

Amtsblatt

der Europäischen Union

C 286

48. Jahrgang

Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen 17. November 2005

Informationsnummer

Inhalt

Seite

I Mitteilungen

.....

II Vorbereitende Rechtsakte

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss**418. Plenartagung am 8./9. Juni 2005**

2005/C 286/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen“ (KOM(2004) 718 endg. - 2004/0251 (COD))	1
2005/C 286/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Zwangslizenzen für Patente an der Herstellung von Arzneimitteln, die für die Ausfuhr in Länder mit Problemen im Bereich der öffentlichen Gesundheit bestimmt sind“ (KOM(2004) 737 endg. - 2004/0258 (COD))	4
2005/C 286/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 98/71/EG über den rechtlichen Schutz von Mustern und Modellen“ (KOM(2004) 582 endg. — 2004/0203 (COD))	8
2005/C 286/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Informations- und Messinstrumente für die soziale Verantwortung der Unternehmen in einer globalisierten Wirtschaft“	12
2005/C 286/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“ (KOM(2004) 811 endg.)	20
2005/C 286/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) — Modus-4-Verhandlungen (Verkehr natürlicher Personen)“	28

DE

2005/C 286/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Überwachung und Kontrolle radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente“ (KOM(2004) 716 endg. — 2004/0249 (CNS))	34
2005/C 286/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (gemäß Artikel 128 EG-Vertrag)“ (KOM(2005) 141 endg. — 2005/0057 (CNS))	38



II

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

418. PLENARTAGUNG AM 8./9. JUNI 2005

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen“

(KOM(2004) 718 endg. - 2004/0251 (COD))

(2005/C 286/01)

Der Rat beschloss am 16. November 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem obenerwähnten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 23. Mai 2005 an. Berichterstatterin war Frau SÁNCHEZ MIGUEL.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 418. Plenartagung am 8./9. Juni 2005 (Sitzung vom 9. Juni) mit 157 gegen 1 Stimme bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Im Anschluss an den Europäischen Rat von Tampere vom 15./16. Oktober 1999 hat die Europäische Kommission einen Prozess zur Harmonisierung und Schaffung von Rechtsinstrumenten eingeleitet, um so einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufzubauen, in dem der freie Personenverkehr innerhalb der Europäischen Union gewährleistet ist. Bereits zuvor⁽¹⁾ hatte der Rat einschlägige Bestimmungen zur Erleichterung der Zustellung und Übermittlung von gerichtlichen und außergerichtlichen Schriftstücken zwischen den Mitgliedstaaten vorgelegt, was als Beitrag zu einer besseren Information der Bürger begrüßt wurde.

1.2 Im Ergebnis des Europäischen Rates von Tampere forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, Verfahren zur Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und alternative außergerichtliche Verfahren der Streitbeilegung in Zivil- und Handelssachen zu schaffen, die die Funktionsweise der Justiz in den einzelnen nationalen Rechtsordnungen verbessern und gleichzeitig die europäischen Systeme zur Datensammlung

und Informationsvernetzung unter Einsatz der den Unionsbürgern zur Verfügung stehenden neuen Technologien stärken.

1.3 Zum ersten Thema wurde die Verordnung des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen⁽²⁾ vorgelegt, in der neben weiteren Maßnahmen eine Vereinfachung des Exequaturverfahrens, eine Reihe von Anpassungen der Sicherungsmaßnahmen zur wirksamen Durchsetzung der Vollstreckung und die Anerkennung eines europaweit geltenden Vollstreckungstitels vorgesehen sind.

1.4 Ebenso legte die Kommission einen Vorschlag für eine Entscheidung über die Einrichtung eines Europäischen Justiznetzes für Zivil- und Handelssachen vor⁽³⁾, mit dem ein europäisches Instrument für die gerichtliche Zusammenarbeit und die Information von Privatpersonen, Gewerbetreibenden, Institutionen und Behörden über das in den einzelnen Mitgliedstaaten geltende Recht und die dortigen Verfahren in Zivil- und Handelssachen geschaffen werden soll, das einen wichtigen Beitrag zur Beilegung von Streitigkeiten insbesondere grenzüberschreitender Art leisten könnte.

⁽¹⁾ Siehe Richtlinie des Rates über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- oder Handelssachen in den Mitgliedstaaten [KOM(1999) 219 endg.]. Stellungnahme des EWSA, Berichterstatter: Herr Hernández Bataller. ABl. C 368 vom 20.12.1999.

⁽²⁾ Stellungnahme des EWSA, Berichterstatter: Herr Malosse, ABl. C 117 vom 26.4.2000.

⁽³⁾ KOM(2000) 592 endg. Stellungnahme des EWSA, Berichterstatter: Herr Retureau, ABl. C 139 vom 11.5.2001.

1.5 Im Jahr 2002 legte die Europäische Kommission ein Grünbuch vor, in dem sie ausgehend von einer breit angelegten Konsultation der Mitgliedstaaten und beteiligten Akteure die derzeit in Europa bestehenden alternativen Verfahren der Streit-schlichtung darstellte. Auf dieser Grundlage wurde der vorliegende Richtlinien-vorschlag erarbeitet, der als geeignetes und wirksames Instrument gilt, in dem die typischen Merkmale der nationalen Rechtsordnungen im Bereich der Beilegung von Streitigkeiten in Zivil- und Handelssachen gewahrt werden.

1.6 In diesem Zusammenhang sollten die sehr nützlichen Erfahrungen mit der Mediation auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes⁽⁴⁾ berücksichtigt werden, die zum Teil Eingang in die Rechtsvorschriften des Verbraucherschutzes gefunden hat und somit seit langem praktiziert wird. Hier konnte das Verfahren an das neue Konsumverhalten angepasst werden, sodass die Streitbeilegung zugeschnitten auf verschiedene Bereiche nicht nur des Verbrauchs von Gütern, sondern auch der Erbringung von Dienstleistungen Anwendung findet.

1.7 Die Mediation in Zivil- und Handelssachen bei bereits eingeleiteten Gerichtsverfahren weist gegenüber anderen Formen der Schlichtung eine Reihe von wichtigen Besonderheiten auf. Erstens sei daran erinnert, dass die Gerichtsorganisation in der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt. Zweitens hat die Mediation einen eigenen Wert als Streit-schlichtungsverfahren, sofern die Parteien sie akzeptieren. Aufgrund dieser beiden Besonderheiten verfügt die Kommission derzeit nur über eine beschränkte Zuständigkeit im Hinblick auf die inhaltliche Gestaltung des Richtlinien-vorschlags. Es geht um die Verfügbarkeit von Verfahren zur alternativen Streitbeilegung (ADR = alternative dispute resolution), wobei die Mitgliedstaaten nach Ansicht der Kommission „ein wirksames und faires Rechtssystem“ aufrechterhalten und gewährleisten müssen, das den Anforderungen des Schutzes der Menschenrechte gerecht wird.

2. Inhalt des Vorschlags

2.1 Ziel des vorliegenden Richtlinien-vorschlags ist es, die Beilegung von zivil- und handelsrechtlichen Streitigkeiten im Binnenmarkt durch die Mediation zu erleichtern. Dazu werden zunächst die Begriffe der Mediation und des Mediators bestimmt, wobei die konkrete rechtliche Regelung dieser Tätigkeit und der Voraussetzungen für ihre Ausübung den Mitgliedstaaten überlassen wird.

2.2 Die Mediation kann aus freiem Willen der Streitparteien oder ausgehend von einem bereits eingeleiteten Gerichtsverfahren erfolgen. Das heißt, der Hinweis auf oder der Vorschlag für eine Mediation kann von den Parteien selbst oder durch das Gericht gemacht werden. In beiden Fällen unterwerfen sich die Parteien der Mediation, um entweder ein Verfahren abzuwenden oder ein bereits anhängiges Verfahren dadurch abzukürzen, dass sie die Ergebnisse der Mediation akzeptieren. In beiden Fällen können die Parteien die Vollstreckung der erzielten Vereinbarung per Beschluss, Urteil oder Urkunde beantragen.

2.3 Der Inhalt der Mediation kann in den in Artikel 6 Absatz 1 genannten Fällen nicht als Beweis in Gerichtsverfahren

ren vorgebracht werden, womit die Vertraulichkeit zwischen den Parteien und den an der Mediation Beteiligten gewahrt bleibt. Diese Informationen können jedoch verwendet werden, wenn die Parteien und der Mediator sich darauf einigen und insbesondere dann, wenn sie dazu dienen, den Schutz von Minderjährigen zu gewährleisten oder eine Beeinträchtigung der körperlichen oder geistigen Unversehrtheit einer Person abzuwenden.

2.4 Durch den Einsatz der Mediation werden Verjährungs- oder sonstige Fristen in Bezug auf die geltend gemachten Ansprüche ausgesetzt, sobald die Parteien die Mediation vereinbaren oder ein Gericht diese anordnet.

3. Bemerkungen zu dem Richtlinien-vorschlag

3.1 Der EWSA begrüßt diese Initiative der Kommission als positiven Schritt und ein Instrument, das sich in die in der Folge des Europäischen Rates von Tampere eingeleiteten Maßnahmen für mehr Rechtssicherheit in der EU einreihet. Einen europäischen Rechtsrahmen für die Mediation in Zivil- und Handelssachen zu schaffen, bedeutet ein in einigen Mitgliedstaaten - wenn auch nur im Bereich der privaten Streitbeilegung - bereits verwendetes Instrument in Gerichtsverfahren zu übernehmen, um so den Gerichten die Möglichkeit zum Vorschlag eines außenstehenden Mediators zu geben, der in Streitfällen eine Einigung der Parteien herbeiführen kann.

3.2 Der Richtlinien-vorschlag stellt auf eine stärkere Anwendung der Mediation im Rahmen von Gerichtsverfahren in der EU ab. Dadurch ließen sich nicht nur wirtschaftliche Vorteile in Form geringerer Verfahrenskosten erzielen, sondern auch ein gesellschaftlicher Nutzen durch die Verkürzung der langen Fristen und Verfahrensdauer im Zivilprozess, die insbesondere im Familienrecht fatale Folgen und entsprechende soziale Nachteile für die Parteien haben können. Die Mediation sollte jedoch nicht mit der im Verfahrensrecht der meisten Mitgliedstaaten vorgesehenen Schlichtung vor dem eigentlichen Gerichtsverfahren verwechselt werden, bei der der Vergleich zur Prozessabwendung unter Aufsicht des Gerichts von den Parteien und ihren Rechtsanwältinnen unmittelbar selbst geschlossen wird.

3.3 Der Mediator selbst ist von großer Bedeutung für ein gutes Ergebnis. Seine Verlässlichkeit und Fairness und insbesondere seine Unabhängigkeit gegenüber den Parteien sowie seine Verschwiegenheit im Mediationsvorgang sind maßgeblich für die Wirksamkeit und den Erfolg seiner Mediationsbemühungen. Die konkreten Bedingungen und sonstigen Voraussetzungen für seine Tätigkeit werden allerdings im Vorschlag der Kommission (Artikel 4) der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten überlassen, wobei man auf Selbstregulierungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene beispielsweise durch Schaffung eines Europäischen Verhaltenskodex setzt. Der Richtlinien-vorschlag bezieht sich zwar nicht ausschließlich auf die Mediation in grenzüberschreitenden Streitigkeiten, doch sollte man über die notwendige Ausbildung der zum Mediator bestellten Personen auf dem Gebiet des Gemeinschaftsrechts und über die Schaffung eines Rechtsrahmens zur Gewährleistung der Dienstleistungsfreiheit auf diesem Gebiet in allen Mitgliedstaaten nachdenken.

⁽⁴⁾ Empfehlung der Kommission vom 4. April 2001 über die Grundsätze für an der einvernehmlichen Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten beteiligte außergerichtliche Einrichtungen, ABl. L 109 vom 19.4.2001.

3.4 Bei der Mediation kommt es auch darauf an, die Qualität der erbrachten Dienstleistung zu gewährleisten, weshalb der Richtlinienvorschlag Leitlinien für eine Mindestharmonisierung der Voraussetzungen für die Ausübung der Mediatorität enthalten sollte. Im Einklang mit den Empfehlungen zur Mediation sollte eine der Voraussetzungen die Sachkompetenz und Unabhängigkeit des Mediators sein. Hier gilt es, die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene zu verstärken, um eine größere Einheitlichkeit in der Ausbildung und Bestellung von Mediatoren in den einzelnen Ländern zu erreichen.

3.5 Die sachliche Abgrenzung des Bereichs, in dem die Mediation in Zivil- und Handelssachen Anwendung finden soll, wird allerdings durch die einschränkende Formulierung im Erwägungsgrund (8) beeinträchtigt, wonach die Mediationsverfahren „schiedsrichterliche Entscheidungen wie Schiedsverfahren, Ombudsmannregelungen, Verbraucherbeschwerdeverfahren, Sachverständigenbenennungen oder Verfahren von Stellen, die eine rechtlich verbindliche oder unverbindliche förmliche Empfehlung zur Streitschlichtung abgeben, nicht umfassen“. Die Tatsache, dass diese Verfahren von der Richtlinie ausgenommen sind, kann darauf zurückgeführt werden, dass jeder der aufgeführten Fälle ein eigenes Streitbeilegungsverfahren aufweist. Dennoch sollte man die Möglichkeit der Mediation bei Zivilklagen, die sich aus Straf- oder Steuerverfahren ableiten⁽⁷⁾, erwägen, wobei diese Verfahren zwar weiter aus der Mediation ausgenommen blieben, die Beilegung der Zivilklagen jedoch durch den Einsatz der Mediation begünstigt werden könnte.

3.6 Der EWSA stimmt der Bestimmung zur Wahrung der Vertraulichkeit der im Rahmen der Mediation in Zivilsachen verwandten zivil- und handelsrechtlichen Daten (Artikel 6 Absatz 1) zu, und zwar nicht nur in Bezug auf Daten persönlicher Art, sondern auch auf alle die Vertraulichkeit der Beziehung betreffenden Aspekte. Dieser Ausschluss als Beweismittel darf jedoch keinesfalls in Anspruch genommen werden, wenn dadurch die Rechte Minderjähriger oder die körperliche oder geistige Unversehrtheit einer Person im Zusammenhang mit dem Rechtsstreit beeinträchtigt werden.

4. Besondere Bemerkungen

In Anbetracht der Tatsache, dass die Mediation ein Verfahren der Streitbeilegung auf freiwilliger Basis ist und nur dann Erfolg hat, wenn die Parteien mit dem Einsatz dieses Verfahrens einverstanden sind und dessen Ergebnis später anerkennen, sollten in der künftigen Richtlinie eine Reihe von Kernfragen geklärt werden, um die Einsetzbarkeit dieses Instruments zu gewährleisten und das Vertrauen der europäischen Bürger in die Mediation zu stärken. In diesem Sinne sollten nach Ansicht des EWSA folgende Bemerkungen berücksichtigt werden.

4.1 Der vorgeschlagene Rechtsrahmen für die Mediation beschränkt sich auf Zivil- und Handelssachen⁽⁸⁾. Ungeachtet der umfangreichen Rechtsprechung zur Abgrenzung der

⁽⁷⁾ Stellungnahme des EWSA, Ziffer 3.7, Berichterstatter: Herr Retureau, ABl. C 139 vom 11.5.2001.

⁽⁸⁾ Mit dem Brüsseler Übereinkommen vom 27.9.1968 wurde die gerichtliche Zuständigkeit in Zivil- und Handelssachen abgegrenzt.

Bereiche des Zivil- und Handelsrechts sollte der Geltungsbereich der Richtlinie in Artikel 1 Absatz 2 explizit definiert und nicht auf die in Erwägungsgrund (8) enthaltene negative Formulierung zurückgegriffen werden. Zudem sollten auch zivil- und handelsrechtliche Rechtssachen, die sich aus anderen Rechtsgebieten ableiten, wie z.B. Steuer- oder Verwaltungsrecht, sowie Zivilklagen, die sich aus Strafverfahren ableiten⁽⁷⁾, Berücksichtigung finden.

4.1.1 Zu einem späteren Zeitpunkt könnte man ausgehend von den Ergebnissen, die die Anwendung der im Richtlinienvorschlag enthaltenen Mediation gebracht hat, die Möglichkeit prüfen, den Anwendungsbereich auf Verwaltungs- und Steuerrechtssachen auszudehnen.

4.2 Probleme könnten sich aufgrund der bestehenden Unterschiede zwischen den einzelnen Sprachfassungen des Vorschlags ergeben, die die Umsetzung in nationales Recht erschweren können⁽⁸⁾. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Organisation des Justizsystems in die alleinige Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fällt und die Gerichtspraxis daher von Land zu Land unterschiedlich sein kann. Es sollte klargestellt werden, dass die Mediation auch von Rechtspflegeorganen und nicht nur von Gerichten vorgeschlagen werden kann und nicht nur Gerichte, sondern jede nach dem Recht des Mitgliedstaats dazu befugte öffentliche Einrichtung die Aufgabe übernehmen kann, die Erfüllung der Mediationsvereinbarung sicherzustellen.

4.3 Der EWSA betont die zentrale Bedeutung des Mediators für das gesamte Verfahren und dessen Anwendung und Wirksamkeit. Aus diesem Grund sollte die Kommission Leitlinien zur Sicherung einer gewissen Einheitlichkeit des Verfahrens in allen Mitgliedstaaten und zur Gewährleistung der Autorität und Qualität der Mediatoren vorschlagen. In Artikel 4 sollten bestimmte Mindestanforderungen an Mediatoren aufgeführt werden, u.a.:

— ein geeigneter Abschluss und eine Ausbildung in den Bereichen, die Gegenstand der Mediation sind;

⁽⁷⁾ In einer entsprechenden Stellungnahme des EWSA (Berichterstatter Herr Retureau, ABl. C 139 vom 11.5.2001) wurde in Ziffer 3.7 das Problem der materiellen Definition der Bereiche des Zivil- und Handelsrechts dargelegt und empfohlen, „in der Entscheidung ausdrücklich auf die diesbezüglichen Vorgaben des Gerichtshofs Bezug zu nehmen. Da Zivilklagen, über die in Straf- oder Steuersachen entschieden wird, nicht vom Anwendungsbereich des Entscheidungsentwurfs ausgenommen sind und es ebenfalls vorkommen kann, dass Schriftstücke angefordert werden, deren Einordnung in einen Rechtsbereich der zuständigen Justizbehörde nicht immer ohne weiteres möglich ist, sollte zur Wahrung der Rechte der betroffenen Parteien ein Absatz mit folgendem Wortlaut eingefügt werden: „Die Empfangsstelle ordnet die Schriftstücke, deren Rechtsnatur nicht eindeutig dem Zivil- oder dem Handelsbereich zugeordnet werden kann, die jedoch Anknüpfungspunkte zu diesen Bereichen aufweisen, möglichst flexibel ein“.

⁽⁸⁾ Im deutschen Text verwendet der Richtlinienentwurf häufig den Begriff „Streitschlichtung“. Streitschlichtung kann mit Mediation nicht gleichgesetzt werden, denn der Schlichtungsspruch ist zumindest ein begründeter Vorschlag des Schlichters zur Konfliktlösung, während der Mediator im klassischen Sinn zum Inhalt des Konflikts keine Stellung bezieht. Daher sollte im deutschen Text des Richtlinienentwurfs statt dem Begriff „Streitschlichtung“ der Begriff „Streitbeilegung“ verwendet werden.

- die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gegenüber den Streitparteien;
- Transparenz und verantwortungsvolles Handeln.

Insbesondere gilt es, den freien Dienstleistungsverkehr zwischen allen Mitgliedstaaten zu garantieren, was vornehmlich in kleineren Ländern die Unabhängigkeit des Mediators gegenüber den Parteien stärken dürfte.

4.3.1 Die Möglichkeit eines europäischen Verhaltenskodex zur Festlegung der Regeln für Mediatoren wird grundsätzlich begrüßt, für die Umsetzung dieses Vorschlags müsste die Kommission allerdings dafür sorgen, dass die Professionalität, Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit der natürlichen und juristi-

schen Personen, die als Mediatoren wirken, jederzeit garantiert ist, wie das durch den Vorschlag für Artikel 4 erfolgt.

4.4 Das Problem der Kosten der Mediation darf je nach Sachlage in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht darauf reduziert werden, diese Kosten zu den Verfahrenskosten dazuzuschlagen. Erforderlich sind entweder bestimmte Gebührensätze in Abhängigkeit von der behandelten Sache und ihrem Umfang oder die Pflicht zur Abgabe eines Kostenvorschlags, damit die Parteien den Nutzen des Einsatzes dieses Verfahrens abwägen können. Die Mediation darf die Parteien in keinem Fall teurer zu stehen kommen als ein Gerichtsverfahren.

Brüssel, den 9. Juni 2005

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

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Zwangslizenzen für Patente an der Herstellung von Arzneimitteln, die für die Ausfuhr in Länder mit Problemen im Bereich der öffentlichen Gesundheit bestimmt sind“

(KOM(2004) 737 endg. - 2004/0258 (COD))

(2005/C 286/02)

Der Rat beschloss am 15. Dezember 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 251 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem obenerwähnten Vorschlag zu ersuchen.

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

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 418. Plenartagung am 8./9. Juni 2005 (Sitzung vom 8. Juni) mit 64 gegen 1 Stimme bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Wesentlicher Inhalt der Stellungnahme

1.1 Der EWSA unterstützt die von der Kommission vorgeschlagene Verordnung zur Umsetzung des Beschlusses des Allgemeinen Rates der Welthandelsorganisation (WTO) vom 30. August 2003. Er begrüßt ebenso die aktive Rolle, die die Kommission sowohl im Hinblick auf die internationalen Organisationen als auch die Interessenträger bei der Suche nach geeigneten Lösungen für die schwerwiegenden gesundheitlichen Probleme in Entwicklungsländern ohne Fertigungskapazitäten für Arzneimittel oder geeignete Strukturen im Gesundheitswesen gespielt hat.

1.2 Der EWSA befürwortet das vorgesehene Verfahren für die Vergabe von Zwangslizenzen für durch Patente oder ergänzende Schutzzertifikate geschützte Arzneimittel sowie die einzelnen Kontrollmechanismen.

