden Vorschlags decken.

4.7 Anhang 1 Kapitel V- Beförderungszeiten. Die Definitionen der (a) Ruhezeit und der (b) Fahrtzeit müssten klarer gefasst werden. In der Frage der maximalen Transportdauer der Tiere sollte unverzüglich eine Einigung hinsichtlich des Transportes zum Bestimmungsort erzielt werden. Die Höchstfahrzeit von neun Stunden ist ein Kompromiss zwischen an verschiedenen Tierarten durchgeführten Studien und der Arbeitszeitregelung im Straßenverkehr. An Rindern durchgeführte Untersuchungen haben ergeben, dass das Transportmittel und die Behandlung der Tiere einen größeren Einfluss auf das Wohlergehen der Tiere haben als die reine Transportzeit⁽⁵⁾. Eine Transportzeitgrenze von maximal 12 bis 14 Stunden auf Langstreckentransporten könnte eine angemessene Alternative darstellen, wenn die Tiere hierbei unmittelbar zu ihrem endgültigen Bestimmungsort gebracht werden.

4.7.1 Falls die vorgeschlagenen 12-stündigen Ruhezeiten des Transportmittels angewendet werden, müsste die Aneinanderreihung von Transportabschnitten begrenzt werden. Bei der maximalen Transportzeit sollte aus geografischen Gründen überdies eine flexible Handhabung gewährleistet werden, da die Einhaltung von 12-stündigen Ruhezeiten des Transportmittels bei extremer Witterung (Frost von –30 Grad oder Hitze von plus 30 Grad) die Befindlichkeit der Tiere beeinträchtigen kann, beispielsweise indem sich die Luftqualität verschlechtert oder die Transportzeit über Gebühr verlängert wird. Bei einem Transportmittel, das bei kalter Witterung lange auf einem Platz stillsteht, kann es sich als praktisch unmöglich erweisen, das Problem der Heizung und der Belüftung in den Griff zu bekommen; die Viehtränken bzw. die Automaten frieren ein. Wenn die Wahl zwischen der Beförderungszeitformel „9+12+3 Stunden“ oder „12 Stunden am Stück“ besteht, sollte noch einmal genau darüber nachgedacht werden, welche Alternative tiergerechter ist.

4.8 Anhang 1 Kapitel VII – Raumangebot: Das vergrößerte Raumangebot für die Tiere einschließlich der größeren Raumhöhe wirkt sich unmittelbar auf die Transportkosten aus. Zur Ermittlung des optimalen Raumangebots sind weitere Untersuchungen erforderlich. Tiere, die beim Transport zu viel Platz haben, neigen zur Aggressivität bzw. reagieren sehr empfindlich auf die plötzlichen Erschütterungen, die durch die Bewegung des Transportmittels verursacht werden. Daraus ergibt sich ggf. ein gesteigertes Verletzungsrisiko und eine Verschlechterung der Schlachtkörper. Die Mindestbodenflächen gemäß den Tabellen 1, 2 und 3 werden wie folgt definiert (Anhang I, Kapitel VII, Ziffer 1.1, Buchstabe a) und b)): a) Fläche A1 für alle Transporte von Equiden, Rindern, Schafen, Ziegen und Schweinen.

⁽⁴⁾ Dasselbe sollte für die saisonbedingte Wanderhaltung (Almauftrieb und -abtrieb) gelten.

⁽⁵⁾ Siehe hierzu auch die Ergebnisse des „CATRA“ Projekts (Cattle TRAnsport), Juni 2003. Vgl. IP 03/854 der Kommission vom 17. Juni 2003.

4.9 Die Einrichtung von Rastplätzen sollte nicht völlig ausgeschlossen werden. Auf Rastplätzen können sich die Tiere während langer Fahrten gut erholen, vorausgesetzt es werden angemessene Vorkehrungen getroffen, um die Verbreitung ansteckender Krankheiten zu verhindern.

5. Schlussbemerkungen

5.1 Nach Ansicht des EWSA ist die Verordnung dazu angetan, das Befinden der Tiere während des Transports und die Kontrollmöglichkeiten der Vorschriften zu verbessern; die erhöhten Transportkosten dürfen allerdings nicht außer Acht gelassen werden. Diese könnten sich wiederum auf die Nahrungsmittelproduktionskette als Ganzes sowie auf die beteiligten Wirtschaftsakteure auswirken. Vor der Umsetzung wäre es deshalb zweckdienlich, sowohl die vor- als auch die nachgelagerten Kosten für die Umsetzung der Anforderungen sowie die möglichen gesellschaftlichen Auswirkungen zu prüfen.

5.2 Nach dem Dafürhalten des Ausschusses sollte die Verordnung bewirken, dass die Tiere möglichst rasch und in Begleitung von qualifiziertem Personal zu ihrem Bestimmungsort gebracht werden. Das Wohlergehen der Tiere ist eine komplexe Größe, die nur als Summe aus mehreren Einzelfaktoren bewertet werden kann.

5.3 Eine effektivere Überwachung ist wünschenswert. Den Behörden muss die Befugnis erteilt werden, bei Missständen in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen einschreiten zu können.

5.4 Der EWSA betont, dass die in dem Vorschlag enthaltenen Bestimmungen und Änderungen auf den jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnissen im Bereich Tierschutz

basieren müssen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahmen sind realistisch einzuschätzen. Problematisch sind nach wie vor diejenigen Änderungen, die die Transportkosten unmittelbar erhöhen, aber aus wissenschaftlicher Warte betrachtet einen widersprüchlichen bzw. mangelhaft dokumentierten Einfluss auf die Verbesserung des Tierschutzes haben. In diesen Fällen sollten die jetzigen Regelungen geändert und zusätzliches Datenmaterial herangezogen werden, so dass die Rechtsvorschriften erst bei Vorliegen von eindeutigen und beweiskräftigen wissenschaftlichen Erkenntnissen neuformuliert werden.

5.5 Unterschiedliche geographische und klimatische Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten können Einfluss auf die Umsetzung der Bestimmungen haben. Den besonderen geographischen Umständen ist immer dann Rechnung zu tragen, wenn die vorgeschlagenen Neuerungen aufgrund der steigenden Transportkosten einen deutlich negativen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der Rinderzucht in einem bestimmten Gebiet haben könnten. Eine mangelnde Rücksichtnahme könnte eventuell sogar zu einer Beendigung der Tierproduktion führen - einer ohnehin schon anfälligen Branche würde so der Todesstoß versetzt. Tierhaltung und Tiertransport zu den Märkten sind auch in den Gebieten mit weniger intensiv betriebener Tierhaltung erhaltenswert - hier ist eine flexible Gesetzgebung gefragt.

5.6 Der Meinungsaustausch über ein weltweites internationales Abkommen im Bereich der Transportstandards sollte möglichst bald in konkrete Gespräche und Verträge münden.

Brüssel, den 26. Februar 2004

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses*

Roger BRIESCH