1.3 Der EWSA empfiehlt jedoch, den Text umzuformulieren, um Folgendes sicherzustellen:

- die strenge Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften, insbesondere im Hinblick auf die Kontrolle der Herstellungsqualität,
- die Verschärfung der Bedingungen für die Vergabe von Zwangslizenzen (Artikel 8), insbesondere bei den Mechanismen, die es ermöglichen, das Original von den unter Zwangslizenz hergestellten Arzneimitteln zu unterscheiden, um illegale Reimporte in die Gemeinschaft oder Drittländer zu verhindern,
- mit den Behörden der Einfuhrländer abgestimmte Anstrengungen zur Vermeidung von Betrug, Fälschungen und ursprünglich nicht vorgesehenen Verwendungsarten,

- eine strenge Überwachung der Anwendung der Zollverordnung und der Sanktionsmechanismen der Mitgliedstaaten, um jegliche rechtswidrigen Handlungen zu unterbinden,
- eine größere Publizität bezüglich der Vergabe von Zwangslizenzen, um zu einem wirksameren Schutz der Rechte am geistigen Eigentum beizutragen.

1.4 Der EWSA spricht sich mit Blick auf mögliche Gesundheitsgefährdungen durch von Tieren übertragene Krankheiten oder die Verseuchung von Lebensmitteln tierischen Ursprungs für eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf Tierarzneimittel aus.

1.5 Schließlich fordert der EWSA die Kommission auf, ihre Bemühungen auf internationaler Ebene fortzusetzen, um auch den Entwicklungsländern, die nicht Mitglied der WTO sind, Notfallmedikamente und angemessene Strukturen im Gesundheitsbereich zugänglich zu machen.

2. Einleitung

2.1 In vielen Teilen der Welt herrscht eine dramatische Gesundheitssituation, die von einer permanenten Seuchengefahr, unzureichenden Behandlungsstrukturen und -methoden und einer sehr hohen Morbiditäts- und Sterberate geprägt ist. Es gilt, eine globale Herausforderung zu bewältigen, und zwar, die Gesundheits- und Sozialdienste nicht nur in den am wenigsten entwickelten Ländern zu verbessern, sondern auch in relativ weit entwickelten Ländern, die jedoch keine adäquaten Finanzmittel für die Lösung ihrer gesundheitlichen und sozialen Probleme zur Verfügung stellen.

2.2 Die von besser entwickelten Ländern geleistete Hilfe im Gesundheitsbereich reicht nicht aus, um diese Probleme zu lösen, weshalb neue Instrumente geschaffen werden müssen. Der Lösungsansatz kann nicht nur auf die Versorgung mit Arzneimitteln im Notfall beschränkt werden, wie dies im Allgemeinen bei der den Entwicklungsländern gewährten Hilfe der Fall ist, sondern muss auf eine Verbesserung der Gesamtleistungsfähigkeit des Systems abzielen: die knappen verfügbaren Mittel müssen auf echte Prioritäten ausgerichtet werden, es müssen Kapazitäten zur Verwaltung und Kontrolle der Finanzmittel geschaffen werden, damit diese wirklich den Menschen zugute kommen, die sie benötigen, es müssen Lösungen für die Unzulänglichkeiten bei der Arzneimittelherstellung oder der Erbringung von Dienstleistungen gefunden werden und es muss sichergestellt werden, dass Letztere wirksam verwaltet werden.

2.3 Die Kommission hat sich diesem Problembereich besonders eingehend und aktiv gewidmet und in verschiedenen gesundheitsbezogenen Bereichen Maßnahmen ergriffen sowie nach wirksamen Formen der Zusammenarbeit und Hilfe gesucht. Es sei nur das Aktionsprogramm für die drei Krankheiten erwähnt, die sich am stärksten auf die Mortalität in den am wenigsten entwickelten Ländern und in den Entwicklungsländern auswirken (HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria) ⁽¹⁾. Ziel dieses Programms ist die gleichzeitige Stärkung der Strukturen des lokalen Gesundheitswesens und der Ausbau der Möglichkeiten, grundlegende Arzneimittel zu erschwinglichen Preisen zu erstehen und die Forschung nach Arzneimitteln und Impfstoffen gegen diese Krankheiten zu fördern.

⁽¹⁾ ABl. C 133 vom 6.6.2003.

2.4 Darüber hinaus hat die Kommission eine aktive und sehr positive Rolle dabei gespielt, sowohl die internationalen Organisationen als auch die Interessenträger zu sensibilisieren und in Zusammenarbeit mit diesen gemeinsame Lösungen zu finden. Das Ziel besteht darin, die Verfügbarkeit von grundlegenden Arzneimitteln zu verbessern und sicherzustellen, damit die ärmsten Bevölkerungsschichten einen gleichberechtigten Zugang dazu haben. Dabei sollen gleichzeitig die Rechte an geistigem Eigentum im Bereich der Übereinkommen zur Regelung des internationalen Handels gewahrt und die Gefahr von Reimporten oder Spekulationsverkäufen an Drittländer gebannt werden.

2.5 Das Tätigwerden der Kommission war besonders für die Fortentwicklung der in der Welthandelsorganisation (WTO) im Zusammenhang mit dem TRIPs-Übereinkommen ⁽²⁾ über diese Ziele geführten Diskussion ausschlaggebend. Auf der Ministerkonferenz im Jahre 2001 in Doha haben die WTO-Mitgliedstaaten eine Erklärung über das TRIPs-Übereinkommen und die öffentliche Gesundheit ⁽³⁾ angenommen, in der geklärt wurde, wie flexibel das Übereinkommen im Bereich der einzelstaatlichen Gesundheitspolitik angewandt werden kann. Bei dieser Gelegenheit wurden die Punkte vereinbart, die von grundlegender Bedeutung dabei sind, sicherzustellen, dass Entwicklungsländer ohne oder mit nur geringen Fertigungskapazitäten für Arzneimittel Zwangslizenzen verwenden können. Diese Frage wurde daher vorwiegend auf einzelstaatlicher Ebene geregelt.

2.6 In der angeführten Erklärung von Doha über die öffentliche Gesundheit wird der Grundsatz aufgestellt, dass das TRIPs-Übereinkommen so ausgelegt und umgesetzt werden müsse, dass das Recht auf öffentlichen Gesundheitsschutz und der Zugang zu Arzneimitteln für alle gewährleistet ist. Insbesondere wurde bekräftigt, dass jeder Mitgliedstaat der WTO das Recht hat festzulegen, worin „ein nationaler Notstand oder sonstige Umstände von äußerster Dringlichkeit“ bestehen, mit denen die Vergabe von Zwangslizenzen gerechtfertigt werden kann. Angesichts der Schwierigkeiten der Länder, die über keine oder unzureichende Fertigungskapazitäten für Arzneimittel verfügen, wurde der Allgemeine Rat der Welthandelsorganisation (WTO) beauftragt, eine schnelle Lösung für dieses Problem zu finden.

2.7 Der Allgemeine Rat der WTO hat mit seinem Beschluss vom 30. August 2003 ⁽⁴⁾ eine Lösung vorgelegt. Darin werden die Prinzipien und die von den einzelnen Akteuren eingegangenen Verpflichtungen geklärt, damit die im Rahmen dieses Systems eingeführten Erzeugnisse ohne Handelsumlenkung auch tatsächlich für die öffentliche Gesundheit eingesetzt werden. In dem Beschluss wird ferner die Nützlichkeit einer Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der WTO zur Förderung des Technologietransfers und zum Aufbau von Fertigungskapazitäten für Arzneimittel im Sinne von Artikel 66 Absatz 2 Ziffer 7 des TRIPs-Übereinkommens anerkannt.

⁽²⁾ TRIPs steht für „Agreement on Trade-Related aspects of Intellectual Property rights“ (Übereinkommen über landesbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte). In diesem Übereinkommen sind die Möglichkeiten geregelt, unter bestimmten Voraussetzungen zwangsweise in gewerbliche Schutzrechte einzugreifen.

⁽³⁾ „Declaration on the TRIPs Agreement and public health“ vom 14. November 2001 (<http://www.wto.org>).

⁽⁴⁾ Beschluss des Allgemeinen Rates „Implementation of paragraph 6 of the Doha Declaration on the TRIPs Agreement and public health“ (<http://www.wto.org>).

2.8 Der Vorsitzende des Allgemeinen Rates der WTO hat gleichzeitig eine offizielle Erklärung von großer Bedeutung abgegeben⁽⁵⁾, die der inhaltlichen Bereicherung des Beschlusstextes dient. Darin werden die Probleme aufgezeigt, die mit dieser umfassenden Aktion auf nationaler und internationaler Ebene gelöst werden sollen, und der tiefere Sinn und die Angemessenheit der einzelnen Maßnahmen dargelegt. In dieser Erklärung wird ferner festgestellt, dass eine bestimmte Zahl von Mitgliedstaaten der WTO, darunter die EU-Mitgliedstaaten, darauf verzichten, diesen den Zwangslizenzen eigenen Mechanismus für die Einfuhr von Arzneimittelspezialitäten anzuwenden.

2.9 In dem Beschluss des Allgemeinen Rates ist vorgesehen, dass dieser bei einer Änderung des TRIPs-Übereinkommens, in deren Zuge die Festlegungen des Beschlusses übernommen würden, automatisch außer Kraft tritt. Doch trotz sehr eng gesetzter Fristen kam es bislang nicht zu einer solchen Änderung zur Aufhebung des Beschlusses. Daher haben einige Mitgliedstaaten der WTO selbstständig Initiativen zur Umsetzung dieses Beschlusses ergriffen, in die sich auch der von der Kommission vorgelegte Verordnungsvorschlag einreicht.

3. Wesentlicher Inhalt des Verordnungsvorschlags

3.1 Mit diesem Vorschlag soll der Beschluss des Allgemeinen Rates der Welthandelsorganisation (WTO) vom 30. August 2003 über die Durchführung von Ziffer 6 der Erklärung von Doha betreffend das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPs) und die öffentliche Gesundheit auf Gemeinschaftsebene umgesetzt werden. Dieser Beschluss erlaubt den WTO-Mitgliedern die Vergabe von Zwangslizenzen für die Herstellung und den Vertrieb patentierter Arzneimittel, die für die Ausfuhr in Drittländer ohne oder mit unzureichenden Fertigungskapazitäten im Arzneimittelsektor bestimmt sind, die die Ausfuhr beantragt haben. Damit werden die WTO-Mitglieder von den Verpflichtungen aus Artikel 31 Buchstabe f) des WTO-Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPs-Übereinkommen) entbunden.

3.2 Diese Verordnung soll Teil der umfassenderen europäischen und internationalen Bestrebungen sein, Probleme im Bereich der öffentlichen Gesundheit, mit denen die am wenigsten entwickelten Länder und andere Entwicklungsländer konfrontiert sind, zu bekämpfen und vor allem in den WTO-Mitgliedsländern den Zugang zu erschwinglichen Arzneimitteln im Falle eines nationalen Notstandes oder sonstiger Umstände von äußerster Dringlichkeit zu verbessern.

3.3 Der Beschluss beinhaltet wesentliche Garantien gegen Handelsumlenkungen und Regeln zur Gewährleistung der Transparenz; darüber hinaus schafft er die Voraussetzungen für die künftige Ersetzung des Beschlusses mittels Änderung des TRIPs-Übereinkommens.

3.4 Die Europäische Kommission hält es für unerlässlich, dass die Gemeinschaft ihren Teil zu diesem System beiträgt und es in die Gemeinschaftsrechtsordnung überführt. Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten haben sich aktiv für die Verabschiedung des Beschlusses eingesetzt und sie haben sich gegenüber der WTO verpflichtet, in vollem Umfang zur Umsetzung des Beschlusses beizutragen und dafür zu sorgen, dass die

Voraussetzungen geschaffen werden, die für eine wirksame Anwendung des mit dem Beschluss eingeführten Systems erforderlich sind.

3.5 Eine einheitliche Umsetzung des Beschlusses innerhalb der Gemeinschaft ist erforderlich. Nur so ist gewährleistet, dass die Vergabe von Zwangslizenzen für die Ausfuhr in alle EU-Mitgliedstaaten unter denselben Bedingungen erfolgt. Nur so lässt sich vermeiden, dass es zu etwaigen Wettbewerbsverzerrungen für die Wirtschaftsteilnehmer im EU-Binnenmarkt kommt, und nur durch Anwendung einheitlicher Regeln lässt sich verhindern, dass Arzneimittel, die unter Zwangslizenzen hergestellt werden, wieder in das Hoheitsgebiet der Europäischen Union eingeführt werden.

3.6 In Anbetracht der Besonderheit der Beschlussbestimmungen, der Tatsache, dass nationale Vereinbarungen über Zwangslizenzen bereits existieren, und der Dringlichkeit von Maßnahmen, die die Ausfuhr von Arzneimitteln in Länder mit Problemen im Bereich der öffentlichen Gesundheit ermöglichen, schlägt die Kommission, gestützt auf Artikel 95 und 133 EG-Vertrag, die Umsetzung auf dem Verordnungswege vor.

4. Bemerkungen

4.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss schließt sich dem Standpunkt an, dass Maßnahmen ergriffen werden müssen, um in Ländern, die nur über geringe wirtschaftliche und Fertigungskapazitäten und damit unzureichende Instrumente zur Bekämpfung von Seuchen und gesundheitsgefährdenden Situationen verfügen, grundlegende Arzneimittel bereitzustellen. Die vorgeschlagene Verordnung ermöglicht die Versorgung mit patentierten Arzneimitteln gemäß dem Patentsystem unter genau festgelegten Bedingungen. In dem vorliegenden Vorschlag wird nicht das Problem des Mangels an patentfreien Arzneimitteln in den Entwicklungsländern angegangen, weil dies über den Inhalt des WTO-Beschlusses hinausgeht.

4.2 Der EWSA begrüßt diese Initiative der Kommission als einen Beitrag zur vollen und einheitlichen Anwendung des Verfahrens zur Vergabe von Zwangslizenzen für Patente und ergänzende Schutzzertifikate betreffend die Herstellung und den Verkauf von Arzneimitteln an Länder, die zur Behebung eines bedeutenden Problems im Gesundheitsbereich den Verkauf beantragt haben, und hält die angestrebten Maßnahmen im Wesentlichen für geeignet. Der Kommissionsvorschlag lässt sich jedoch in bestimmten Punkten noch verbessern, wie in den nachstehenden Bemerkungen ausgeführt wird.

4.3 Bei der Bestimmung des Begriffs „Arzneimittel“ (Artikel 2 Absatz 1) wird ausdrücklich auf die Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁶⁾ für Humanarzneimittel verwiesen. Der Beschluss des Allgemeinen Rates der WTO enthält keinerlei Verweis auf Tierarzneimittel: Der EWSA spricht sich jedoch zur Bewältigung von Gesundheitsgefährdungen durch vom Tier auf den Menschen übertragene Krankheiten oder die Verseuchung von Lebensmitteln tierischen Ursprungs dafür aus, den Anwendungsbereich auf Tierarzneimittel auszudehnen, eventuell durch einen entsprechenden Beschluss des Allgemeinen Rates der WTO.

⁽⁵⁾ „The General Council Chairperson's statement“ vom 30. August 2003 (<http://www.wto.org>).

⁽⁶⁾ ABl. L 311 vom 28.11.2001.

4.4 Die Verordnung dient der Durchführung eines WTO-Beschlusses und gilt folglich für die Mitgliedsländer dieser internationalen Organisation (Artikel 4). Der EWSA ersucht die Kommission und die Mitgliedstaaten, die Debatte in den internationalen Foren fortzusetzen und nach Lösungen zu suchen, die für alle Staaten der Welt gelten und mit dem gewerblichen Rechtsschutz und den geltenden internationalen Übereinkommen im Einklang stehen.

4.5 In Artikel 5 ist festgelegt, dass „jede Person [...] einen Antrag auf Erteilung einer Zwangslizenz [...] stellen“ kann. Der EWSA ist der Ansicht, dass ein derart allgemeiner Hinweis auf die Antragsberechtigten den Willen zum Ausdruck bringt, möglichst viele Möglichkeiten für die Fertigung zu bieten. Es sollte jedoch ein gesonderter Hinweis darauf erfolgen, dass der Antragsteller alle in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über Arzneimittel geforderten Voraussetzungen erfüllen muss, damit die in der EU geltenden Fertigungsvorschriften zum Schutz der Gesundheit und des Verbrauchers eingehalten werden. Dies gilt auch, wenn das Produkt wie in diesem besonderen Fall ausschließlich für die Ausfuhr bestimmt ist.

4.6 Nach Ansicht des EWSA haben alle beteiligten zuständigen Behörden darüber zu wachen, dass bei der Herstellung entsprechende Qualitätsstandards eingehalten werden. Für den Binnenmarkt und für die Ausfuhr in Länder, die nicht über geeignete Strukturen zur Qualitätskontrolle verfügen, müssen dieselben Standards gelten. Bei der Anwendung der Verordnung sollte nach angemessenen Formen der Überwachung der von den Einfuhrländern angewandten Kontrollmechanismen gesucht werden, und insbesondere sollte auf koordinierte Weise vorgegangen werden, um Betrug oder Fälschungen vorzubeugen und somit den Schutz der Patienten in ihrem Land sicherzustellen und um einen anderen Bestimmungszweck der einer Zwangslizenz unterliegenden Arzneimittel oder deren illegale Wiedereinfuhr zu verhindern.

4.7 Im Hinblick auf die heikle Frage für welche Mengen die Herstellung genehmigt wird, stellt der EWSA fest, dass zwischen Artikel 6 Absatz 2, in dem gefordert wird, dass die genehmigte Gesamtmenge „die Menge nicht wesentlich überschreitet, die der WTO von diesem Mitglied gemeldet wurde“, und Artikel 8 Absatz 2, in dem es heißt, dass „die Menge der Erzeugnisse, die unter der Lizenz hergestellt werden, nicht über das Maß hinausgehen darf, das zur Deckung des Bedarfs erforderlich ist“, eine Diskrepanz besteht. Der EWSA schlägt vor, diese Diskrepanz zu beheben, indem der Wortlaut von Artikel 6 Absatz 2 so abgeändert wird, dass klargestellt wird, dass bei der Herstellung nicht die erforderliche Menge überschritten werden darf.

4.8 Mit der vorliegenden Regelung ist eine Einschränkung der vollen Ausübung von Schutzrechten verbunden, weshalb zu Recht festgelegt ist, dass die Verordnung nach dem Grundsatz der Redlichkeit anzuwenden ist (6. Erwägungsgrund) und dass Arzneimittel, die gemäß dieser Verordnung hergestellt werden, zu denen gelangen müssen, die sie brauchen, und nicht von denen abgelenkt werden dürfen, für die sie bestimmt sind (7. Erwägungsgrund). Diese Bekräftigungen, denen sich der

EWSA voll anschließt, sollten vorzugsweise auch in die einzelnen Artikel aufgenommen werden, in denen die Anwendungsregelungen genauer beschrieben werden, so zum Beispiel in Artikel 5 und 6 oder in die Artikel, in denen die Aussetzung oder der Entzug der Zwangslizenz geregelt wird (Artikel 12 und 14).

4.9 Der EWSA befürwortet die Maßnahmen zur Vermeidung des Missbrauchs von Zwangslizenzen. Darüber hinaus würde er einen ausdrücklichen Hinweis darauf begrüßen, dass der Inhaber eines Patentes oder ergänzenden Schutzzertifikats eventuell nicht berücksichtigte Aspekte einwenden kann, insbesondere in Bezug auf den Nachweis vorheriger Verhandlungen mit dem Rechteinhaber und die Übereinstimmung der hergestellten Arzneimittel mit den Bestimmungen von Artikel 8 (insbesondere Absatz 4, 5 und 8).

4.10 Artikel 8 Absatz 1 enthält offensichtlich einen Fehler, nämlich einen Verweis auf die Absätze 2 bis 8, der sich auch auf Absatz 9 erstrecken müsste, denn dieser bezieht sich ebenfalls auf den Lizenznehmer.

4.11 In Artikel 8 Absatz 4 sind die Etikettierungs-, Markierungs- und Verpackungsvorschriften festgelegt, die bei der Herstellung der Erzeugnisse gemäß dieser Verordnung eingehalten werden müssen, um sicherzustellen, dass sie ausschließlich für die Ausfuhr in die antragstellenden Einfuhrländer und den dortigen Verkauf bestimmt sind. Der EWSA schlägt vor, darauf zu verweisen, dass auch die Marke, die Logos und die Farben der Verpackung unterscheidungskräftig sein müssen, um die illegale Wiedereinfuhr in die Europäische Union oder in Drittländer zu erschweren.

4.12 Artikel 10, in dem die Benachrichtigung der Kommission über die von den EU-Mitgliedstaaten erteilten Zwangslizenzen geregelt wird, scheint keine angemessene Garantie dafür zu bieten, dass der Rechteinhaber und die Marktteilnehmer in angemessener Weise über diese Vergabe informiert werden. Der EWSA ist der Ansicht, dass diese Informationen den Beteiligten in angemessener Art und Weise und unter Gewährleistung des Datenschutzes zur Verfügung gestellt werden sollten.

4.13 Artikel 11 Absatz 2 eignet sich seinem Wortlaut nach nicht zur Vermeidung jedweden Missbrauchs, insbesondere nicht im Fall von Arzneimitteln, die zwar nicht in der EU hergestellt sind, aber über ihr Hoheitsgebiet überführt werden. Diese Vorschrift hat kaum eine durchgreifende Wirkung. Der EWSA schlägt vor, dass die Kommission zur Vermeidung von Betrug und Fälschung die Kontrollmechanismen und die Anwendung der von den Mitgliedstaaten angenommenen Sanktionen überwacht, um auch im Sinne der Zollverordnung⁽⁷⁾ deren Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und abschreckende Wirkung zu gewährleisten.

4.14 Schließlich fordert der EWSA die Kommission auf, die beste Lösung für eine Anwendung ähnlicher Mechanismen auf nicht der WTO angehörende Entwicklungsländer zu suchen, insbesondere mit Hilfe bilateraler Abkommen.

Brüssel, den 8. Juni 2005

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

⁽⁷⁾ Kapitel V, Artikel 18 der Verordnung 1383/2003.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 98/71/EG über den rechtlichen Schutz von Mustern und Modellen“

(KOM(2004) 582 endg. — 2004/0203 (COD))

(2005/C 286/03)

Der Rat beschloss am 6. Dezember 2004, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem obenerwähnten Vorschlag zu ersuchen.

Das Präsidium des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses hat beschlossen, die Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch mit den Vorarbeiten zu befassen. Die Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch lehnte in ihrer Sitzung am 20. April 2005 den Stellungnahmeentwurf von Herrn RANOCCHIARI ab.

Aufgrund der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 418. Plenartagung am 8./9. Juni 2005 (Sitzung vom 8. Juni) Herrn RANOCCHIARI als Hauptberichterstatler. Der Stellungnahmeentwurf wurde zugunsten der vorliegenden Gegenstellungnahme von Herrn PEGADO LIZ und Herrn STEFFENS abgelehnt. Die Gegenstellungnahme wurde mit 107 gegen 71 Stimmen bei 22 Stimmenthaltungen angenommen:

1. Einleitung und Vorgeschichte

1.1 Dieser Richtlinienvorschlag dient der Änderung der Richtlinie 98/71/EG und soll es in allen EU-Staaten unmöglich machen, Rechte an Mustern und Modellen gegen Dritte (unabhängige Lieferanten) geltend zu machen, die sog. „Baulemente zur Reparatur eines komplexen Erzeugnisses im Hinblick auf die Wiederherstellung von dessen ursprünglicher Erscheinungsform“ herstellen, gebrauchen und/oder verkaufen.

1.2 Von den durch diesen Vorschlag betroffenen Sektoren (elektrische Haushaltsgeräte, Motorräder, Uhren usw.) würde er sich bekanntlich am stärksten auf die Automobilbranche auswirken.

1.3 Es sei daran erinnert, dass der Richtlinie 98/71/EG (nachfolgend „die Richtlinie“) das Grünbuch der Kommission „Gebrauchsmusterschutz im Binnenmarkt“ vorausging, in dem nicht nur die Ergebnisse einer umfangreichen Studie zum Thema dargelegt wurden, sondern das auch einen Vorentwurf für einen Richtlinienvorschlag zur Annäherung der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten und einen Vorentwurf für einen Verordnungsvorschlag enthielt.

1.4 Im Grünbuch wurde auch die Frage erörtert, ob Bauteile eines komplexen Erzeugnisses und insbesondere Verbindungselemente zwischen zwei Bauteilen geschützt werden können. Im Grünbuch wurde erklärt, die Bauteile, die an sich die Voraussetzungen, geschützt zu werden, erfüllen, könnten geschützt werden, wobei jedoch jene unverzichtbaren Merkmale oder Elemente (die als Schnittstellen oder Anschlüsse bezeichnet werden) vom Schutz ausgeschlossen sind, die notwendigerweise in genau der gleichen Form und Größe nachgebaut werden müssen, damit sie an das Produkt passen bzw. dieses an ein anderes Produkt angeschlossen werden kann.

1.5 Der von der Kommission formal im Dezember 1993 vorgelegte Richtlinienvorschlag ⁽¹⁾ bestätigte, dass auch ein Bauteil eines komplexen Erzeugnisses Schutz genießen kann, wenn es also solches die Voraussetzungen, geschützt zu werden, erfüllt, also die Kriterien „Neuheit“ und „Eigenart“ erfüllt (in Artikel 3 e

hiess es hingegen, dass Schnittstellen und Anschlüsse nicht geschützt werden können; Artikel 7 Absatz 2).

1.6 Dieser Vorschlag enthielt noch eine weitere wichtige Bestimmung, der zufolge die Exklusivrechte an geschützten Mustern nicht gegen Dritte geltend gemacht werden können, die drei Jahre nach der erstmaligen Vermarktung eines „komplexen Erzeugnisses“, das ein bestimmtes Muster oder Modell enthält, dieses Muster oder Modell verwenden (nachbauen), sofern dieses Muster oder Modell von der „Erscheinungsform“ des „komplexen Erzeugnisses“ abhängig ist und „mit dem Ziel verwendet wird, die Reparatur des komplexen Erzeugnisses so zu ermöglichen, dass seine ursprüngliche Erscheinungsform wiederhergestellt wird“ (Artikel 14). Dadurch wurde im Grunde eine wichtige Ausnahme vom Schutz der Muster und Modelle für Ersatzteile vorgesehen (Ausnahmebestimmung für Ersatzteile, auch als Reparaturklausel bezeichnet).

1.6.1 Zu diesem Aspekt des Richtlinienvorschlags von 1993 beschloss der EWSA in seiner Stellungnahme vom 6. Juli 1994 (Dossier IND/504, Berichterstatler Herr PARDON) u.a. Folgendes:

1.6.1.1 Wie alle anderen gewerblichen Schutzrechte führt auch Geschmacksmusterschutz zu Ausschließlichkeitsrechten (Monopolrechten). Das dem Designinhaber gewährte Monopol bezieht sich allerdings nur auf die äußere Gestaltung (das „Design“) eines Produkts, nicht auf das Produkt selbst.

1.6.1.2 Geschmacksmusterrechte gewähren somit ein Formen-, nicht jedoch ein Produktmonopol. „Der Schutz des Designs einer Uhr behindert nicht den Wettbewerb auf dem Markt für Uhren“ (Erläuterung 9.2 der Kommission zum Verordnungsvorschlag).

1.6.1.3 Bei den von der Reparaturklausel erfassten Ersatzteilen (z.B. einem Autokotflügel oder einem Autoscheinwerfer) ist dies anders. Die Form, das „Design“, dieser Ersatzteile kann gegenüber dem zu ersetzenden Ursprungsprodukt nicht verändert werden.

⁽¹⁾ ABl. C 345 vom 23.12.1993.

1.6.1.4 Solche Ersatzteile in den Geschmacksmusterschutz einzubeziehen, führt daher zu Produktmonopolen auf Ersatzteilmärkten; Geschmacksmusterrechte an einem Ersatz-Kotflügel oder einem Ersatz-Scheinwerfer schließen jeglichen Wettbewerb in diesem Produktbereich aus.

1.6.1.5 Das widerspricht dem Wesensgehalt des Geschmacksmusterschutzes, den inhaltlich sachgerecht festzulegen der Gesetzgeber befugt ist.

1.6.1.6 Die Reparaturklausel enthält diese Festlegung: sie lässt Erwerb und Ausübung von Geschmacksmusterrechten da zu, wo diese Rechte systemgerecht umgesetzt werden; sie unterbindet lediglich die Ausübung dieser Rechte da, wo sie — wie im Reparaturbereich — nicht systemgerecht umgesetzt werden können. Auf diese Weise verhindert sie, dass Monopole entstehen, konkurrierende Anbieter aus dem Markt gedrängt und die Verbraucher dem Preisdiktat des jeweils einzigen Anbieters ausgeliefert werden.

1.6.1.7 Gleichzeitig verhindert sie ein Entstehen von Monopolprämien. Denn die für eine „Design“-Prämie unabdingbare Voraussetzung, dass ein Markt existiert und Verbraucher Präferenzen ausüben können, entfällt, wenn Geschmacksmusterschutz auf die von der Reparaturklausel erfassten Ersatzteile ausgedehnt würde.

1.6.1.8 Die von der Kommission vorgeschlagene Reparaturklausel wird daher vom Wirtschafts- und Sozialausschuss befürwortet.

1.7 Dass diese Ausnahmebestimmung oder Reparaturklausel vorgesehen wurde, kam den Forderungen bestimmter Industriezweige entgegen, die Autoersatzteile nachbauen, insbesondere sog. „crash parts“ (bei Unfällen häufig beschädigte Blechteile). Diese „unabhängigen Lieferanten“ hatten schon versucht, aufgrund der geltenden Rechtslage eine Ausnahme vom Schutz von Mustern und Modellen zu erreichen, und sich an den EuGH gewandt, jedoch ohne Erfolg (siehe den Fall CICRA gegen Renault ⁽²⁾ und den Fall Volvo gegen Veng ⁽³⁾).

1.8 Die im Richtlinienvorschlag von 1993 enthaltene Reparaturklausel wurde von jenen Industriekreisen kritisiert, die andere (oder entgegengesetzte) Interessen haben als die unabhängigen Teilehersteller, nämlich den Automobilherstellern. Daher versuchte die Kommission mit einem geänderten Vorschlag ⁽⁴⁾ einen neuen Ansatz. Der neue Vorschlag sah im Wesentlichen vor, dass Dritte, die ein Muster eines bestimmten komplexen Erzeugnisses als Ersatzteil nachbauen wollen, dies sofort tun können (ohne die Dreijahresfrist ab der ersten Vermarktung des komplexen Erzeugnisses selbst abzuwarten), sofern sie eine „faire und angemessene Vergütung“ bezahlen (Artikel 14).

⁽²⁾ Rechtssache 53/87, Urteil vom 5. Oktober 1988.

⁽³⁾ Rechtssache 238/87, Urteil vom 5. Oktober 1988.

⁽⁴⁾ ABl. C 142 vom 14.5.1996.

1.9 Diese Lösung mit einer angemessenen Lizenzgebühr wurde jedoch weder von den unabhängigen Herstellern ⁽⁵⁾, noch von den Automobilherstellern als Inhabern von Gebrauchsmusterrechten als akzeptabel betrachtet ⁽⁶⁾.

1.10 Grundlegende Meinungsunterschiede zeigten sich auch im Lauf des Mitentscheidungsverfahrens zwischen Rat und Europäischem Parlament; daher musste das Schlichtungsverfahren eingeleitet werden, das im September 1998 damit abgeschlossen wurde, dass praktisch darauf verzichtet wurde, das Recht der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu harmonisieren; so wurden die bestehenden einzelstaatlichen Vorschriften „eingefroren“ (im Fachjargon „freeze plus“) und die Lösung des Problems auf später verschoben.

2. Bestimmungen der Richtlinie 98/71/EG ⁽⁷⁾ über Bauteile

2.1 Im Sinne der Richtlinie (Artikel 1 Buchstabe a) „ist ein Muster oder Modell“, das geschützt sein kann, „die Erscheinungsform eines ganzen Erzeugnisses oder eines Teils davon“.

2.2 Auch die Muster oder Modelle von Bauteilen können geschützt sein, wenn sie die für jede Art von „Erzeugnis“ vorgesehenen Voraussetzungen erfüllen, d.h. „Neuheit“ und „Eigenart“ (Artikel 3 Absatz 2). Ein Muster oder Modell eines Bauteils kann jedoch nur geschützt sein, wenn

- a) „das Bauelement, das in das komplexe Erzeugnis eingefügt ist, bei dessen bestimmungsgemäßer Verwendung sichtbar bleibt und
- b) soweit diese sichtbaren Merkmale des Bauelements selbst die Voraussetzungen der Neuheit und Eigenart erfüllen“ (Artikel 3 Absatz 3).

„Bestimmungsgemäße Verwendung“ im Sinne des Absatzes 3 Buchstabe a bedeutet die Verwendung durch den Endbenutzer, ausgenommen Maßnahmen der Instandhaltung, Wartung oder Reparatur „(Artikel 3 Absatz 4).“

Auf die Automobilbranche angewandt bedeuten die obigen Bestimmungen in der Praxis, dass alle Teile und Bauteile, die sich „unter der Motorhaube“ befinden und somit bei normalem Gebrauch eines Fahrzeugs nicht sichtbar sind (man denke z.B. an das Erscheinungsbild des Motorkopfs), nicht durch Rechte am Muster geschützt werden können.

2.3 Für Muster und Modelle gilt auch die Bestimmung, dass bei „Erscheinungsmerkmalen eines Erzeugnisses, die ausschließlich durch dessen technische Funktion bedingt sind“, kein Recht an einem Muster besteht (Artikel 7 Absatz 1). Auch besteht kein Recht an einem Muster bei „Erscheinungsmerkmalen eines [Bauteils], die zwangsläufig in ihrer genauen Form und ihren genauen Abmessungen nachgebildet werden müssen, damit das Erzeugnis [...] mit einem anderen Erzeugnis [oder Bauteil] zusammengebaut oder verbunden [...] werden kann“ (Artikel 7 Absatz 2). Im Automobilbereich bedeutet dies z.B., dass die Form einer Stoßstange oder eines Rückspiegels durch das Recht am Muster geschützt sein kann, nicht jedoch die Gestaltung der „Verbindungsstücke“ zur Befestigung des Teils an der Karosserie.

⁽⁵⁾ R. Hughes (Rechtsberater von ECAR), „The legal protection of designs“, 1996; sowie die „Briefing Notes“ (von 1 bis 6) der „Campagne européenne pour la liberté du marché des pièces de rechange et de la réparation automobile“, 1996.

⁽⁶⁾ ACEA, „Comments on the proposed directive regarding industrial design protection“ (Ref. 97000622) und „Key questions about design protection for car parts“ (Ref. 97000517).

⁽⁷⁾ ABl. L 289 vom 28.10.1998.

2.4 Schließlich ist noch an Folgendes zu erinnern:

2.4.1 Die Richtlinie legt fest, dass die Kommission drei Jahre nach Ablauf ihrer Umsetzungsfrist (in der Praxis also bis Oktober 2004) eine Folgenabschätzung der Richtlinie für die EU-Industrie, insbesondere für die Hersteller von „komplexen Erzeugnissen“ und Bauteilen, für die Verbraucher, für den Wettbewerb und für das Funktionieren des Binnenmarktes vorlegen muss. Maximal ein Jahr später (in der Praxis also bis Oktober 2005) muss die Kommission dem EP und dem Rat die Änderungen der Richtlinie, die erforderlich sind, um den Binnenmarkt für Bauteile „komplexer Erzeugnisse“ zu vollenden, sowie etwaige sonstige Änderungen vorschlagen (Artikel 18);

2.4.2 bis zur Verabschiedung der o.g. Änderungen „behalten die Mitgliedstaaten ihre bestehenden Rechtsvorschriften über die Benutzung des Musters eines Bauelements zur Reparatur eines komplexen Erzeugnisses im Hinblick auf die Wiederherstellung von dessen ursprünglicher Erscheinungsform bei und führen nur dann Änderungen an diesen Bestimmungen ein, wenn dadurch die Liberalisierung des Handels mit solchen Bauelementen ermöglicht wird.“ (Artikel 14 „Übergangsbestimmungen“, oben unter der Bezeichnung „freeze plus“ erwähnt). Derzeit haben alle Mitgliedstaaten die Richtlinie umgesetzt. Von den 25 EU-Mitgliedstaaten haben 9 eine Art „Reparaturklausel“ eingeführt und somit die „Liberalisierung“ umgesetzt (Belgien, Irland, Italien, Lettland, Luxemburg, Niederlande, Vereinigtes Königreich, Spanien und Ungarn), aber die meisten (16 anderen) Mitgliedstaaten sehen den Schutz auch für Ersatz- und Reparaturteile vor.

2.4.3 Im Sinne der Liberalisierung des Sekundärmarkts heißt es bereits in Artikel 110 Absatz 1 der Verordnung (EG) 6/2002 über das Gemeinschaftsgeschmacksmuster vom 12. Dezember 2001, es „besteht für ein Muster, das mit dem Ziel verwendet wird, die Reparatur dieses komplexen Erzeugnisses zu ermöglichen, um diesem wieder sein ursprüngliches Erscheinungsbild zu verleihen, kein Schutz als Gemeinschaftsgeschmacksmuster“.

2.4.4 In die gleiche Richtung — ohne jedoch dadurch die Notwendigkeit des neuen Kommissionsvorschlags zu beeinträchtigen — geht die Verordnung (EG) 1400/2002 des Rates vom 31. Juli 2002 über „Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Kraftfahrzeugsektor“.

3. Der Inhalt des Richtlinienvorschlags

3.1 Der „Regelungsinhalt“ des Vorschlags ist sehr einfach: Artikel 14 (Übergangsbestimmungen) der Richtlinie 98/71 soll dahingehend geändert werden, dass Muster von Bauteilen eines komplexen Erzeugnisses praktisch nicht geschützt werden können, die der Reparatur des komplexen Erzeugnisses zur Wiederherstellung seines ursprünglichen Zustands dienen. In der Praxis handelt es sich um eine „freie Reparaturklausel ab Tag eins“, wie sie — wie oben ausgeführt — von einigen interessierten Kreisen schon lange gefordert wird.

3.2 In den „Erwägungsgründen“ des Vorschlags werden die ausschlaggebenden Motive für eine solche Regelung der vollständigen, sofortigen und kostenlosen „Liberalisierung“ angegeben:

- alleiniges Ziel des Schutzes von Mustern und Modellen sei es, Exklusivrechte am Erscheinungsbild eines Produkts zu gewähren, nicht jedoch ein „Monopol“ auf das Produkt als solches;
- der Schutz von Mustern und Modellen, für die es keine praktischen Alternativen gibt, würde einem Monopol auf

das Produkt gleichkommen; ein solcher Schutz könnte einen Missbrauch der Bestimmungen über Muster und Modelle darstellen;

- indem Dritten erlaubt wird, Ersatzteile herzustellen und zu vertreiben, wird der Wettbewerb erhalten;
- wenn sich hingegen der Schutz auch auf Ersatzteile erstreckt, machen sich Dritte einer Verletzung des Rechts am Muster schuldig, der Wettbewerb wird ausgeschaltet, und dem Inhaber des Rechts wird ein De-facto-Monopol am Produkt gewährt.

3.3 Es wird auch hervorgehoben, dass die Rechtslage bei Mustern und Modellen in den einzelnen Mitgliedstaaten derzeit voneinander abweicht, was dem Funktionieren des Binnenmarktes schadet und den Wettbewerb verzerren kann.

3.4 Weitere, detailliertere Motive werden in der „Begründung“ angeführt, in der im Wesentlichen die Schlussfolgerungen der EFA und nur z.T. des EPEC-Berichts wiederholt oder erneut bekräftigt werden. Im Wesentlichen heißt es, unter den verschiedenen in Erwägung gezogenen Optionen verspreche allein die „Liberalisierung“ „Vorteile in vielerlei Hinsicht und habe keine ernsthaften Nachteile. Sie würde für einen besser funktionierenden Binnenmarkt sorgen und für mehr Wettbewerb auf dem Anschlussmarkt. Außerdem würden die Verbraucherpreise gesenkt und Geschäftsgelegenheiten sowie Arbeitsplätze für KMU geschaffen“.

3.5 Die anderen Optionen seien hingegen im Wesentlichen aus folgenden Gründen nicht empfehlenswert:

- Die Beibehaltung des Status quo mit unterschiedlichen einzelstaatlichen Vorschriften würde die Vollendung des Binnenmarkts behindern;
- ein „verkürzter Geschmacksmusterschutz“ könnte den Inhabern der Rechte die Möglichkeit bieten, während der Geltungsdauer die Preise zu erhöhen (es werden keine konkreten Anhaltspunkte genannt, die dies untermauern würden);
- ein System, das es Dritten erlauben würde, gegen eine „Vergütung“ die Muster anderer zu verwenden, brächte Probleme mit dem Nachweis des Vorhandenseins von Rechten, mit der angemessenen Höhe der Vergütung und mit der Bereitschaft Dritter, diese Vergütung tatsächlich zu entrichten, mit sich;
- „eine Kombination der beiden vorgenannten Alternativen, d.h. ein verkürzter Geschmacksmusterschutz und ein anschließendes Vergütungssystem“, würde relativ hohe Kosten verursachen, und wohl nur wenige UH würden die erforderlichen Investitionen tätigen (vgl. „Finanzbogen zu Rechtsakten“, Ziffer 5.1.2, S. 19).

4. Technische Bemerkungen

4.1 Der schon mehrmals erwähnte EPEC-Bericht räumt ein (Ziffer 3.7), dass Nicht-Originalersatzteile nicht das gleiche Qualitätsniveau gewährleisten wie Originalersatzteile. Denn die UH haben nicht die spezifischen Kompetenzen für die Verarbeitung, Qualität und Technologie, die für die AH typisch sind.

4.2 Moderne Kraftfahrzeuge sind das komplexe Ergebnis des Zusammenbaus unabhängiger Bauteile mit hohem Technologieanteil (z.B. hochwiderstandsfähiger Stahl), die sich nicht nur durch ihre Form und Dimension auszeichnen, sondern auch durch die Qualität des Zusammenbaus (eingesetzte Schweiß- und Klebetechniken) und der Materialien. Daher können Nicht-Originalteile von den Eigenschaften des Originalteils abweichen.

4.3 Bei der Erteilung der Allgemeinen Betriebserlaubnis wird eine Reihe von Frontal- und Seitenaufpralltests durchgeführt, um festzustellen, ob das Fahrzeug den Anforderungen der einschlägigen Richtlinien zum Schutz der Insassen bei einem Unfall genügt. Dazu kommt neuerdings noch die Richtlinie zum Schutz von Fußgängern, die das Ziel hat, Fußgänger beim Zusammenprall mit einem Fahrzeug besser zu schützen. Darin werden die AH verpflichtet, die Frontpartie der Fahrzeuge gemäß bestimmten Sicherheitsanforderungen zu gestalten und spezifische *Crashtests* durchzuführen.

4.4 Die unabhängigen Lieferanten von Ersatzteilen unterliegen jedoch keinerlei präventiver technischer Kontrolle der Teile, die sie auf den Markt bringen, da kein Betriebserlaubnisverfahren für einzelne Bauteile von Fahrzeugen vorgesehen ist, außer bei einigen besonderen Teilen, den „unabhängigen technischen Einheiten“. Dazu zählen, was Karosserieteile anbelangt, die Scheiben, Rückspiegel, Scheinwerfer und Rücklichter. Für die anderen Teile (Motorhaube, Stoßstangen usw.) besteht keinerlei Verpflichtung zu technischen Prüfungen vor der Vermarktung, also auch keinerlei Gewissheit, dass diese Teile dieselben Merkmale aufweisen wie die Originalteile. Die unabhängigen Lieferanten unterliegen lediglich den allgemeinen Sicherheitsvorschriften für Erzeugnisse und der Haftpflicht bei Schäden durch defekte Erzeugnisse.

4.5 Der Verordnungsvorschlag steht auch im Widerspruch zu der wichtigen Richtlinie über Altfahrzeuge („end of life vehicles“). Darin werden die AH verpflichtet, Schwermetalle aus den Bauteilen des Fahrzeugs zu entfernen und die in diesen Bauteilen enthaltenen Stoffe anzugeben, um ihr Recycling zu erleichtern. Außerdem ist der AH verpflichtet, das Fahrzeug so zu konzipieren, dass es bei der Verschrottung leicht demontiert und entsprechend recycelt werden kann. Da unabhängige Lieferanten von nachgebauten Teilen aus offensichtlichen Gründen nicht diesen Verpflichtungen unterliegen, kann beim Einbau von Teilen (z.B. Stoßstangen) mit unbekannter Zusammensetzung die Gefahr bestehen, dass das vorgesehene Entsorgungsverfahren kompromittiert wird, dass etwaige Umweltschäden eintreten und dass höhere Kosten anfallen.

4.6 Die Kommission erklärt zu Recht, „Zweck des Geschmacksmusterschutzes ist (indessen) die Honorierung der geistigen Leistung des Entwicklers eines Musters und der Schutz der Erscheinungsform des Erzeugnisses, nicht jedoch seiner technischen Funktion oder Qualität“ (s. Richtlinienvorschlag, „Begründung“, 2.3). Somit befinden sich der Geschmacksmusterschutz und die Sicherheit von der Konzeption her auf zwei verschiedenen Ebenen. Es darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass die von der Kommission vorgeschlagene Liberalisierung in der Praxis dazu führen könnte, dass die Zahl von Bauteilen, die im Rahmen der unter Ziffer 4.3 erwähnten Tests nicht ausreichend geprüft wurden und nicht den Vorschriften der Richtlinie über Altfahrzeuge entsprechen, auf dem Markt zunimmt. Daher müssen außer den angeblichen Vorteilen, welche die Liberalisierung der Kommission zufolge aufgrund des größeren Wettbewerbs für die Verbraucher hätte, auch die

möglichen höheren Gefahren für die Verbraucher berücksichtigt werden.

5. Schlussbemerkungen und Empfehlungen

5.1 Der EWSA bekräftigt seine bereits in verschiedenen Stellungnahmen eingenommene Haltung, dass Rechten an geistigem Eigentum im Handelsaustausch immer größere Bedeutung zukommt, wozu auch der Rechtsschutz für gewerbliche Muster und Modelle als Grundelement der technischen Innovation wie auch die daraus folgende Notwendigkeit der Bekämpfung von Nachahmungen zählt.

5.2 Der Ausschuss bekräftigt seine Auffassung, dass sich das einem Inhaber eines Musters oder Modells eingeräumte Monopol lediglich auf das äußere Erscheinungsbild eines Produkts, nicht jedoch auf das Produkt als solches bezieht.

5.3 Insofern bekräftigt der Ausschuss seine bereits in früheren Stellungnahmen eingenommene Haltung, dass die Ausdehnung des Rechtsschutzes für Muster und Modelle auf Ersatzteile, die unter die Reparaturklausel fallen, ein Produktmonopol im Sekundärmarkt schaffen würde, das im Widerspruch zum eigentlichen Charakter des Rechtsschutzes für Muster und Modelle stünde.

5.4 Hinzu kommt, dass die durch die Richtlinie 98/71/EG geschaffene Regelung die Beibehaltung unterschiedlicher, ja sogar gegensätzlicher einzelstaatlicher Regelungen gestattete und durch die jüngste EU-Erweiterung noch mehr einzelstaatliche Regelungen hinzukommen, und zwar in einem äußerst wichtigen Bereich für einen äußerst wichtigen Wirtschaftszweig des europäischen Marktes.

5.5 Mit dem Kommissionsvorschlag wird somit die Verwirklichung des Binnenmarktes in diesem Bereich durch die Annäherung der nationalen Systeme angestrebt, indem die Nutzung geschützter Muster und Modelle (auf dem Sekundärmarkt) zum Zweck der Reparatur komplexer Erzeugnisse und zur Wiederherstellung ihres ursprünglichen Aussehens liberalisiert wird.

5.6 Der Ausschuss unterstützt den Kommissionsvorschlag, denn er betrachtet ihn als Teil einer Folge weiterer Initiativen, die seine Zustimmung schon verdient haben, und der Vorschlag kann den Wettbewerb fördern, die Preise senken und insbesondere in KMU neue Arbeitsplätze schaffen.

5.7 Nach Auffassung des Ausschusses könnte der Kommissionsvorschlag jedoch verbessert werden, indem seine Vereinbarkeit mit dem TRIPS-Abkommen klarer und fundierter nachgewiesen, seine Auswirkungen auf die Beschäftigung stärker verdeutlicht und insbesondere den Verbrauchern nicht nur das sowieso gewährleistete Informationsrecht garantiert, sondern auch sein Wahlrecht nicht beeinträchtigt würde, was direkt die Aspekte Sicherheit und Zuverlässigkeit von Produkten unabhängiger Hersteller sowie indirekt die Folgen der Verwendung solcher Teile zur Reparatur komplexer Erzeugnisse (v.a. Pkws) hinsichtlich Restwert und indirekte Kosten (z.B. Versicherungsprämien) anbelangt.

Brüssel, den 8. Juni 2005

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

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Informations- und Messinstrumente für die soziale Verantwortung der Unternehmen in einer globalisierten Wirtschaft“

(2005/C 286/04)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 15. September 2004 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Informations- und Messinstrumente für die soziale Verantwortung der Unternehmen in einer globalisierten Wirtschaft“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 24. Mai 2005 an. Berichterstatteerin war Frau PICHENOT.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 418. Plenartagung am 8./9. Juni 2005 (Sitzung vom 8. Juni) mit 135 gegen 2 Stimmen bei 18 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Mit ihrer Mitteilung vom Juli 2002 über die neue Zielsetzung der sozialen Verantwortung von Unternehmen (SVU) bezog die Kommission die Unternehmen in ihre Strategie für eine nachhaltige Entwicklung ein. Mit der SVU wird die makroökonomische Konzeption einer nachhaltigen Entwicklung mikroökonomisch unteretzt. Die Kommission definiert die soziale Verantwortung der Unternehmen konkret als „freiwillige Einbeziehung sozialer und umweltrelevanter Fragen durch die Unternehmen bei ihren wirtschaftlichen Tätigkeiten und ihren Beziehungen zu ihren Kapitalnehmern (stakeholder)“. Im Anschluss an verschiedene Arbeiten wird die Kommission eine neue Mitteilung zum Thema „Eine Strategie für die Förderung und Entwicklung der SVU in der Europäischen Union“ (*) vorlegen.

1.2 Die Richtlinie 2003/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2003 (1) ändert die 4. Richtlinie aus dem Jahr 1978 über den Jahresabschluss und die 7. Richtlinie aus dem Jahr 1978 über den konsolidierten Abschluss, durch die Einfügung des folgenden Absatzes: „Soweit dies für das Verständnis des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses oder der Lage der Gesellschaft erforderlich ist, umfasst die Analyse die wichtigsten finanziellen und — soweit angebracht — nichtfinanziellen Leistungsindikatoren, die für die betreffende Geschäftstätigkeit von Bedeutung sind, einschließlich Informationen in Bezug auf Umwelt- und Arbeitnehmerbelange.“

1.3 Gute Unternehmensführung, die die einschlägigen OECD-Leitlinien berücksichtigt, und sozial verantwortliche Investitionen gewinnen in der Wirtschaft an Bedeutung. Sozial verantwortliches Investieren bedeutet, ein Wertpapierportfolio nicht lediglich nach seinem Kapitalertrag, sondern auch nach gesellschaftlichen und umweltbezogenen Kriterien zu verwalten.

(*) Anmerkung der Übersetzung: eine deutsche Fassung des Kommissionsdokuments lag zum Zeitpunkt der Übersetzung noch nicht vor.

(1) Siehe Stellungnahme des EWSA 91/2003 vom 22./23. Januar 2003 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien über den Jahresabschluss und den konsolidierten Abschluss, (Berichterstatte: Herr RAVOET) (ABl. C 85 vom 8.4.2003) und Empfehlung der Kommission vom 30. Mai 2001 (2001/453/EG) zur Berücksichtigung von Umweltaspekten in Jahresabschluss und Lagebericht von Unternehmen: Ausweis, Bewertung und Offenlegung.

1.4 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss misst der SVU große Bedeutung bei, damit diese — als Teil einer weltweiten Strategie für nachhaltige Entwicklung — zu einer Triebkraft wird. In der Schlussbemerkung in seiner einschlägigen Stellungnahme (2) bekräftigte der Ausschuss, die SVU sei für ihn ein zentrales Thema, dessen weitere Entwicklung er sehr aufmerksam begleiten und aktiv verfolgen werde. In dem Dokument wird die Auffassung vertreten, dass eine sozial verantwortliche Vorgehensweise auf einer effizienten und dynamischen Anwendung der bestehenden Normen basieren (Rechtsvorschriften und Tarifvereinbarungen) und von freiwilligen Verpflichtungen begleitet werden muss, die über positives Recht hinausgehen. In der Stellungnahme wird die Erarbeitung eines SVU-Konzepts für den spezifischen EU-Kontext in Betracht gezogen.

1.5 Derzeit laufen in allen Mitgliedstaaten der erweiterten Europäischen Union Diskussionen über die SVU, auch wenn Rechtsvorschriften und Rechtspraxis stark voneinander abweichen. Die Bemühungen, das Bewusstsein in den neuen Mitgliedstaaten für das Thema zu schärfen, müssen fortgesetzt werden. Aufgrund dessen wird diese Initiativstimmungnahme — zum Zeitpunkt einer neuen Mitteilung — im Anschluss an das Grünbuch und die Arbeiten des Stakeholder-Forums zur SVU erarbeitet.

1.6 Von Oktober 2002 bis Juni 2004 sind in diesem Forum Vertreter von etwa 20 Organisationen der Arbeitgeber, aus Unternehmensnetzen, der Arbeitnehmer sowie der Zivilgesellschaft, die die übrigen Akteure vertritt, zu einem ersten zivilen bzw. gesellschaftlichen Dialog (3) zusammengekommen. Mit der Methode des Forums, die neben anderen Zielen auf der Suche nach einem Konsens für mehr Transparenz und für die Konvergenz der Instrumente beruhte, sollte erreicht werden, dass gemeinsam die begünstigenden Faktoren und Hindernisse für die SVU bestimmt sowie, falls möglich, Empfehlungen für den weiteren Weg abgegeben werden. Neben der Analyse der Faktoren, die der Verbreitung der SVU hinderlich sind, und jener, die zu ihrer Entwicklung beitragen können, wurden auf dem Forum Anreize herausgearbeitet, die für die Sensibilisierung und Weiterbildung der Akteure in Betracht kommen. Weiter wurde die Empfehlung abgegeben, die Bewertung anhand der großen internationalen Übereinkommen vorzunehmen, die bereits von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet wurden.

(2) Stellungnahme des EWSA zum Thema „Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“ (Berichterstatteerin: Frau HORNUNG-DRAUS), ABl. C 125 vom 27.5.2002.

(3) Diese Fußnote betrifft nicht die deutsche Fassung.

1.7 In dem Entwurf des Verfassungsvertrags heißt es in Artikel I.3, die Europäische Union wirke auf die nachhaltige Entwicklung Europas ... und ... „eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft (hin), die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“. Die SVU ist eines der Instrumente, die darauf abzielen, das Gleichgewicht der drei Pfeiler der Lissabon-Strategie zu wahren: Wirtschaft und Wachstum, Beschäftigung und Europäisches Sozialmodell sowie Umwelt. Sie ist folglich ein Mittel, den sozialen Zusammenhalt zu festigen und auf dem Weg zur Schaffung einer Wissensgesellschaft weiter voran zu schreiten. Hierdurch werden die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Union und die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen ⁽⁴⁾ erhöht.

1.8 Auch wenn multinationale Unternehmen hier einen bedeutenden Anteil besitzen, nimmt der internationale Handel doch bei Unternehmen aller Größenordnungen zu. Innerhalb einer Unternehmensgruppe fließen Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalströme von Land zu Land. Es handelt sich sehr wohl um eine Globalisierung der Wirtschaft und nicht allein um eine Internationalisierung des Handels. Durch diese zunehmende Rolle wächst den Unternehmen auch mehr und mehr soziale Verantwortung zu, die über Staatsgrenzen hinweggeht.

1.9 Vor diesem Hintergrund genügt es nicht mehr, bei den Überlegungen lediglich den Maßstab des europäischen Binnenmarkts im Blick zu haben. Für zahlreiche Unternehmen wurde der Weltmarkt maßgebend, auf dem sich verschiedene Praktiken herausbilden, die wiederum — implizit oder explizit — auf die verschiedenen Konzeptionen der SVU Bezug nehmen. Jede einzelne dieser Konzeptionen, selbst wenn sie Universalität für sich in Anspruch nimmt, ist Ausdruck einer bestimmten Sicht auf Ethik, Gesellschaft, Soziales, Stellung der Unternehmen in der Gesellschaft und Umwelt.

2. Von ersten Versuchen zur Praxisreife: Eine Entwicklung hin zu mehr Transparenz

2.1 Konventionen, Normen und internationale Grundsätze ⁽⁵⁾

2.1.1 Weltweit wächst das Bewusstsein dafür, dass Menschenrechte, Würde am Arbeitsplatz und die Zukunft der Erde als das Funktionieren wirtschaftlicher Betätigung unter ethischen Gesichtspunkten anzusehen sind. Diese Werte werden auf internationaler und europäischer Ebene näher betrachtet.

2.1.2 Die Konventionen, Normen und internationalen Grundsätze, auf die Bezug genommen wird, bestehen aus: der Erklärung der IAO zu international tätigen Unternehmen, der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, den OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der VN.

⁽⁴⁾ Das Wechselspiel von Wettbewerbsfähigkeit und SVU - einer wichtigen und umfassenden Problematik - wird im Rahmen dieser Stellungnahme nicht analysiert.

⁽⁵⁾ In den Schlussfolgerungen des Multistakeholder-Forums ist eine ausführliche Liste enthalten.

2.1.3 Zu diesen grundlegenden Texten gehören weiter Richtlinien der Vereinten Nationen für den Verbraucherschutz sowie die Anforderungen an die Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln im Kodex Alimentarius. Im Bereich Umwelt und Governance ist zudem angezeigt, auf die Übereinkommen Bezug zu nehmen, die bei den neuen Maßnahmen zum APS+ zu beachten sind. ⁽⁶⁾

2.1.4 Die internationale Gemeinschaft hat sich verpflichtet, die Millenniumsziele bis zum Jahr 2015 zu erreichen. Dem in Johannesburg angenommenen Plan zufolge ist die SVU ein Instrument für eine stärker auf Gerechtigkeit und soziale Integration ausgerichtete Globalisierung. In dem Plan erging eine nachdrückliche Aufforderung an die Unternehmen in ihrer Vielfalt und alle ihre Finanzierer, zur weltweiten nachhaltigen Entwicklung beizutragen.

2.1.5 Die Redaktionsgruppe des Berichts „Eine faire Globalisierung“ ⁽⁷⁾ unterstreicht, dass Initiativen im Hinblick auf ihre Glaubwürdigkeit transparent sein und von dem Willen getragen werden müssen, Rechenschaft abzulegen. Dies setze wiederum voraus, dass effektive Evaluierungssysteme für die Ergebnisse existieren, dass die Öffentlichkeit informiert wird und eine Kontrolle stattfindet.

2.1.6 Der EWSA empfiehlt allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sämtliche IAO-Übereinkommen, von denen sie betroffen sind, zu ratifizieren und in nationales Recht umzusetzen.

⁽⁶⁾ Übereinkommen im Zusammenhang mit der Umwelt und den Grundsätzen verantwortungsvoller Staatsführung

Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozon-schicht führen

Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung
Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe

Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen

Übereinkommen über die biologische Vielfalt

Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt

Kyoto-Protokoll zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen

Einheitsübereinkommen der Vereinten Nationen über Suchtstoffe (1961)

Übereinkommen der Vereinten Nationen über psychotrope Stoffe (1971)

Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen (1988)

Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption

EWSA-Stellungnahme 132/2005 vom 9.2.2005 zum Thema „Schema allgemeiner Zollpräferenzen“ (Berichtersteller: Herr PEZZINI).

⁽⁷⁾ Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung vom Februar 2004: „Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen“, Februar 2004.

EWSA-Stellungnahme 252/2005 vom 9.3.2005 zum Thema „Die soziale Dimension der Globalisierung - der politische Beitrag der EU zu einer gleichmäßigen Verteilung des Nutzens“ (KOM(2004) 383 endg.) (Berichtersteller: Herr ETTY und Frau HORNING-DRAUS).

2.2 Der europäische Rechtsrahmen ⁽⁸⁾

2.2.1 Der Europarat ergänzt diese Gesamtheit internationaler Maßstäbe um die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und die Europäische Sozialcharta. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich eigene Rechtsvorschriften gegeben, die unter der Bezeichnung „Gemeinschaftlicher Besitzstand“ (*Acquis Communautaire*) bekannt sind. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg und der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg sind Garanten dieser europäischen Rechtsvorschriften. Die im Jahre 2000 in Nizza proklamierte Charta der Grundrechte der Union leitet eine neue Phase ein, denn die Unterteilung in zivile und politische Rechte auf der einen Seite und wirtschaftliche und soziale Rechte auf der anderen Seite wird aufgegeben. Auf dem Multistakeholder-Forum wurde erneut bekräftigt, dass das Konzept der SVU auf all diesen Rechtsvorschriften insgesamt basiert.

2.2.2 Das Unternehmen ist Teil der menschlichen Gesellschaft und nicht allein Glied eines Wirtschaftssystems. Seine wichtigste Aufgabe ist, Güter herzustellen oder Dienstleistungen zu erbringen, wodurch Arbeitsplätze geschaffen, Einkommen verteilt und Steuern gezahlt werden. In dieser Funktion ist es Teil der Gesellschaft. Bereits seit langem wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Unternehmens an Management- und Buchhaltungsinstrumenten gemessen. Diese sind verbesserungsfähig und werden in regelmäßigen Abständen angepasst.

2.2.3 Im europäischen Modell der sozialen Marktwirtschaft wird ein Unternehmen nicht als eine schlichte Kapitalgesellschaft, oder Punkt, in dem Verträge zusammenlaufen, sondern eher als eine Gemeinschaft angesehen, in der der soziale Dialog stattfinden sollte. Eine Kapitalgesellschaft besteht lediglich durch ihre Anteilseigner, ein Unternehmen hingegen ist — völlig unabhängig von seinem Rechtsstatus — Teil der Gesellschaft und nicht allein ein Glied der Wirtschaft.

2.2.4 Das Modell, das die Beteiligten (*Stakeholder*) einbezieht, ist neben dem Modell, das sich ausschließlich an den Gewinnen der Anteilseigner (*Shareholder*) orientiert, tatsächlich von Bedeutung. Ein Unternehmen nimmt seine Verantwortung dann bestmöglich wahr, wenn es den Erwartungen der verschiedenen Beteiligten Aufmerksamkeit schenkt.

2.2.5 In dem Grünbuch „Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“ wird betont: „Die soziale Verantwortung der Unternehmen ist im Wesentlichen eine freiwillige Verpflichtung der Unternehmen, auf eine bessere Gesellschaft und eine sauberere Umwelt hinzuwirken.“ In den Stellungnahmen des EWSA zum Grünbuch und zum Thema „Die soziale Dimension der Globalisierung — der politische Beitrag der EU zu einer gleichmäßigen Verteilung des Nutzens“ zur sozialen Dimension der Globalisierung wird bekräftigt: „Sozial verantwortlich handeln bedeutet, dass Unterneh-

⁽⁸⁾ Eine vollständige Liste ist in den Schlussfolgerungen des Multistakeholder-Forums enthalten.

men die bestehenden sozialen Regeln aktiv anwenden und sich dafür engagieren, dass in den Beziehungen zu den relevanten Akteuren ein Geist der Partnerschaft herrscht.“

2.2.6 Die Union muss ihre Vorstellung von dem, was sie unter einem europäischen Unternehmen versteht, klarstellen. Hierdurch würden die verschiedenen Beteiligten zu einem Dialog und zum Meinungsaustausch über Erfahrungen mit den SVU-Messinstrumenten ermutigt, sodass SVU-Praktiken Innovationen weiter fördern und innerhalb der verschiedenen Unternehmensarten verbreitet werden können.

2.3 Die Instrumente der SVU: Maßstäbe zur Auslegung der Rechtsvorschriften ⁽⁹⁾

2.3.1 Die Rechtsvorschriften werden mithilfe konkreter Instrumente ausgelegt, die öffentliche oder private Institutionen (Instrumente, die überwiegend aus Ländern stammen, in denen Gewohnheitsrecht gilt) geschaffen haben: Maßstäbe und Methoden, wie diese Maßstäbe anzulegen sind. Diese Instrumente enthalten verschiedene Auslegungsmöglichkeiten der Rechtsvorschriften, die von dem soziokulturellen Hintergrund derjenigen abhängen, die sie konzipiert haben. Dabei handelt es sich um Unternehmensvereinigungen, öffentliche Normungsstellen, Wirtschaftsprüfer, Rating-Agenturen, Universitäten, Bürgervereinigungen sowie Behörden. Die Instrumente sind zahlreich und überwiegend privater Natur. Sie stehen häufig in Konkurrenz zueinander und sind bisweilen nicht miteinander vereinbar.

2.3.2 Einige Maßstäbe wurden veröffentlicht: auf internationaler Ebene: z.B. ISO 9000, ISO 14000, SA 8000, AA 1000, GRI-Initiative, auf europäischer Ebene: EMAS, SME Key oder Eurosif, Bilan sociétal ⁽¹⁰⁾ oder für die nationale Anwendung: Gesetze, Verordnungen und Empfehlungen.

2.3.3 Die Wirtschaftsteilnehmer — auf die Fondsverwaltung spezialisierte Analysten sowie Bewertungsagenturen mit sozialer und umweltrelevanter Ausrichtung — greifen auf die Gesamtheit internationaler Normen zurück. Durch genauere Kriterien präzisieren sie deren Grundsätze (Werte). Anschließend messen sie anhand signifikanter, praktikabler, verständlicher und vergleichbarer Indikatoren, inwieweit die Kriterien erfüllt werden — und zwar in qualitativer und quantitativer Hinsicht.

2.3.4 Diese Wirtschaftsteilnehmer sind dafür verantwortlich, die Bewertung der Risiken anderer als finanzieller Art für die Investoren und Verbraucher glaubwürdig zu machen, wodurch die SVU zu einem Faktor für Wettbewerbsdifferenzierung auf dem Markt wird. Ihre eigene Glaubwürdigkeit müssen die Beteiligten durch eine Selbstregulierung in der Berufssparte sicherstellen. Die Schaffung der Norm CSRR-QS 1.0 belegt den Willen, diese Richtung einschlagen zu wollen.

⁽⁹⁾ Siehe „ABC der SVU-Instrumente“ (ABC of CSR Instruments) der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten & Chancengleichheit.

⁽¹⁰⁾ Dieser „Bilan sociétal“ der Sozialwirtschaft ist ein Instrument zur umfassenden Diagnose, das auf einem Bewertungsprinzip beruht, bei dem unternehmensinterne und -externe Beteiligte aufeinander treffen.

2.3.5 Der Globale Pakt des Generalsekretärs der Vereinten Nationen ist eines der freiwilligen Instrumente, dem sich annähernd zweitausend Unternehmen aus der ganzen Welt angeschlossen haben.

2.3.6 Eine durchaus beachtliche Zahl multinationaler Unternehmen bedient sich immer wieder der GRI-Leitlinien (Global Reporting Initiative) Die internationale Organisation für Normierung — ISO — hat im Jahr 2005 mit spezifischen Arbeiten zu Leitlinien für die soziale Verantwortung von Unternehmen ⁽¹⁾ (ISO 26000) begonnen.

2.3.7 Im Rahmen der Arbeiten der Ausschüsse des sozialen Dialogs konnte zwischen den Sozialpartnern ⁽²⁾ eine gemeinsame Basis zur SVU gefunden werden. Folgende gemeinsame Initiativen wurden beschlossen: der SVU-Verhaltenskodex für die Hotelbranche, die gemeinsame SVU-Erklärung für den Handel sowie der SVU-Verhaltenskodex für die Zucker-, wie auch für die Textil-, Leder- und Bekleidungsindustrie sowie kürzlich für den Bankensektor.

2.3.8 Diese sind um Verhaltens- und unternehmensinterne Kodizes zu ergänzen, die bisweilen durch die Unternehmensleitung allein beschlossen, nach Beratung mit verschiedenen Beteiligten verfasst, oder aber mit Arbeitnehmervertretern ausgehandelt werden. Einige dieser Kodizes bleiben jedoch hinter den IAO-Normen zurück.

2.3.9 Andere Instrumente hingegen werden nicht verbreitet. Die genaue Methodik einer Bewertungsagentur — die Indikatoren für die Messung, inwieweit jedes einzelne Kriterium erfüllt wird — sind ein „Werkzeug“ für die Tätigkeit einer Agentur am Markt, und steht daher gegenüber denjenigen, die im gleichen Bereich Bewertungen durchführen, in einem Konkurrenzverhältnis.

2.3.10 Die Instrumente können durch die Unternehmen selbst — in freiwilliger Form — eingesetzt werden, wie zum Beispiel der „*Bilan sociétal*“ (Sozialbilanz) oder aber sozial verantwortlichen Investoren zur Verfügung stehen. Sie können auch für Endverbraucher bestimmt sein. Gütezeichen für ethischen Handel oder Umweltgütezeichen sind für Einzelkunden ein Hilfsmittel bei ihren Kaufentscheidungen. Aufklärungskampagnen — zum Beispiel die Kennzeichnung von Kleidung nach ethischen Gesichtspunkten (Clean Clothes Campaign) — haben dazu beigetragen, dass sich große Teile der Bevölkerung der Probleme bewusst wurden. Hierdurch wurde der Grundstein für einen verantwortungsvollen Verbrauch gelegt. Etikettierungssysteme können zuweilen Schwierigkeiten mit sich bringen, wenn es darum geht, homogene und gültige Kriterien aufzustellen, die genügend Vertrauen wecken und tatsächlich zuverlässige Informationen liefern sollen.

3. Eine zuverlässigere und transparentere soziale Verantwortung der Unternehmen

3.1 Allgemeine Überlegungen

3.1.1 Die SVU-Instrumente müssen Anforderungen an Anpassungsfähigkeit, Relevanz und Zuverlässigkeit gerecht wer-

⁽¹⁾ Guidance on social responsibility (Leitfaden zur Sozialen Verantwortung von Unternehmen).

⁽²⁾ Informationsbericht zum Thema „Aktueller Stand der Koregulierung und der Selbstregulierung im Binnenmarkt“ (Berichtersteller: Herr VEVER).

den. Diesen Charakteristika und ihrer Wechselwirkung untereinander ist in einem Konzept Rechnung zu tragen, das die Vielfalt berücksichtigt und sich zugleich an universelle Werte sowie an Grundsätze anlehnt, die in Gegensatz zueinander gebracht werden können.

3.2 Übereinstimmung der Instrumente

3.2.1 Die Instrumente müssen mit der Gesamtheit der international anerkannten Maßstäbe in Einklang stehen.

3.2.2 Sie müssen auch mit den europäischen Standards und dem gemeinschaftlichen Besitzstand (*Acquis Communautaire*) übereinstimmen.

3.2.3 Die Einhaltung der vor Ort geltenden Rechtsvorschriften kann von Unternehmen jederzeit verlangt werden. Der Mehrwert, der durch die Verantwortlichkeit der Unternehmen in ihrem gesellschaftlichen Umfeld geschaffen wird, differiert je nach sozioökonomischem Hintergrund (früher industrialisierte Länder, Entwicklungsländer, ärmere Länder).

3.2.4 In weniger fortgeschrittenen Ländern können sich Unternehmen dazu veranlasst sehen, Lücken der öffentlichen Verwaltung zu schließen, indem sie für Gesundheit, Unterkunft und Bildung ihrer Angestellten oder sogar deren Familien sorgen. Vor diesem Hintergrund können SVU-Instrumente nützlich sein, um ein klares Bild davon zu erhalten, inwieweit die auf eigene Initiative der Unternehmen ergriffenen Maßnahmen effizient und von Nutzen für alle Beteiligten sind.

3.3 Relevanz der Instrumente

3.3.1 Ein- und dasselbe Kriterium lässt sich anhand verschiedener Indikatoren messen. Beispielsweise lässt sich die „Nicht-diskriminierung der Geschlechter“ anhand folgender Gesichtspunkte feststellen: der Frauenanteil im Verwaltungsrat oder auf der Direktionebene, das Gehalt von Frauen im Vergleich zu dem der Männer sowie die Anzahl Stunden, die Frauen für Fort-/Weiterbildung im Verhältnis zu den Männern erhalten. Beim Kriterium „Schaffung von Arbeitsplätzen“ bei Produktionsverlagerungen ist der maßgebliche Indikator partiell, sofern er sich auf ein einziges Gebiet bezieht; ein globaler Indikator muss sämtliche Entlassungen im Ausgangsland und Einstellungen im Zielland berücksichtigen.

3.3.2 Dem tatsächlich maßgeblichen Aktionsbereich eines gemessenen Objekts sollte große Bedeutung beigemessen werden. Zum Beispiel ist das Durchschnittsgehalt der Beschäftigten eines Unternehmens dann nicht maßgeblicher Indikator, wenn dieses seinen Zulieferern Bedingungen auferlegt, die es letzteren unmöglich machen, ihren eigenen Angestellten ein angemessenes Gehalt zu zahlen.

3.3.3 Da die SVU über positives Recht hinausgeht, kann die Heterogenität der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zu widersinnigen Ergebnissen führen. Beispielsweise wird ein Unternehmen, das durchschnittliche Umweltverschmutzungen verursacht, in einem Land, das keine Rechtsvorschriften über Emissionen in die Atmosphäre erlassen hat, gut bewertet; in einem Land, in dem eine strenge Regelung besteht, erhält eine vergleichbare Fabrik jedoch schlechte Noten. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, die im gemeinschaftlichen Acquis festgeschriebenen Standards für soziale und umweltbezogene Verantwortung von Unternehmen als Mindestplattform anzusehen, die jedoch ständig verbessert werden.

3.4 Zuverlässigkeit der Instrumente

3.4.1 Der Indikator muss einen Vergleich in Raum und Zeit ermöglichen.

- Er muss es erlauben, die Entwicklung eines Phänomens über mehrere Jahre hinweg zu messen.
- Er muss den Vergleich eines Phänomens an verschiedenen Orten ermöglichen. Dabei sind Zweideutigkeiten zu vermeiden. So kann etwa der Posten „Investitionen in die berufliche Bildung“ nur die an eine Bildungseinrichtung gezahlten Beträge oder aber auch die Lohnkosten für die geschulten Arbeitnehmer umfassen.

3.4.2 Es ist nicht erforderlich, die Zusammenfassung aller Daten in systematischer Form anzustreben. Zum Beispiel macht es Sinn, die Emissionen von Treibhausgasen zu addieren, da sich diese weltweit auswirken; dies gilt jedoch nicht für den Wasserverbrauch, da sich dieser in Abhängigkeit von den örtlichen Vorkommen auswirkt.

3.4.3 Der Indikator ist mit einem „Qualitäts-Beiblatt“ zu versehen; hier ist insbesondere aufzuführen, wer die Daten gewonnen hat und nach welchen Methoden dies geschehen ist.

- Messinstrumente für physikalische Größen (zum Beispiel Messgeräte für Gasemissionen) müssen an der richtigen Stelle aufgestellt und vorschriftsmäßig geeicht sein. Bei eher qualitativen Indikatoren (zum Beispiel berufliche Bildung) müssen die Bewertung sehr präzise und die Auswertungsmethode eindeutig sein.
- Es muss aufgeführt werden, wer die Daten erhoben hat, da Statut und Lage der erfassenden Stelle Auswirkungen haben. Zweckmäßig ist, dass ein Verantwortlicher vor Ort die Zahlen durch einen Beteiligten oder einen vertrauenswürdigen Dritten bestätigen lässt, etwa technische Daten durch ein Bewertungsunternehmen, soziale Daten durch Personalvertreter oder Umweltdaten durch eine NRO.

3.4.4 Diese Vorgehensweise läuft darauf hinaus, dass ein Gütesiegel für Verfahrensweisen oder Ergebnisse vergeben bzw. entsprechende Zertifikat erteilt werden können. Hier muss ein außenstehender Dritter tätig werden, der fachkundig und unabhängig ist. Dabei spielen die betroffenen Berufssparten sowohl im Hinblick auf das Verfahren als auch die Ergebnisse eine wichtige Rolle.

4. SVU-Instrumente: Den Anwendungsbereich ausweiten und die Qualität erhöhen

4.1 Die Informationspraxis weiterentwickeln

4.1.1 Die jährliche Berichterstattung wird in großen Unternehmen mehr und mehr zur Selbstverständlichkeit. Dies entspricht den Forderungen nach Transparenz in Bezug auf die Unternehmensstrategie — einschließlich SVU-Praktiken. Die Qualität der Unterrichtung der Öffentlichkeit ist jedoch — nach wie vor — sehr unterschiedlich. Sie muss folglich erhöht werden.

4.1.2 KMU oder nicht börsennotierte Gesellschaften sind nur selten Gegenstand der Studien zur Informationsqualität, denn diese konzentrieren sich auf große Unternehmen. Dennoch haben die Unternehmen, die ein EMAS- oder ISO-14001-Zertifikat erhalten haben, regelmäßig eine Umwelterklärung abzugeben. Die Kosten einer solchen Bewertung hindern zahlreiche KMU daran, sich dieser Prüfung zu unterziehen; dies umso mehr, als es sich um eine Kontrolle zu einem Zeitpunkt „t“ handelt, die eine regelmäßig wiederkehrende Neubewertung erfordert.

4.1.3 Wegen fehlender Finanzmittel und Mangels an Personal können von den KMU nicht von Anfang an Informationen in einem Umfang gefordert werden, wie es bei großen Unternehmen der Fall ist. Dennoch sollten die KMU ermutigt werden, die jeweiligen Beteiligten mehr und mehr über ihre verantwortlichen Praktiken zu informieren, dies unabhängig davon, ob diese eher zurückhaltend oder aber beachtenswert sind.

4.1.4 Darüber hinaus existieren Netze, die von privaten, öffentlichen oder halbstaatlichen Einrichtungen — einschließlich universitärer Forschung — geknüpft wurden. Sie informieren über SVU und stellen deren Verbreitung auf nationaler, europäischer (insbesondere CSR Europe und die Stiftung in Dublin) oder globaler Ebene (insbesondere WBCSD und die IAO-Datenbank) sicher. Die Netze sollten bei der Verbreitung ihrer Ergebnisse unterstützt werden, wobei die Nutzer in transparenter Weise über die Vielfalt der Beteiligten und Methoden informiert werden sollten.

4.1.5 Einige Mitgliedstaaten haben in der Schulpädagogik Neuerungen eingeführt, die das Bewusstsein von Verbrauchern wecken sollen. Die internationalen Standards sollten in der Ausbildung junger Europäer einen festen Stellenwert erhalten.

4.2 Instrumente voneinander abgrenzen

4.2.1 Die Einheit der Grundsätze und die Wahrung der Vielfalt sind miteinander in Einklang zu bringen.

4.2.1.1 Einheit: Sofern maßgeblich, müssen die Indikatoren miteinander kombiniert werden können, um ein Gesamtbild der Praktiken des bewerteten Unternehmens zu vermitteln.

4.2.1.2 Vielfalt: Bei den Indikatoren müssen die sozioökonomischen, rechtlichen und kulturellen Gegebenheiten sowie Unternehmensarten und -größen der verschiedenen geographischen Zonen und unterschiedlichen Wirtschaftszweige berücksichtigt werden.

4.2.2 Es wäre sinnvoll, wenn die Indikatoren Vergleiche (*Benchmarks*) sowohl in geographischer Hinsicht wie auch branchenspezifisch ermöglichen: zwischen verschiedenen Einheiten desselben Unternehmens oder desselben Konzerns, zwischen Einheiten einer bestimmten Branche und zwischen Einheiten eines bestimmten Gebiets.

4.2.3 Es sollten bestimmte spezifische Instrumente vorgesehen werden: Für verarbeitendes Gewerbe und Dienstleistungen müssen die Indikatoren nicht zwingend identisch sein. Auf Grundlage gleicher Konzeptionen sollten konkrete und branchenspezifische Indikatoren jeweils zugeschnitten sein auf: Leistungen der Daseinsvorsorge, Hersteller von Verbrauchsgütern und Anbieter von Dienstleistungen des täglichen Bedarfs, gewerbliche und nichtgewerbliche Aktivitäten, multinationale Gruppen und KMU.

4.2.4 In den großen Zweigen des verarbeitenden Gewerbes und der Dienstleistungen erfordert der sektorale Zusammenhalt, dass Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände der jeweiligen Branche — auf europäischer oder anderer geeigneter Ebene — auf ihre Branche zugeschnittene Maßstäbe und entsprechende Instrumente aushandeln. Die zunehmende Zahl der Rahmenvereinbarungen zwischen internationalen Gewerkschaften und multinationalen Gesellschaften eröffnet in dieser Hinsicht Perspektiven. Es wäre begrüßenswert, wenn diese Kriterien und Indikatoren gemeinsam mit den Partnern des sektorbezogenen sozialen Dialogs geschaffen würden, ohne dass auf eventuelle Beiträge anderer Beteiligter verzichtet wird.

4.3 Den Einsatzbereich der Instrumente ausweiten

4.3.1 SVU-Instrumente sollen von immer mehr Beteiligten eingesetzt werden. Bereits jetzt gewinnen nicht-finanzielle Risiken an Bedeutung, z.B. der Verlust des guten Rufs, das Kohäsionsrisiko (ein schlechtes soziales Klima im Unternehmen) und unredliche Verhaltensweisen (Korruption, strafbare Verwendung von Insiderkenntnissen, Betrug, unlauterer Wettbewerb, Fälschung). Investoren, insbesondere einige Verwalter von Arbeitnehmer-Sparfonds, ethischen Fonds oder sozialverträglicher Investitionen (SVI), berücksichtigen diese nicht-finanziellen Risiken, die sich zu Marktkriterien entwickeln.

4.3.2 Bei Exportkrediten von Banken und Kreditbürgschaften durch spezialisierte Gesellschaften müsste die Politik des betroffenen Staats im Bereich nachhaltige Entwicklung und die SVU-Strategie der Unternehmen in dem betreffenden Land im Rahmen des Ratings besser als bislang berücksichtigt werden.

4.3.3 Kommt es durch SVU-Praktiken zu einer messbaren Verringerung der Risiken eines Unternehmens, so sollten Banken und Versicherungen dies in ihren Tarifen berücksichtigen.

4.3.4 Im öffentlichen Auftragswesen wird zumeist nach der einfachen Regel des günstigsten Gebots verfahren. Es wäre hilfreich, mehr qualitätsbezogene Kriterien wie zum Beispiel die

Haltung eines Bieters in Bezug auf die SVU in die Ausschreibung einzubeziehen, wie es die Europäische Union mit der Kategorie APS+ im System der Handelspräferenzen praktizieren wird.

4.3.5 Die Europäische Union nimmt in ihren bilateralen Abkommen auf die OECD-Leitlinien Bezug, beispielsweise im Assoziierungsabkommen EU-China. Sie ist entschlossen, fundamentale Normen in ihren Handelsbeziehungen mit Schwellenländern, z.B. Brasilien, Indien und China, stärker zu berücksichtigen. Sie muss das Thema „SVU-Konvergenz“ regelmäßig auf die Agenda des Transatlantischen Dialogs setzen und dieses Vorgehen im Dialog EU-Kanada beibehalten.

4.3.6 Voraussetzung für einen häufigeren Einsatz der SVU-Instrumente ist die Stärkung der OECD-Mechanismen; insbesondere dadurch, dass die Leistungsfähigkeit der nationalen Kontaktstellen in allen OECD-Mitgliedstaaten verbessert wird. Die Europäische Union muss die Länder, die nicht Mitglied der OECD sind, dazu anhalten, sich die Prinzipien dieser Organisation zu eigen zu machen. Die Mitwirkung der Behörden aller OECD-Mitgliedstaaten ist von besonderer Bedeutung für die Effizienz des Überwachungssystems.

4.4 Eine neue Generation Instrumente schaffen

4.4.1 Die GRI-Leitlinien (Global Reporting Initiative) sind ein anerkanntes privates Bezugssystem, das noch verbesserungsfähig ist. Die europäischen Akteure sollten sich äußerst aktiv in die Revisionsarbeiten 2005/2006 dieses Organismus einbringen, um dessen Methoden und Kriterien besser an den europäischen Kontext anzupassen.

4.4.2 Die internationale Organisation für Normierung — ISO — beschloss im Juni 2004, Leitlinien für die soziale Verantwortung von Unternehmen (*guidance on social responsibility*) zu erarbeiten. Dennoch werden die ISO-26000-Leitlinien — im Gegensatz zu den ISO-9000-Normen zum Qualitätsmanagement und ISO-14000 zum Umweltmanagement — nicht Bestandteil des Managementsystems und nicht zertifizierbar sein. Das Präsidium und das Sekretariat der Arbeitsgruppe werden gemeinsam durch ein Schwellenland, Brasilien, und ein früher industrialisiertes Land, Schweden, wahrgenommen. Die auf drei Jahre angelegten Arbeiten haben im März 2005 begonnen; die Veröffentlichung des Leitfadens ist für Anfang 2008 geplant. Der EWSA schenkt dieser Initiative besondere Aufmerksamkeit.

4.4.3 Der EWSA schlägt vor, dass ein Informationsportal zu den SVU-Praktiken großer Unternehmen eingerichtet wird, das auf Angaben basiert, die die Unternehmen selbst liefern. Sie werden „auto-deklarativ“ und — nach dem derzeitigen Stand der Dinge — nicht durch die betroffenen Beteiligten untermauert werden. Wünschenswert ist, dass ein institutioneller Beobachter die Erklärungen der Unternehmen und die Einschätzungen der Beteiligten einander annähert. Eine Einrichtung wie die Dubliner Stiftung könnte eine derartige Aufgabe zur Qualitätsanalyse auf sich nehmen. Der Ausschuss regt an, dies im Rahmen des Arbeitsprogramms der Europäischen Stelle zur Beobachtung des Wandels (ESBW) zu debattieren.

5. SVU: Vom unternehmerischen Impuls zu einer freiwilligen Verpflichtung unter Einbeziehung der Beteiligten

5.1 Transparentes Handeln

5.1.1 Die freiwillig eingegangenen Verpflichtungen eines Unternehmens müssen öffentlich bekannt gemacht werden und ihre Effektivität muss jederzeit nachprüfbar sein. Beispielsweise muss ein Unternehmen, das die Absicht bekundet hat, Menschen mit Behinderungen einzustellen, die Einstellungsquote und Angaben darüber veröffentlichen, wie die entsprechenden Arbeitsplätze behindertengerecht gestaltet wurden. Anhand konkreter und möglichst umfassender Informationen kann am besten in Erfahrung gebracht werden, in welchem Umfang ein Unternehmen seinen Verpflichtungen nachkommt. Da soziale Verantwortung an Taten, und nicht an Worten zu messen ist, muss ein Unternehmen transparent sein.

5.2 Erstellung von Berichten und Informationsarbeit voneinander abgrenzen

5.2.1 Erstellung von Berichten

5.2.1.1 Im Rahmen der Berichterstattung wird in einem der Öffentlichkeit zugänglichen Dokument darüber Rechenschaft abgelegt, in welcher Form ein Unternehmen wirtschaftliche, soziale und umweltbezogene Aspekte seiner Tätigkeit angeht. Durch den Bericht lässt das Unternehmen zu, dass die Beteiligten ihm Fragen stellen können.

5.2.1.2 Seit es Kapitalgesellschaften gibt, legt das Verwaltungsorgan der Aktionärsversammlung Rechenschaft ab. Seit so langer Zeit also werden Informationen — zumindest im Hinblick auf die Erhebung von Steuern und Sozialabgaben — von öffentlichen Stellen schon angefordert. Seit Jahrzehnten werden zudem den Arbeitnehmern in zahlreichen europäischen Ländern ein Teil der Informationen übermittelt. Neu ist, dass die Informationen nunmehr auch an die Zivilgesellschaft insgesamt gerichtet werden und vollständig sind.

5.2.1.3 Mit einer umfassenden Berichterstattung werden demnach alle expliziten oder impliziten Fragen der Beteiligten beantwortet. Sie ist ein Instrument des Dialogs und kann interaktive Konsultations- bzw. Konzertierungssysteme einschließen. Von einer detaillierten Analyse der Indikatoren ausgehend wird im Jahresbericht die Gesamtheit der Leistungen des Unternehmens dargelegt, das heißt seine Fähigkeit, die folgenden Zielvorgaben in Einklang zu bringen: Gewinnerzielung, soziale Effizienz und Umweltauswirkungen. Im Bericht werden die Ziele, die Mittel zur Umsetzung und die Fristen aufgeführt. Es handelt sich um einen globalen Fortschritt.

5.2.2 Informationsarbeit

5.2.2.1 Jegliche andere, derzeit übliche Tätigkeit gegenüber der breiten Öffentlichkeit ist Informationsarbeit, bei der Unternehmenswert zur Geltung gebracht und der Öffentlichkeit eine positive Vorstellung bzw. ein positives Bild von dem Unternehmen vermittelt werden sollen.

5.2.2.2 Hierzu stellt die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit eines Unternehmens die Verpflichtungen und Ergebnisse bezüglich guter Praktiken in das Zentrum der Aufmerksamkeit. Es kann derart verfahren werden, dass ein Vergleich mit anderen Unternehmen angestellt wird, um die eigenen Vorzüge bekannt zu machen und zu untermauern, warum das Unternehmen Gütesiegel erhalten hat. Die Informationsarbeit darf die Erstellung von Berichten jedoch nicht ersetzen.

5.3 Informationsqualität

5.3.1 Abweichende Verhaltensweisen im Bereich Informationen können finanzieller (gefälschte Bilanzen) oder nicht-finanzieller Art (irreführende Werbung) sein. Derartige Praktiken sind strafbewährt.

5.3.2 Eine gute Informationsqualität verlangt eine Organisation; die die Geschäftsleitung einbezieht, um zum Beispiel folgende Aufgaben wahrzunehmen: als Anlaufstelle für die Beteiligten dienen; interne Steuerung über ein Netz an Ansprechpartnern gewährleisten; bewährte Praktiken in der Gruppe erfassen und verbreiten; Berichte verfassen sowie ein internes Verfahren für die Datenerhebung definieren, einschließlich der Konsultation der Beteiligten zu der Erfassung, der Auseinandersetzung mit den Arbeitnehmervertretern, sowie der Durchführung von Kohärenztests und einer Bewertung durch die zuständige Arbeitsgruppe.

5.3.3 Dabei sind die Beteiligten je nach Branche, Land und Gebiet unterschiedlich. Sie sollten möglichst vollständig erfasst werden. Je enger ein Unternehmen die Beteiligten in die Entwicklung seiner SVU-Strategie einbindet, desto mehr Glaubwürdigkeit erzielt es gegenüber Medien und Zivilgesellschaft.

5.3.4 Die betroffenen Beteiligten und/oder vertrauenswürdige Dritte werden in die Datenerfassungs- und Berichterstellungsprozesse einbezogen, wenn es im jeweiligen Zusammenhang opportun ist. Fehlen derartige Einrichtungen, muss zumindest ein Überwachungsausschuss damit beauftragt werden, die Einhaltung der Verhaltenskodizes zu kontrollieren. Fehlen Gewerkschaften, sollten für Arbeitshygiene und Sicherheit am Arbeitsplatz zuständige Ausschüsse sowie die örtlichen Menschenrechtsorganisationen als Ansprechpartner für diese Überwachung anerkannt werden. Ein weiteres Beispiel: Im Bereich Lebensmittelsicherheit sollten Forschungsinstitute und Verbraucherverbände eingeschaltet werden. Händler und Dienstleister sollten Verbraucherverbände und Nutzer in die Entwicklung ihrer Strategien für nachhaltige Entwicklung einbinden.

5.4 Dialog mit den Beteiligten

5.4.1 Freiwillige Verpflichtungen und ein kontrollierter Dialog mit den Beteiligten stehen in einem unauflöslichen Zusammenhang. Eine freiwillige Verpflichtung ist lediglich ein Mittel auf dem Weg zum Ziel, das weiter darin besteht, Werte zu schaffen und die wirtschaftliche, soziale und umweltbezogene Leistungsfähigkeit zu verbessern. Folglich ist das Unternehmen gewillt, etwas „zu tun“ und dies somit auch „mitzuteilen“.

5.4.2 Das bedeutet, dass sich Unternehmen freiwillig verpflichten, die Erwartungen der Beteiligten zu erfüllen, deren Interessen Rechnung zu tragen und ihre Maßnahmen in diesem Bereich transparenter zu gestalten. Den Dialog mit den Beteiligten zu akzeptieren setzt voraus, dass ein Unternehmen das Zep-ter für die Aspekte in der Hand behält, zu denen es sich ver-pflichten soll. Angesichts der Vielfalt von Erwartungen und Interessen kann das Unternehmen diese nach objektiven Maßstäben und seiner eigenen Strategie in eine Rangordnung bringen.

5.4.3 Die einzelnen Beteiligten können ihre Erwartungen zum Ausdruck bringen, sie haben jedoch nicht dieselbe Legiti-mität. So können etwa interne Beteiligte eine höhere Legitimität besitzen als weiter entfernt stehende. Ein Unternehmen, das ja nicht über unendliche Mittel verfügt, kann auch nicht sämtliche legitimen Anliegen berücksichtigen. Entscheidungen über die Rangordnung zwischen den verschiedenen Anliegen können aus Verhandlungen und Konsultationen hervorgehen, verlangen jedoch letztlich eine unternehmerische Entscheidung.

5.4.4 Dieser Dialog hat für die Beteiligten, die an der Wert-schöpfungskette beteiligt sind, besondere Bedeutung. Ein Auf-traggeber muss seine Zulieferer und Subunternehmer dabei unterstützen, sozial verantwortliche Praktiken zu verbessern. Den eigenen Partnern sollten keine paradoxen Weisungen erteilt werden — dies wäre der Fall, wenn ihnen strengere Sozialnormen auferlegt und nur unzureichende Preise zugestan-den werden. Die Auftraggeber sollten — im Gegenteil — die

Subunternehmer in einer fortschrittlichen Vorgehensweise för-dern.

5.4.5 Die freiwillige Strategie eines Unternehmens erfordert einen sozialen Dialog zur SVU. Die Einbindung der Arbeitneh-mervertreter konzentriert sich auf drei Phasen: Entwicklung der unternehmensspezifischen Strategie, wobei den Grundsätzen nachhaltiger Entwicklung Rechnung zu tragen ist; Einsatz von Mitteln, die notwendig sind, um die Strategie einhalten zu kön-nen sowie die unabhängige Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen, die auf allen Unternehmensebenen durchgeführt werden.

5.4.6 Ein entscheidender Schritt auf europäischer Ebene ist das freiwillige und/oder ausgehandelte Eingehen von SVU-Ver-pflichtungen durch multinationale Unternehmen mit einem europäischen Betriebsrat. Darüber hinaus ermöglicht diese Vor-gehensweise, die neuen Mitgliedstaaten an dieser Dynamik teil-haben zu lassen. Die europäischen Betriebsräte sollten einen Beitrag zur Integration der SVU in die Politik eines Unterneh-mens leisten. Sie sind die Stelle, die von den internen Beteilig-ten bevorzugt angelaufen wird, wobei eine kohärente SVU-Poli-tik auch Rücksicht nehmen muss auf die externen Beteiligten, insbesondere die Gesamtheit der im und für das Unternehmen Tätigen (befristet Beschäftigte, Arbeitnehmer der Subunterneh-mer, die am Standort eingesetzt werden, Handwerker oder andere für das Unternehmen tätige Selbstständige) sowie mög-lichst alle Glieder der Wertschöpfungskette (Unterauftrag-nehmer, Zulieferer).

Brüssel, den 8. Juni 2005

Die Präsidentin

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Anne-Marie SIGMUND

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“

(KOM(2004) 811 endg.)

(2005/C 286/05)

Die Europäische Kommission legte am 11. Januar 2005 eine an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen gerichtete Mitteilung vor: „Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 24. Mai 2005 an. Berichterstatter war Herr PARIZA CASTAÑOS.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 418. Plenartagung am 8./9. Juni 2005 (Sitzung vom 9. Juni) mit 137 gegen 1 Stimme bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Fünf Jahre sind vergangen, seitdem der Europäische Rat von Tampere das mit dem Vertrag von Amsterdam erteilte Mandat, in der Europäischen Union eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik zu entwickeln, in Angriff nahm; dieses Ziel wurde jedoch bisher nicht erreicht. Dabei wurde allerdings eine lange Wegstrecke zurückgelegt. Die Kommission hat zahlreiche Vorschläge für politische und legislative Maßnahmen unterbreitet, die jedoch im Rat nicht ausreichend Unterstützung fanden. Der EWSA hat dabei mit der Kommission zusammengearbeitet und zahlreiche Stellungnahmen vorgelegt mit dem Ziel, auf dem Gebiet der Einwanderung eine wirkliche gemeinsame EU-Politik zu entwickeln und die Rechtsvorschriften in der Europäischen Union zu vereinheitlichen.

1.2 Der Bezugsrahmen ist nun ein neuer, nämlich das im November 2004 beschlossene Haager Programm, das eine neue Verpflichtung zur Entwicklung von Einwanderungs- und Asylpolitiken in den nächsten Jahren enthält. Dieses Programm steht seinerseits im Zeichen des Verfassungsvertrags, in dem der Auftrag, eine gemeinsame Einwanderungspolitik für das künftige Europa zu entwickeln, bekräftigt wird⁽¹⁾.

1.3 Das von der Kommission vorgelegte Grünbuch bezieht sich auf die Kernfragen der Einwanderungspolitik, nämlich die Zulassungsbedingungen für Wirtschaftsmigranten und wie diese Migrationsströme gesteuert und bewältigt werden können. Die Rechtsvorschriften über die Zulassung bilden den harten Kern der Einwanderungspolitik, wobei es derzeit nur Rechtsvorschriften auf nationaler Ebene gibt, die zudem sehr unterschiedlich und mehrheitlich restriktiv sind.

1.4 Vor mehr als drei Jahren legte die Kommission den Vorschlag für eine Richtlinie „über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit“⁽²⁾ vor. Der EWSA und das Europäische Parlament begrüßten den Vorschlag in ihren jeweiligen Stellungnahmen⁽³⁾, er kam jedoch

nicht über die erste Lesung im Rat hinaus. Unterdessen haben einige Mitgliedstaaten eigene neue Rechtsvorschriften über Wirtschaftsmigration erlassen. Die Problematik der Einwanderung gilt seither als heißes Eisen der politischen Agenda.

1.5 Der Europäische Rat von Thessaloniki im Juni 2003 betonte „dass es [...] notwendig ist, [...] legale Wege für die Einwanderung von Drittstaatsangehörigen in die Union zu sondieren, wobei der Aufnahmekapazität der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen ist“⁽⁴⁾. Auch der EWSA unterstrich in seiner Stellungnahme⁽⁵⁾ „Einwanderung, Integration und Beschäftigung“ die Dringlichkeit einer aktiven Gemeinschaftspolitik zur Wirtschaftsmigration und einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften. Die Bevölkerungsentwicklung in der EU⁽⁶⁾ und die Strategie von Lissabon lassen aktive Maßnahmen zur Aufnahme von Wirtschaftsmigranten — sowohl von hochqualifizierten Arbeitskräften als auch von Personen mit geringerer Qualifikation — notwendig erscheinen. Zwar weist jedes Land eigene Erfordernisse und Besonderheiten auf, doch ein gemeinsames Merkmal aller Mitgliedstaaten ist die Öffnung neuer Kanäle für die Wirtschaftsmigration.

1.6 Andererseits darf man nicht vergessen, dass sogar für Unionsbürger aus den neuen Mitgliedstaaten die freie Wahl des Wohnsitzes und Erwerbsortes vorübergehend eingeschränkt ist, was einen misslichen Zustand darstellt. Der EWSA gibt seinem Wunsch Ausdruck, dass diese Beschränkung bald aufgehoben werden kann. Während des Übergangszeitraums sollten Bürger aus den neuen Mitgliedstaaten Anspruch auf Präferenzbehandlung haben.

1.7 Der EWSA beobachtet mit Besorgnis die im Zusammenhang mit der Einwanderungspolitik bestehenden politischen Probleme und die ablehnenden Reaktionen von Teilen der Öffentlichkeit und der Medien. Politiker und Meinungsführer sollten in der Debatte auf rassistische und fremdenfeindliche Töne verzichten und politisch verantwortungsbewusst und erzieherisch handeln.

⁽¹⁾ Artikel III-267.

⁽²⁾ KOM(2001) 386 endg.

⁽³⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA, veröffentlicht im ABL C 80 vom 3.4.2002 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS) und die Stellungnahme des EP, veröffentlicht im ABL C 43 E vom 19.2.2004 (Verfasserin: Frau TERRON i CUSI).

⁽⁴⁾ Siehe Ziffer 30 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates.

⁽⁵⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA, veröffentlicht im ABL C 80 vom 30.3.2004 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

⁽⁶⁾ Siehe Mitteilung der Kommission über den demografischen Wandel (KOM(2005) 94 vom 16.3.2005).

1.8 Es bedarf großer Anstrengungen aller, damit in der Debatte über dieses Grünbuch die zahlreichen Vorurteile und Ängste, welche die Arbeitsmigration derzeit hervorruft, überwunden werden. Der EWSA beabsichtigt, von einem Standpunkt der Sachlichkeit und Vernunft aus seinen Beitrag zu dieser Debatte zu leisten.

2. Bemerkungen zu den im Grünbuch aufgeworfenen Fragen

2.1 Wie viel Vereinheitlichung sollte die EU anstreben?

- Inwieweit sollte eine europäische Politik zur Arbeitsmigration entwickelt und inwieweit sollte die Gemeinschaft in diesem Bereich tätig werden?
- Sollte eine europäische Migrationsvorschrift einen globalen Rechtsrahmen zum Ziel haben, der sich praktisch auf alle Drittstaatsangehörigen, die in die EU einreisen, erstrecken würde, oder sollte sie auf bestimmte Einwanderergruppen abstellen?
- Welche Migrantengruppen sollten im Falle eines sektorbezogenen Vorgehens vorrangig angesprochen werden — und warum?
- Sollten Ihrer Meinung nach andere Konzepte — wie das europäische Eilverfahren — geprüft werden? Haben Sie andere Vorschläge?

2.1.1 Der EWSA erklärt, dass es **erforderlich ist**, die Aufnahme von Wirtschaftsmigranten durch gemeinschaftliche Rechtsvorschriften zu regeln. Deshalb sollte — wie im Entwurf des Verfassungsvertrags vorgesehen — ein hoher Grad an Vereinheitlichung angestrebt werden. Der EWSA hat bereits in früheren Stellungnahmen ⁽⁷⁾ die rasche Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik und einheitliche Rechtsvorschriften gefordert. Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten benötigen flexibel gestaltete Rechtsvorschriften, die eine Arbeitsmigration sowohl hoch qualifizierter Arbeitskräfte als auch für Tätigkeiten, für die eine geringere Qualifikation erforderlich ist, auf legalen und transparenten Kanälen ermöglichen.

2.1.2 Im Verfassungsvertrag sind die Grenzen gemeinsamer Rechtsvorschriften über die Einwanderung wie folgt festgelegt: „Dieser Artikel [III-267] berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständige Arbeit zu suchen“ ⁽⁸⁾. Der EWSA vertritt die Ansicht, dass diese Einschränkung dem Ziel weitgehend vereinheitlichter Rechtsvorschriften über die Aufnahme von Wirtschaftsmigranten innerhalb der EU nicht entgegensteht, wobei die Vereinheitlichung schrittweise erfolgen und den Mitgliedstaaten Übergangsfristen zur Anpassung eingeräumt werden sollten.

⁽⁷⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zu der „Mitteilung über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft“, veröffentlicht im ABl. C 260 vom 17.9.2001 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS) und die Stellungnahme des EWSA zu der „Mitteilung über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung“, veröffentlicht im ABl. C 149 vom 21.6.2002 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

⁽⁸⁾ Artikel III-267 Absatz 5.

2.1.3 In Übereinstimmung mit dem Vorschlag der Kommission hält es auch der EWSA für besser, einen umfassenden Rechtsrahmen (horizontaler Art) aufzustellen als sektorspezifische Vorschriften zu erlassen. Der seinerzeit von der Kommission vorgelegte und vom EWSA befürwortete Legislativvorschlag stellte auf die Bedingungen der Einreise und des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen ab, die mehr als drei Monate im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einer selbstständigen oder unselbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen oder sonstige wirtschaftliche Aktivitäten ausüben. Als Ergänzung dazu könnten spezifische Vorschriften für besondere Fälle wie Saisonarbeitnehmer, innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer, Dienstleister usw. erarbeitet werden.

2.1.4 Entscheidet sich der Europäische Rat für ein sektorspezifisches Vorgehen (Aufnahme hoch qualifizierter Migranten), dann würde sich dies diskriminierend auswirken. Eine solche Entscheidung würde dem Rat zwar leichter fallen, doch auch von den Bestimmungen des Verfassungsvertrags abweichen.

2.1.5 Auch sei daran erinnert, dass die meisten einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zwar der Wirtschaftsmigration von Arbeitnehmern mit hoher und geringer Qualifikation einen Riegel vorschieben, gleichzeitig aber die illegale Einwanderung, die Schattenwirtschaft und illegalen Arbeitsverhältnisse zunehmen ⁽⁹⁾. Wie der EWSA in seiner Stellungnahme ⁽¹⁰⁾ dargelegt hat, gibt es in einigen Mitgliedstaaten einen eindeutigen Zusammenhang zwischen dem Mangel an legalen Möglichkeiten der Wirtschaftsmigration und dem Anstieg der illegalen Einwanderung.

2.2 Präferenz für den einheimischen Arbeitsmarkt

- Wie ist eine wirkungsvolle Anwendung des Grundsatzes der „Gemeinschaftspräferenz“ zu gewährleisten?
- Ist die derzeitige Definition der Gemeinschaftspräferenz noch relevant. Wenn nein, wie wäre sie zu ändern?
- Für welche anderen Wirtschaftsmigranten (außer innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmern) könnte das Konzept der Gemeinschaftspräferenz ungeeignet sein?
- Welche Gruppen von Drittstaatsangehörigen sollten — außer Daueraufenthaltsberechtigten — gegebenenfalls Vorrang vor neu eintreffenden Arbeitnehmern aus Drittstaaten erhalten?
- Sollte Drittstaatsangehörigen, die für eine bestimmte Zeit in der EU erwerbstätig waren und die EU vorübergehend verlassen haben, eine — genau geregelte — Priorität eingeräumt werden?

⁽⁹⁾ Stellungnahme SOC/172 „Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Verhinderung von Schwarzarbeit“, die am 6./7.4.2005 vom Plenum des EWSA verabschiedet wurde (Berichterstatter: Herr HAHR).

⁽¹⁰⁾ Siehe hierzu die Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission „Studie über die Zusammenhänge zwischen legaler und illegaler Migration“ (KOM(2004) 412 endg.), die am 15.12.2004 vom Plenum des EWSA verabschiedet wurde (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

- Wäre die Erleichterung der Mobilität von Arbeitskräften aus Drittstaaten, d.h. die Verlegung des Wohnsitzes von einem Mitgliedstaat in einen anderen, für die EU-Wirtschaft und die nationalen Arbeitsmärkte vorteilhaft? Wie ließe sich dies wirksam in die Praxis umsetzen? Welche Hemmnisse/ Erleichterungen wären zu erwarten?
- Wie könnten die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste (PES) und das EURES-Portal zur beruflichen Mobilität von Arbeitskräften aus Drittstaaten beitragen?

2.2.1 Die Richtlinien zur Bekämpfung der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt müssen in den neuen europäischen Rechtsvorschriften über Einwanderung beachtet werden.

2.2.2 Das Prinzip der „Gemeinschaftspräferenz“ muss sich auf alle Teilnehmer am EU-Arbeitsmarkt erstrecken und nicht nur auf die Arbeitnehmer des jeweiligen Mitgliedstaates oder aus der Europäischen Union ⁽¹⁾. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass die Gemeinschaftspräferenz auf folgende Gruppen ausgeweitet werden sollte:

- die Bürger der Mitgliedstaaten
- langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige ⁽¹²⁾
- Drittstaatsangehörige mit Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung für einen Mitgliedstaat ⁽¹³⁾
- Drittstaatsangehörige, die bereits rechtmäßig in der EU gearbeitet und gewohnt haben (sich jedoch vorübergehend in ihrem Heimatland aufhalten).

2.2.3 Es gilt, die Mobilität von Migranten zwischen ihrem Herkunftsland und dem Aufnahmeland zu fördern, denn diese wirkt sich positiv auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung im Herkunftsland aus und verringert zudem die Gefahr, dass Migranten in eine illegale Situation geraten. Nach Ansicht des EWSA sollte daher Drittstaatsangehörigen, die für eine bestimmte Zeit in der EU erwerbstätig waren und die EU vorübergehend verlassen haben, ebenfalls Vorrang für eine erneute Zuwanderung eingeräumt werden, sofern eine solche Präferenzbehandlung überhaupt eingeführt wird.

2.2.4 In Untersuchungen über die Probleme des Arbeitsmarktes in Europa wird durchweg eine geringe Mobilität der Arbeitskräfte festgestellt. Die Förderung der Mobilität ist eines der Ziele der europäischen Beschäftigungsstrategie. Migranten können zweifellos nachhaltig zur Verbesserung der Mobilität zwischen den einzelnen Arbeitsmärkten in Europa beitragen. Liegen erst einmal weitgehend einheitliche Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Einwanderung vor, wird auch die Mobilität und die gemeinsame Steuerung der Migrationsströme einfacher.

⁽¹⁾ Entschließung des Rates vom 20. Juni 1994.

⁽²⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, veröffentlicht im ABl. C 36 vom 8.2.2002 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

⁽³⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit“, veröffentlicht im ABl. C 80 vom 3.4.2002 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

2.2.5 Das EURES-Netz koordiniert die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste der Mitgliedstaaten mit dem Ziel, freie Stellen im Zuge der Mobilität von Arbeitskräften innerhalb Europas zu besetzen. Für eine angemessene Steuerung des EU-Arbeitsmarktes und der neuen Migrationsströme ist das EURES-Netz ein sehr wichtiges Instrument. Damit es zur Steuerung der Migrationsströme eingesetzt werden kann, muss EURES die in den Mitgliedstaaten bestehenden Stellenangebote und -gesuche miteinander in Verbindung bringen, wobei auch zugewanderte Arbeitskräfte, welche ja im Allgemeinen eine größere Bereitschaft zur Mobilität aufweisen, in das System aufgenommen werden sollten.

2.2.6 Das EURES-Netz könnte auch in Zukunft ein wichtiges Instrument zur Steuerung neuer Migrationsströme sein, auf das die Konsulate der Mitgliedstaaten in den Herkunftsländern der Migranten zurückgreifen. Denkbar wäre ein System, bei dem ein Stellenangebot, das innerhalb von maximal 60 Tagen nicht auf dem EU-Arbeitsmarkt vermittelt werden konnte, über die Konsulate Bewerbern in ihren Herkunftsländern angeboten wird. Bestimmte Konsularbeamte müssten sich dazu auf das Gebiet Arbeitsmarkt und Arbeitsmigration spezialisieren. Auch die EU-Delegationen könnten interessierte Bewerber über die im EURES-Netz bestehenden Angebote informieren.

2.3 Zulassungssysteme

- Sollte die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum EU-Arbeitsmarkt einzig von einem konkreten Stellenangebot abhängig gemacht werden, oder sollten die Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörige auch unabhängig davon zulassen können?
- Welches Verfahren sollte bei Wirtschaftsmigranten angewandt werden, die nicht in den Arbeitsmarkt eintreten?

2.3.1 Der EWSA hat bereits in seiner Stellungnahme ⁽¹⁴⁾ zu dem Richtlinienvorschlag zur Aufnahme von Drittstaatsangehörigen festgestellt, dass es zwei Systeme für die legale Aufnahme von Migranten geben sollte.

2.3.2 Die Bedingung, dass der Migrant schon in seinem Herkunftsland über ein Stellenangebot verfügen muss, dürfte den Großteil der neuen Migration aus wirtschaftlichen Gründen kanalisieren. Dieses System eignet sich vor allem für Facharbeiter und Saisonarbeitskräfte und wird von großen Unternehmen und Organisationen eingesetzt, die in der Lage sind, Arbeitnehmer im Herkunftsland anzuwerben.

⁽¹⁴⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit“, veröffentlicht im ABl. C 80 vom 3.4.2002 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

2.3.3 Doch ein Teil des Arbeitsmarktes, der von Einwanderern abgedeckt wird, entfällt auf Kleinunternehmen, das Handwerk, Hausangestellte und Tätigkeiten in der Betreuung und Pflege. In diesen Fällen ist es nicht möglich, dass sich Arbeitgeber und ausländischer Arbeitnehmer bereits im Herkunftsland kennen lernen. In einigen Ländern wird der Bedarf bei diesen Tätigkeiten über die Schattenwirtschaft und die illegale Einwanderung abgedeckt. In der oben angeführten Stellungnahme⁽¹⁵⁾ schlug der EWSA bereits vor, dass in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über die legale Aufnahme von Migranten auch eine auf sechs Monate beschränkte Aufenthaltsgenehmigung zur Arbeitsuche vorgesehen wird, die die einzelnen Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern regeln sollten.

- Halten Sie die Prüfung der wirtschaftlichen Notwendigkeit für praktikabel? Sollte sie flexibel und unter Berücksichtigung beispielsweise regionaler und sektoraler Merkmale oder der Größe des betreffenden Unternehmens gehandhabt werden?
- Sollte eine freie Stelle vor der etwaigen Besetzung mit einem Bewerber aus einem Drittstaat erst für eine Mindestzeit ausgeschrieben werden?
- Wie ließe sich die Notwendigkeit der Einstellung eines Arbeitnehmers aus einem Drittstaat noch glaubhaft nachweisen?
- Sollte die wirtschaftliche Notwendigkeit nach Ablauf der Arbeitsgenehmigung nochmals geprüft werden, wenn der Arbeitsvertrag, aufgrund dessen der Arbeitnehmer aus einem Drittstaat zugelassen wurde, verlängert worden ist bzw. verlängert wird?

2.3.4 Die Prüfung der wirtschaftlichen Notwendigkeit bzw. der konkrete Nachweis einer freien Stelle ist ein notwendiges Kriterium für die Steuerung der künftigen Migration. Durch dieses System kann die freie Stelle dem Migranten bereits im Herkunftsland angeboten und so ein Großteil der Migration über dieses Verfahren kanalisiert werden.

2.3.5 Für dieses Verfahren ist es erforderlich, dass das EURES-Netz zufriedenstellend arbeitet und es spezialisierte Beamte in den Konsulaten gibt. Eine in der gesamten EU bereits ausgeschriebene freie Stelle sollte neuen Migranten nur für kurze Zeit (ein bis zwei Monate) angeboten werden. Dauert das Verfahren länger, könnte der Arbeitgeber es als ineffektiv ansehen.

2.3.6 Das Verfahren sollte stets flexibel gehandhabt werden, da die Mobilität auf den europäischen Arbeitsmärkten sehr gering ist. Die höchste Mobilität ist bei hoch qualifizierten Tätigkeiten mit Spitzengehältern zu beobachten. Für die meisten Stellen gibt es jedoch selbst innerhalb des gleichen Landes nur eine beschränkte Mobilität. Bei vielen Erwerbstätigkeiten und Berufen kann man in der Praxis einen stark segmentierten Arbeitsmarkt bzw. viele unterschiedliche Arbeitsmärkte beobachten.

⁽¹⁵⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit“, veröffentlicht im Abl. C 80 vom 3.4.2002 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

2.3.7 Lläuft die Arbeiterlaubnis, aufgrund derer ein Migrant legal aufgenommen wurde, aus, sollte man bei einer Verlängerung oder Erneuerung des Arbeitsvertrags auf die erneute Prüfung der wirtschaftlichen Notwendigkeit verzichten. Ist der Arbeitsuchende bei dem öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienst des Wohnsitzmitgliedstaates registriert, sollte ebenfalls keine neue Prüfung der wirtschaftlichen Notwendigkeit erfolgen.

- Welche alternativen fakultativen Systeme könnten in Betracht gezogen werden?
- Eignet sich ein Auswahlssystem als mögliche allgemeine EU-Regelung für die Zulassung von Wirtschaftsmigranten zum Arbeitsmarkt? Welche Kriterien sollten dabei maßgeblich sein?
- Was ist erforderlich, um den Arbeitgebern EU-weit einen umfassenden Zugang zu den Lebensläufen von Bewerbern zu ermöglichen, und wie sollten in diesem Zusammenhang die EURES-Dienste ausgebaut werden?
- Befürworten Sie die Einführung einer „Genehmigung für Arbeitsuchende“?

2.3.8 Die Behörden der Mitgliedstaaten könnten es in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern für erforderlich halten, den Arbeitsmarkt für bestimmte Berufe, Branchen oder Regionen ohne vorherige Prüfung der wirtschaftlichen Notwendigkeit für die Migration zu öffnen. Im Rahmen dieser Flexibilität könnten verschiedene Verfahren zum Einsatz kommen wie zeitlich begrenzte Aufenthaltsgenehmigungen für die Arbeitsuche, „Green Cards“ oder Einwanderungskontingente, die in Abkommen mit Drittstaaten festgelegt werden.

2.3.9 Dabei würden aufgenommene Migranten mit einer „Genehmigung für Arbeitsuchende“ über einen bestimmten Zeitraum zur Arbeitsuche verfügen. Der EWSA hat dafür sechs Monate vorgeschlagen, während im britischen System ein Jahr gewährt wird. Die Betroffenen müssen eine Krankenversicherung und ausreichende Existenzmittel nachweisen.

2.3.10 Für eine schnelle und flexible Auswahl in der EU und die Aufnahme von Wirtschaftsmigranten im Schnellverfahren könnte ein Formular zum Einsatz kommen, in dem die Arbeitsuchenden bestimmte Angaben machen wie zum Beispiel Berufserfahrung in Jahren, Bildungsgrad bzw. Ausbildung, Sprachkenntnisse, in der EU lebende Familienangehörige usw. Jeder Mitgliedstaat könnte dieses System je nach Bedarf in Anspruch nehmen. Die Arbeitgeber könnten über das EURES-Netz die Lebensläufe der Arbeitsuchenden einsehen. Die Aufnahmekriterien müssen auf den genannten Kriterien beruhen, wobei jede Form der Diskriminierung zu vermeiden ist.

2.3.11 Die Entscheidung über die Aufnahme von Migranten mit einer zeitlich begrenzten Genehmigung zur Arbeitsuche obliegt den Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern. Die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste müssen die arbeitsuchenden Migranten bei der Arbeitsuche unterstützen.

2.4 Zulassungsverfahren im Falle der selbstständigen Erwerbstätigkeit

- Wären gemeinsame EU-Regeln für die Zulassung von selbstständig erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen wünschenswert? Wenn ja, unter welchen Bedingungen?
- Wäre es möglich, für Selbstständige, die weniger als ein Jahr in der EU tätig sein wollen, um einen bestimmten Vertrag mit einem EU-Kunden zu erfüllen, flexiblere Verfahren vorzusehen? Wenn ja, welche?

2.4.1 Auch der EWSA vertritt den Standpunkt, dass die EU weitgehend einheitliche gemeinsame Rechtsvorschriften für die Zulassung von selbstständig erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen erlassen sollte. In seiner Stellungnahme⁽¹⁶⁾ zu dem Richtlinienentwurf zur Aufnahme von Drittstaatsangehörigen hat der Ausschuss eine solche Regelung bereits begrüßt und einige Verbesserungsvorschläge gemacht.

2.4.2 Denkbar ist entweder eine spezifische Rechtsvorschrift oder die Regelung von selbstständigen und unselbstständigen Erwerbstätigkeiten in der gleichen Richtlinie, wie die Kommission dies seinerzeit vorgeschlagen hatte.

2.5 Anträge auf Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung(en)

- Sollte eine kombinierte „Arbeits-/Aufenthaltsgenehmigung“ auf EU-Ebene eingeführt werden? Welches sind die Vor- und Nachteile?
- Oder wären Sie eher für einen einzigen Antrag (für die Arbeits- und die Aufenthaltsgenehmigung)?
- Gibt es andere Optionen?

2.5.1 Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Aufenthaltsgenehmigung und Arbeitserlaubnis gibt es beträchtliche Unterschiede in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften. Der EWSA hält es für erforderlich, einheitliche Rechtsvorschriften für die gesamte EU zu erlassen. Die für die Ausstellung der Genehmigungen zuständige Behörde sollte die entsprechende einzelstaatliche Behörde sein. Eine von einem Mitgliedstaat erteilte Genehmigung muss in der übrigen EU in jeder Hinsicht anerkannt werden.

2.5.2 Der EWSA vertritt die Ansicht, das mit den Rechtsvorschriften der Verwaltungsaufwand auf ein Mindestmaß reduziert und den Betroffenen — Migranten, Arbeitgebern und Behörden — das Verfahren erleichtert werden sollte. Befürwortet wird eine einzige Genehmigung — die Aufenthaltsgenehmigung -, die dann mit einer Arbeitserlaubnis verbunden ist.

2.5.3 Ein einheitliches Bearbeitungssystem (Ein-Schalter-System) würde die derzeitigen Verfahren vereinfachen.

⁽¹⁶⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit“, veröffentlicht im ABL C 80 vom 3.4.2002 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

2.6 Möglichkeit des Wechsels des Arbeitgebers/Sektors

- Sollte die Mobilität des Arbeitnehmers aus einem Drittstaat auf dem Arbeitsmarkt des Wohnsitzmitgliedstaats begrenzt werden? Wenn ja, worauf (z.B. Arbeitgeber, Sektor, Region), unter welchen Umständen und wie lange?
- Wer soll Inhaber der Zulassung sein? Arbeitgeber, Arbeitnehmer oder beide gemeinsam?

2.6.1 Der Inhaber der Zulassung muss stets der Arbeitnehmer selbst sein.

2.6.2 Der Staat muss sicherstellen, dass beim Erteilen einer Aufenthaltsgenehmigung auf der Grundlage eines Stellenangebotes eines Unternehmens dieses Unternehmen auch unmittelbar seinen Pflichten zur Anmeldung des Arbeitsverhältnisses sowie des Arbeitnehmers bei der Sozialversicherung nachkommt. Der erste Schritt im Erwerbsleben dieses Arbeitnehmers in dem Mitgliedstaat, der ihm die Aufenthaltsgenehmigung erteilt hat, muss zwangsläufig in dem Unternehmen erfolgen, das ihm die Stelle angeboten hat. Danach jedoch muss er den Arbeitgeber ohne sektorielle oder geografische Einschränkungen wechseln können.

2.6.3 Es ist jedoch zumutbar, dass den Behörden, welche die Aufenthaltsgenehmigung ausgestellt haben, zumindest im ersten Jahr der Gültigkeit dieses Dokuments jeder Wechsel des Arbeitgebers gemeldet werden muss. Dies ermöglicht eine Kontrolle zur Aufdeckung eventueller Betrügereien durch vermeintliche Arbeitgeber, die sich als Schleuser betätigen.

2.6.4 In Übereinstimmung mit den Vorschriften des nationalen Arbeitsrechts muss der ausländische Arbeitnehmer seinen Arbeitgeber vorab über sein Ausscheiden aus dem Unternehmen informieren.

2.7 Rechte

- Welche besonderen Rechte sollten Drittstaatsangehörigen gewährt werden, die vorübergehend in der EU erwerbstätig sind?
- Sollten bestimmte Rechte an eine Mindestaufenthaltsdauer geknüpft werden? Wenn ja, welche und wie lange?
- Sollten für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern aus Drittstaaten Anreize — z.B. günstigere Bedingungen für die Familienzusammenführung oder für die Erlangung der Daueraufenthaltsberechtigung — vorgesehen werden? Wenn ja, warum und welche?

2.7.1 Der Ausgangspunkt in dieser Debatte muss das Diskriminierungsverbot sein. Der Arbeitsmigrant muss unabhängig von der Dauer seiner Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis in wirtschaftlicher, arbeitsrechtlicher und sozialer Hinsicht die gleichen Rechte haben wie die übrigen Arbeitnehmer.

2.7.2 Das Recht auf Familienzusammenführung ist ein Grundrecht, das jedoch weder in der Richtlinie der EU⁽¹⁷⁾ noch im nationalen Recht bestimmter Mitgliedstaaten ausreichend geschützt ist. Der EWSA ersucht die Kommission, diesbezüglich eine neue legislative Initiative zu ergreifen und sich dabei von den Vorschlägen des Europäischen Parlaments und des EWSA⁽¹⁸⁾ leiten zu lassen. Das Recht auf Familienzusammenführung ist ein grundlegendes Menschenrecht und sollte auch für alle Drittstaatsangehörigen gelten, ohne dass eine Gruppe von Migranten gegenüber den anderen privilegiert wird.

2.7.3 In dem von der Kommission vorgelegten Grünbuch sind keine Pflichten aufgeführt, welche die Migranten erfüllen müssen. Der EWSA vertritt die Ansicht, dass alle Bürger, ganz gleich ob Unionsbürger oder ansässige Drittstaatsangehörige, verpflichtet sind, die Gesetze ihres Aufenthaltslandes einzuhalten.

2.7.4 Die im Verfassungsvertrag enthaltene Grundrechtecharta muss in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über Einwanderung beachtet werden, denn im derzeit geltenden nationalen Recht mehrerer Mitgliedstaaten gibt es Bestimmungen, die dieser Charta zuwiderlaufen.

2.7.5 Der EWSA schließt sich dem Standpunkt der Kommission an, dass einige Rechte von der Dauer des Aufenthalts abhängig gemacht werden sollten. Die Rechte vorübergehend Aufhältiger werden sich von denen Daueraufenthaltsberechtigter unterscheiden. Der Ausschuss schlägt folgende besonderen Rechte vor, die Drittstaatsangehörigen, die auf legaler Basis vorübergehend in der EU erwerbstätig oder aufhältig sind, gewährt werden sollten:

- Anspruch auf Sozialversicherung einschließlich medizinischer Betreuung
- gleicher Zugang zu Waren und Dienstleistungen einschließlich Wohnraum wie Staatsangehörige des Mitgliedstaates
- Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung
- Anerkennung von Zeugnissen, Diplomen und Abschlüssen im Rahmen der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts
- Recht auf Schulbildung für Kinder einschließlich Studienbeihilfen und Stipendien
- Recht auf Ausübung einer Lehr- oder Forschungstätigkeit gem. Richtlinienvorschlag⁽¹⁹⁾

⁽¹⁷⁾ Siehe Richtlinie 2003/86/EG.

⁽¹⁸⁾ Siehe Stellungnahmen des EWSA, veröffentlicht im ABL C 207 vom 18.7.2000 (Berichterstatteerin: Frau CASSINA) und im ABL C 241 vom 7.10.2002 (Berichterstatter: Herr MENGOSZI) und die Stellungnahme des EP, veröffentlicht im ABL C 135 vom 7.5.2001 (Berichterstatter: Herr WATSON).

⁽¹⁹⁾ Siehe Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung (KOM(2004)178). Siehe auch die vom Plenum des EWSA am 27.10.2004 dazu verabschiedete Stellungnahme (Berichterstatteerin: Frau KING).

- Recht auf unentgeltlichen rechtlichen Beistand im Bedarfsfall
- Recht auf Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst
- Recht auf Sprachunterricht in der in der Aufnahmegemeinschaft gebräuchlichen Sprache
- Achtung der kulturellen Vielfalt
- Freizügigkeit und Aufenthaltsrecht innerhalb des Mitgliedsstaates.

2.7.6 In der Richtlinie über den Status langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger sind eine Reihe von besonderen Rechten für diese Personengruppe vorgesehen, die insbesondere die Dauer ihres Aufenthaltsrechts und die Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit in anderen EU-Mitgliedstaaten betreffen. Der EWSA hat sich in seiner Stellungnahme⁽²⁰⁾ bereits zu weiteren Rechten geäußert. Zu den wichtigsten Rechten zählen zweifellos die bürgerlichen und politischen Rechte. In der angeführten Stellungnahme hat der EWSA vorgeschlagen, langfristig Aufenthaltsberechtigten in gleicher Weise wie Ansässigen aus anderen EU-Mitgliedstaaten das Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen zu gewähren. Ferner hat der Ausschuss eine an den Konvent gerichtete Initiativstellungnahme⁽²¹⁾ verabschiedet und darin den Konvent aufgefordert, „für die Zuerkennung der Unionsbürgerschaft ein neues Kriterium vorzusehen, nämlich eine Unionsbürgerschaft, die nicht nur aus dem Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats erwächst, sondern auch durch den dauerhaften Aufenthalt in der Europäischen Union“. Der Ausschuss ermuntert die Kommission zu neuen Initiativen in dieser Hinsicht.

2.7.7 Weiterhin verabschiedete der EWSA im Jahr 2004 eine Initiativstellungnahme⁽²²⁾, in der er der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten vorschlug, die 1990 von der UNO-Vollversammlung verabschiedete „Internationale Konvention zum Schutze der Rechte von Wanderarbeitern und ihren Familien“⁽²³⁾ zu ratifizieren, um so von Europa aus die weltweite Verbreitung der Menschen- und Grundrechte von Wanderarbeitern zu fördern. Der Ausschuss ermuntert die Kommission zu neuen Initiativen mit dem Ziel der Ratifizierung dieser Konvention.

2.7.8 Die EU muss sicherstellen, dass in den Rechtsvorschriften über Einwanderung die Normen der ILO beachtet werden.

⁽²⁰⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, veröffentlicht im ABL C 36 vom 8.2.2002 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

⁽²¹⁾ Siehe hierzu Ziffer 6.4 und 6.5 der Stellungnahme zum Thema „Zuerkennung der Unionsbürgerschaft“, veröffentlicht im ABL C 208 vom 3.9.2003 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

⁽²²⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Internationale Konvention zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitern“, veröffentlicht im ABL C 302 vom 7.12.2004 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

⁽²³⁾ Resolution 45/158 vom 18. Dezember 1990, am 1. Juli 2003 in Kraft getreten.

2.7.9 Die Gleichstellung von Mann und Frau ist Teil des gemeinschaftlichen Besitzstandes und muss in den Rechtsvorschriften über Einwanderung garantiert werden. Ebenso gilt es die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zur Bekämpfung von Diskriminierungen zu garantieren.

2.7.10 Der EWSA vertritt die Ansicht, dass diskriminierende Kriterien, um bestimmte Gruppen von besonderen Migranten anzulocken, nicht in die Grundrechte aufgenommen werden dürfen.

2.8 Integration, Rückkehr und Zusammenarbeit mit Drittländern

- Welche flankierenden Maßnahmen sollten zur Erleichterung der Zulassung und Integration von Wirtschaftsmigranten sowohl in der EU als auch in den Herkunftsländern vorgesehen werden?
- Was könnte die EU in Übereinstimmung mit der EU-Entwicklungspolitik tun, um den Strom von Wissen zu unterstützen und den möglicherweise negativen Auswirkungen der Abwanderung von Spitzenkräften (brain drain) zu begegnen?
- Sollte Entwicklungsländern ihre Investition in Arbeitskräfte, die in die EU abwandern, erstattet werden, und wenn ja, von wem und wie? Wie lassen sich negative Auswirkungen begrenzen?
- Sollten Aufnahme- und Herkunftsland verpflichtet werden, die Rückkehr von befristet beschäftigten Wirtschaftsmigranten sicherzustellen? Wenn ja, in welchen Fällen?
- Wie lässt sich die Rückkehr zum Nutzen sowohl des Aufnahme- wie des Herkunftslands regeln?
- Sollte bestimmten Drittländern eine Präferenz mit Blick auf die Zulassung gewährt werden? Wenn ja, wie?
- Ließen sich solche Präferenzen an einen bestimmten Rahmen wie die Europäische Nachbarschaftspolitik oder Heranführungsstrategien knüpfen?

2.8.1 Die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern muss ein zentraler Punkt der EU-Politik zur Aufnahme von Arbeitsmigranten und zur Steuerung der Migrationsströme sein. Es gilt die Interessen dieser Länder zu berücksichtigen und nicht nur die europäischen Interessen. Die EU darf nicht zur Errichtung neuer Hürden für die Entwicklung beitragen. Die Zuwanderung von Menschen aus Entwicklungsländern nach Europa muss zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in diesen Ländern beitragen.

2.8.2 Einige europäische Regierungen sind stark daran interessiert, dass die Herkunftsländer bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung, der Kontrolle der Grenzen und der Rückführung ausgewiesener Personen kooperieren. Der EWSA hat bereits seinen Standpunkt⁽²⁴⁾ deutlich gemacht, dass die

⁽²⁴⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zu der „Mitteilung über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung“, veröffentlicht im ABl. C 149 vom 21.6.2002 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

Zusammenarbeit umfassender werden und sich auf die gesamte Steuerung und Verwaltung der Migrationsströme erstrecken muss.

2.8.3 Im Grünbuch wird festgestellt, dass die Abwanderung von Spitzenkräften die Herkunftsländer nachhaltig beeinträchtigt, denn die Investitionen in die Ausbildung dieser Kräfte zahlen sich nicht für sie aus. Die derzeitige Praxis der Abwerbung von Fachkräften könnte dieses Problem noch zusätzlich verschärfen. Daher müssen unbedingt Maßnahmen zur Entschädigung dieser Länder für die so erlittenen Verluste ins Auge gefasst werden. Die EU sollte die Investitionen in Zusammenarbeits- und Entwicklungsprogramme, mit denen Ausbildung und Bildungs- und Forschungsmaßnahmen in den Herkunftsländern gefördert werden, erheblich aufstocken. Sie sollte zudem konkrete Investitionen anstreben, die die wirtschaftliche und soziale Entwicklung fördern, indem sie zum Beispiel in Drittländern für mehr Ausbildungsplätze für qualifizierte Kräfte wie Lehrer, Krankenschwestern und Ärzte, Ingenieure usw. sorgt. In vielen Drittländern ist die Zahl der Ausbildungsplätze aufgrund mangelnder Ressourcen beschränkt, weshalb viele Bewerber, die die Aufnahmebedingungen erfüllen, lange Zeit auf einen Platz in einer Ausbildungseinrichtung warten müssen. Durch die Erhöhung der Zahl der Ausbildungs- und Studienplätze dürften sich die Auswirkungen der Abwanderung Hochqualifizierter verringern lassen. Zudem sollte sich Europa in den Verhandlungen über Handelsfragen großzügiger als bisher zeigen.

2.8.4 Die EU sollte ferner die freiwillige Rückkehr in das Herkunftsland bei solchen Migranten fördern, die aufgrund ihrer beruflichen oder unternehmerischen Fähigkeiten zur Entwicklung in ihren Ländern beitragen können. In dieser Hinsicht gilt es, die in der Richtlinie über die Rechte langfristiger Aufenthalter bereits vorgesehenen Möglichkeiten für eine zeitlich begrenzte Rückkehr in ihr Herkunftsland weiter auszubauen. Beabsichtigt ein Drittstaatsangehöriger mit Aufenthaltserlaubnis in der EU für ein berufliches oder Investitionsvorhaben in sein Heimatland zurückzukehren, sollte er nicht das Aufenthaltsrecht in der EU verlieren. Ein Austausch von Hochqualifizierten zwischen den Herkunftsländern und den europäischen Ländern ist nur möglich, wenn die EU flexible Rechtsvorschriften erarbeitet.

2.8.5 Dieser Austausch von Hochqualifizierten sollte auch dadurch gefördert werden, dass Bürger mit doppeltem kulturellem Hintergrund bzw. Herkunft ermuntert werden, für ein berufliches oder Investitionsprojekt mit einer bestimmten Mindestdauer in das Herkunftsland ihrer Eltern bzw. Großeltern zurückzukehren.

2.8.6 Im Rahmen der Gemeinschaftsprogramme zur Zusammenarbeit sollten Investitionsvorhaben, an denen Fachkräfte oder Investoren aus dem Herkunftsland und insbesondere dorthin zurückgekehrte Personen beteiligt sind, besonders gefördert werden. Unterstützt werden sollten Investitionsprojekte von rückkehrwilligen Migranten mit Aufenthaltserlaubnis in der EU, selbst wenn sie nur vorübergehend in ihr Land zurückgehen wollen.

2.8.7 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat in seiner Stellungnahme über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr⁽²⁵⁾ und einer weiteren früheren Stellungnahme zum Grünbuch⁽²⁶⁾ deutlich gemacht, wie seiner Ansicht nach die freiwillige Rückkehr zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Herkunftsländern beitragen kann.

2.8.8 Es gilt die Steuerung und Verwaltung der Einwanderung in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern zu verbessern. In Ländern, aus denen viele Migranten kommen, brauchen die Mitgliedstaaten spezialisierte und sachkundige Konsularbeamte. Auch die EU-Delegationen in diesen Ländern können aktiver mitwirken.

2.8.9 Die EU könnte mit den Beitrittskandidatenländern Präferenzvereinbarungen treffen.

2.8.10 Die EU könnte ferner in den von ihr mit verschiedenen Ländern und Regionalorganisationen geschlossenen Kooperationsabkommen eine Vorzugsbehandlung bei der Einwanderung vorsehen, wobei es jede Form der Diskriminierung aus ethnischen oder kulturellen Gründen zu vermeiden gilt.

2.8.11 Schließlich bekräftigt der EWSA seine Empfehlung, die Integration in die europäische Einwanderungspolitik einzu beziehen. Der Ausschuss hat hierzu in verschiedenen Stellungnahmen⁽²⁷⁾ und in einer Konferenz⁽²⁸⁾ im Jahr 2002 bereits zahlreiche Vorschläge unterbreitet. Die Europäische Union sollte ein europäisches Integrationsprogramm entwickeln und in ihrer Finanzvorschau ausreichende Mittel dafür vorsehen. Der EWSA wird bei der Aufstellung dieses Programms mit der Kommission zusammenarbeiten. In dem Grünbuch sollte auf alle einschlägigen internationalen und europäischen Verträge, Abkommen und Übereinkommen verwiesen werden⁽²⁹⁾.

Brüssel, den 9. Juni 2005

Die Präsidentin

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Anne-Marie SIGMUND

⁽²⁵⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zu der „Mitteilung über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen“, veröffentlicht im ABl. C 85 vom 8.4.2003 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

⁽²⁶⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA zu dem „Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen“, veröffentlicht im ABl. C 61 vom 14.3.2003 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

⁽²⁷⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA, veröffentlicht im ABl. C 80 vom 30.3.2004 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS) und die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Einwanderung, Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft“, veröffentlicht im ABl. C 125 vom 27.5.2002 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS, Mitberichterstatter: Herr MELÍCIAS).

⁽²⁸⁾ Siehe die Stellungnahme des EWSA über „Einwanderung, Integration und Beschäftigung“, veröffentlicht im ABl. C 80 vom 30.3.2004 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

⁽²⁹⁾ **ILO:**

- Übereinkommen Nr. 97 der Internationalen Arbeitsorganisation über Wanderarbeiter, 1949 (Neufassung)
- Empfehlung 86 betreffend die Wanderarbeiter (Neufassung vom Jahre 1949)
- Übereinkommen Nr. 143 über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer, 1975
- Empfehlung 151 betreffend Wanderarbeitnehmer in Beschäftigungsländern, 1975
- Artikel 24 und 26 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation
- Resolution betreffend die gerechte Behandlung von Wanderarbeitern in der globalisierten Wirtschaft (Resolution concerning a fair deal for migrant workers in a global economy), Juni 2004

Europarat:

- Europäische Sozialcharta, 1961 (Nr. 35) und überarbeitete Fassung der Europäischen Sozialcharta, 1996 (Nr. 163)
- Europäisches Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer, 1977 (Nr. 93)

Europäische Union:

- Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2000 (Teil II des Verfassungsvertrags, 2004)

Vereinte Nationen:

- Erklärung über die Menschenrechte von Personen, die nicht Staatsangehörige des Landes sind, in dem sie leben, 1985
- Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, 1990 (Nr. 158).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) — Modus-4-Verhandlungen (Verkehr natürlicher Personen)“

(2005/C 286/06)

Die Kommission hat den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss mit Schreiben von Kommissionsmitglied Lamy vom 20. Januar 2003 gemäß Artikel 262 EGV um eine Sondierungsstimmungnahme zu folgendem Thema ersucht: „Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) — Modus-4-Verhandlungen (Verkehr natürlicher Personen)“.

Die mit den Vorarbeiten des Ausschusses zum Thema beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 20. Mai 2005 an. Berichterstatterin war Frau FLORIO.

Der EWSA hat auf seiner 418. Plenartagung am 8./9. Juni 2005 (Sitzung vom 8. Juni) mit 134 Stimmen gegen 1 Stimme bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme verabschiedet:

Einleitung

Der EWSA hat zur Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission konstruktive Beziehungen der Zusammenarbeit und des Dialogs auf verschiedenen Ebenen (Konferenzen, Stellungnahmen, institutionelle Treffen) aufgebaut. So ist zum Beispiel Pascal Lamy als früheres Kommissionsmitglied in seiner Amtszeit mehrfach mit dem EWSA zu Gesprächen über die Fragen des Welthandels und der Menschenrechte im Rahmen der WTO-Verhandlungen zusammengetroffen.

Der EWSA legt hiermit seinen Stellungnahmeentwurf zum Thema der GATS-Modus-4-Verhandlungen vor, die bei den laufenden WTO-Verhandlungen über die Öffnung des Weltmarktes für Dienstleistungen als entscheidender Punkt angesehen werden. Der freie Dienstleistungsverkehr sowohl innerhalb der EU als auch über die Außengrenzen hinweg wird zu Recht als eines der möglichen Instrumente zur Konjunkturbelebung und Beschäftigungsförderung angesehen. Eine eingehendere Untersuchung der Hindernisse und Gefahren kann eine ausgewogene Entwicklung dieses Sektors im Rahmen wirtschaftlicher und sozialer Nachhaltigkeit der neuen internationalen Übereinkommen ermöglichen.

Die Frage des vorübergehenden Aufenthalts von Personen, die in einem Unternehmen oder einer Gesellschaft tätig sind, das bzw. die in einem anderen Land Dienstleistungen erbringen will, in der diese Personen keinen Wohnsitz haben, muss insbesondere im Hinblick auf die Entwicklungsländer und die Mitgliedstaaten der EU weiter vertieft werden.

1. Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)

1.1 Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) wurde während der Uruguay-Runde (1986-1994) ausgehandelt und trat Anfang 1995, als die WTO

Nachfolgerin des GATT-Sekretariats wurde, in Kraft. Bereits in den achtziger Jahren, als der Dienstleistungssektor (etwa zwei Drittel des BIP und der Arbeitsplätze in der EU) und der Dienstleistungsverkehr verstärkt wuchsen und es immer schwieriger wurde, die Grenze zwischen Waren und Dienstleistungen zu ziehen, bestand allgemein die Auffassung, dass gewisse multilaterale Bestimmungen für den Handel mit Dienstleistungen nötig seien. Der Warenexport erfordert zunehmend auch die Ausfuhr von Dienstleistungen wie Installation/Montage, Schulung oder Kundendienst. Auch die Tendenz zu stärker marktorientierten Konzepten für von staatlichen oder örtlichen Monopolunternehmen erbrachte Leistungen wie Stromversorgung, Telekommunikation, Nah- und Eisenbahnverkehr öffnete interessante neue Märkte für den internationalen Dienstleistungsverkehr⁽¹⁾. Obwohl das Hauptziel die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen ist, wird kein Mitglied durch das GATS gezwungen, stärker als von ihm gewünscht zu liberalisieren, und zudem besteht die Möglichkeit, sowohl den Grundsatz der Meistbegünstigung als auch die Inländerbehandlung ausländischer Dienstleistungserbringer einzuschränken. Auch das Recht, die Dienstleistungsmärkte zu regulieren und hierzu neue Vorschriften zu erlassen, ist eindeutig festgelegt. Grundsätzlich ist keine Branche ausgeschlossen, außer öffentliche Versorgungsleistungen⁽²⁾.

2. Erbringungsmodi

2.1 Die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Modi

2.1.1 Laut Artikel 1 Absatz 2 des GATS ist der „Handel mit Dienstleistungen“ definiert als die Erbringung einer Dienstleistung:

- a) aus dem Hoheitsgebiet eines Mitglieds in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds;

⁽¹⁾ Siehe: Aktivitäten des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses während des niederländischen Ratsvorsitzes, 2004; Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Vorbereitung der 4. WTO-Ministerkonferenz: der Standpunkt des WSA“ vom 17. Oktober 2001 (ABl. C 36 vom 8.2.2002, S. 85); Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema –„Der Luftverkehr in der Gemeinschaft: vom Binnenmarkt zur weltweiten Herausforderung“ (ABl. C 75 vom 15.3.2000, S. 4); Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ vom 11. Dezember 2003 (ABl. C 80 vom 30.3.2004, S. 66); Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Der WTO ein menschliches Antlitz verleihen: Vorschläge des EWSA“ vom 26. März 2003 (ABl. C 133 vom 6.6.2003, S. 75).

⁽²⁾ Welche Dienstleistungen dies sind und welche Vorschriften für sie gelten, ist von Land zu Land verschieden.

- b) im Hoheitsgebiet eines Mitglieds an den Dienstleistungsnutzer eines anderen Mitglieds;
- c) durch einen Dienstleistungserbringer eines Mitglieds mittels kommerzieller Präsenz im Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds;
- d) durch einen Dienstleistungserbringer eines Mitglieds mittels Präsenz natürlicher Personen eines Mitglieds im Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds.

2.1.2 Diese Erbringungsmodi werden normalerweise als Modus 1, 2, 3 und 4 bezeichnet. Modus 1 liegt vor, wenn Dienstleistungen aus der Ferne erbracht werden (per Post, Fax, Telefon oder Internet). Bei Modus 2 begibt sich der Verbraucher ins Ausland und erhält dort die Dienstleistung (Tourismus ist das häufigste Beispiel dafür). Modus 3 betrifft die Gründung einer gewerblichen Niederlassung im Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds (Investition). Modus 4 liegt vor, wenn Personen vorübergehend in ein Land einreisen, um die Dienstleistung dort zu erbringen, weil ein persönlicher Kontakt mit dem Kunden erforderlich ist oder die Dienstleistung einfach vor Ort erbracht werden muss.

2.1.3 Modus 3 und 4 sind oft eng miteinander verbunden. In vielen Unternehmen rotieren Führungskräfte und Spezialisten zwischen Niederlassungen in verschiedenen Ländern. Diese unternehmensinterne Mobilität ist von wesentlicher Bedeutung für die wirksame Erbringung der angebotenen Dienstleistungen. Doch auch Dienstleistungen der Erbringungsmodi 1 und 2 können im Modus 4 erbracht werden. So können zum Beispiel Geschäftsreisende im Rahmen dieser Erbringungsmodi Verträge aushandeln und abschließen.

2.1.4 Aufgrund der Verflechtungen zwischen den einzelnen Erbringungsmodi ist es laut einer Studie der OECD über Modus 4 des GATS⁽³⁾ nahezu unmöglich, die makroökonomischen Auswirkungen — Entstehung von Handel, Wachstum und Arbeitsplätzen, Wettbewerb, bessere Dienstleistungen und niedrigere Preise für die Verbraucher — einer weiteren Liberalisierung nur eines Modus, z.B. Modus 4, abzuschätzen. Studien über die Auswirkungen der Liberalisierung von Modus 4 auf Handel, Wachstum und Beschäftigung werden zusätzlich durch das Fehlen von Statistiken über die vorübergehende Einreise im Rahmen von Modus 4 erschwert. Es geht eigentlich nicht darum, wie hoch der Nutzen ist, der durch Modus 4 erzielt werden kann, sondern darum, welche Art von Nutzen sichergestellt und welche negativen Auswirkungen minimiert werden können. Zahlreiche Unternehmen beklagen Handelshemmnisse in Form bürokratischer Formalitäten für Visa und Arbeitsgenehmigungen.

2.1.5 Unter Modus 4 des GATS fällt eine ganz besondere Form von Wanderungsbewegungen mit drei grundlegenden Merkmalen: 1) sie sind v.a. zeitlich begrenzt; 2) sie werden vom Dienstleistungsunternehmen beschlossen und ihr Zweck wird von ihm bestimmt; 3) die Rechte der betreffenden Arbeitneh-

mer — die von jedem in der WTO vertretenen Bestimmungsland einzeln festgelegt werden können — sind dabei weder definiert noch geschützt: Arbeitsmigration im Rahmen von Modus 4 des GATS ist eine vorübergehende Migration auf Initiative des Dienstleistungsunternehmens zum Zweck der Leistungserbringung. Modus 4 umfasst ferner den Fall, dass ein Dienstleistungsunternehmen einen Beschäftigten zur Arbeit ins Ausland beordert.

2.1.6 Es ist wichtig festzuhalten, dass sich Modus 4 wesentlich vom Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der EU bzw. dem EWR unterscheidet: In der EU geht es um das Recht des Einzelnen zu entscheiden, wo er leben und arbeiten möchte. Bei Modus 4 geht es um das Recht eines Dienstleistungsunternehmens, für einen bestimmten Zeitraum in ein Land (der EU) einzureisen und dort eine Dienstleistung zu erbringen.

2.1.7 Arbeitsmigration fällt in erster Linie unter die Zuwanderungs- und Arbeitsmarktpolitik und weniger unter den internationalen Handel. Es besteht die Gefahr, dass die Regelung der vorübergehenden Arbeitsmobilität dazu führt, dass Arbeit im Rahmen der WTO-Bestimmungen zu einer Ware wird⁽⁴⁾, wohingegen der Leitsatz der ILO lautet: „Arbeit ist keine Ware“. Modus 4 betrifft Menschen. Dennoch werden Menschenrechte, Arbeitnehmerrechte und Arbeitsbedingungen im GATS nicht erwähnt, könnten und sollten aber von den Mitgliedern in ihren Forderungen, Angeboten und Verpflichtungen berücksichtigt werden, wie die EU und ihre Mitgliedstaaten dies getan haben.

2.2 Modus 4 und die Anlage zum grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen, die im Rahmen des GATS Dienstleistungen erbringen

2.2.1 Der bei Modus 4 gegebene Zusammenhang zwischen Handel, Migration und Arbeitsmarktregulierung wird im GATS in Form eines besonderen Anhangs anerkannt. In Absatz 2 dieses Anhangs heißt es, dass das Übereinkommen weder für Maßnahmen betreffend natürliche Personen, die sich um Zugang zum Beschäftigungsmarkt eines Mitglieds bemühen, noch für Maßnahmen, welche die dauerhafte Migration, den Daueraufenthalt oder die Dauerbeschäftigung betreffen, gilt. In einer Fußnote zu der Anlage wird festgestellt: „Allein die Tatsache, dass für natürliche Personen bestimmter Mitglieder im Gegensatz zu natürlichen Personen anderer Mitglieder ein Visum gefordert wird, wird nicht als Zunichtemachung oder Schmälerung von Handelsvorteilen aufgrund einer spezifischen Verpflichtung betrachtet.“ Im Anhang zum GATS wird außerdem klar formuliert, dass es den Ländern freisteht, Maßnahmen zur Regelung der Einreise und des vorübergehenden Aufenthalts natürlicher Personen in ihrem Hoheitsgebiet zu treffen (einschließlich Visumpolitik), sofern diese Maßnahmen nicht handelsbeschränkend wirken. Im Anhang wird klargestellt, dass die WTO-Mitglieder die Frage der vorübergehenden Einreise von Personen als sehr sensibel betrachten.

⁽³⁾ Siehe http://www.oecd.org/document/25/0,2340,fr_2649_34145_31773849_1_1_1,00.html

⁽⁴⁾ ILO, Internationale Arbeitskonferenz, Erklärung von Philadelphia von 1944.

2.3 Verpflichtungen der EU

2.3.1 Die von WTO-Mitgliedern bezüglich Modus 4 eingegangenen Verpflichtungen unterscheiden sich in bestimmten Aspekten von den Verpflichtungen im Bereich anderer Modi vor allem darin, dass sie horizontaler Art sind und somit alle im Aufgabenkatalog eines jeweiligen Mitgliedstaats aufgeführten Sektoren betreffen. Dies liegt daran, dass die Einwanderungsbehörden die zeitlich begrenzte Migration auf der Grundlage des Zwecks der Einreise, der Qualifikationen und Bildung sowie anderer Faktoren sektorunabhängig regeln.

2.3.2 Zwar sind die meisten Länder am Ende der Uruguay-Runde Verpflichtungen bezüglich Modus 4 eingegangen, doch beziehen sich diese schätzungsweise zu über 90 % nur auf hochqualifizierte Kräfte (Führungs- und Fachkräfte sowie Spezialisten mit geschütztem Know-how) oder auf Geschäftsreisende. Selbst bei diesen hochqualifizierten Kräften gelten die meisten Verpflichtungen nur, wenn das Dienstleistungsunternehmen auch in der Lage ist, eine gewerbliche Niederlassung im Gastland zu gründen (Modus 3) (so genannte unternehmensinterne Versetzungen). Nur wenige Länder sind Verpflichtungen in Bezug auf Dienstleistungserbringer ohne gewerbliche Niederlassung im Aufnahmeland — sei es für Beschäftigte von im Ausland niedergelassenen Unternehmen oder für selbstständige Dienstleistungserbringer (Kleinunternehmer usw.) — eingegangen. Noch weniger Länder haben Verpflichtungen in Bezug auf Arbeitnehmer mit mittleren und niedrigen Qualifikationen übernommen. So gelten 90 % der von den meisten Ländern eingegangenen Verpflichtungen nur für hochqualifizierte Arbeitnehmer.

2.3.3 Die im Zusammenhang mit Modus 4 eingegangenen Verpflichtungen beziehen sich auf das Niveau der ggf. ausgeübten Tätigkeit, das ja in bestimmten Branchen, in denen Modus 4 die wichtigste Erbringungsweise ist (fachliche Dienstleistungen, auch im Gesundheitswesen) oder eine geschäftliche Niederlassung nicht gegeben ist (Baudienstleistungen, Computerdienstleistungen, bei denen eine Präsenz vor Ort notwendig ist), größte Bedeutung hat.

2.3.4 In der Uruguay-Runde gingen die EG und ihre Mitgliedstaaten Verpflichtungen ein, wonach manche ausländische Staatsangehörige zum Zwecke der Dienstleistungserbringung vorübergehend in die EU einreisen können. Hierzu gehören auch die Verpflichtungen, die in den Nachverhandlungen über Erbringungsweise 4 nach Abschluss der Uruguay-Runde eingegangen wurden.

2.4 Die Europäische Kommission unterteilt die Erbringer von Dienstleistungen unter Modus 4 — ähnlich wie andere WTO-Mitglieder — in drei große Kategorien:

- Unternehmensintern versetzte Personen: Dies sind Arbeitnehmer eines Unternehmens, die vorübergehend von einer Betriebsstätte dieses Unternehmens außerhalb der EU (Hauptverwaltung, Tochtergesellschaft, Zweigniederlassung) in eine andere Betriebsstätte innerhalb der EU versetzt werden.
- Geschäftsreisende: Bei Geschäftsreisenden handelt es sich um Vertreter eines ausländischen Dienstleistungs-

unternehmens, die vorübergehend in das Gebiet eines EU-Mitgliedstaats einreisen, um a) über den Verkauf von Dienstleistungen zu verhandeln; b) Verträge über den Verkauf von Dienstleistungen zu schließen; oder c) eine Betriebsstätte (Tochtergesellschaft, Zweigniederlassung, Büro) zu gründen. Geschäftsreisende dürfen selbst keine Dienstleistungen in der EU erbringen.

- Vertragliche Dienstleistungserbringer: Diese Kategorie umfasst Arbeitnehmer juristischer Personen und könnte auf der Grundlage des neuen Angebots der Europäischen Kommission auch Selbstständige umfassen. Erstere reisen als Arbeitnehmer eines ausländischen Unternehmens, das einen Dienstleistungsvertrag in der EU erhalten hat, vorübergehend in die EU ein. Letztere sind Selbstständige, die vorübergehend in die EU einreisen, um einen Werkvertrag zu erfüllen, den sie selbst erhalten haben.

2.5 Forderungen der EU an andere WTO-Mitglieder

2.5.1 Die EU hat 106 WTO-Mitglieder aufgefordert, weitreichende Verpflichtungen in Bezug auf Modus 4 einzugehen, wobei diese Forderungen in Abhängigkeit vom Entwicklungsstand des betreffenden Landes und seiner Bedeutung als Handelspartner in differenzierter Form gestellt wurden. Dies spiegelt die Exportinteressen der EU im Rahmen dieses Erbringungsmodus wider. Die EU strebt an, dass die meisten WTO-Partner in vergleichbarem Umfang Verpflichtungen eingehen wie die EU. Aufgrund dessen wurden folgende Forderungen gestellt:

- 1) *Unternehmensintern versetzte Personen*: die Möglichkeit, Personal für bis zu drei Jahre in Zweigniederlassungen desselben Dienstleistungsunternehmens zu versetzen, und auch Kurzaufenthalte zu Schulungs- und Ausbildungszwecken in diese Vereinbarungen aufzunehmen;
- 2) *Geschäftsreisende*: Entsendung für Aufenthalte bis zu 90 Tagen;
- 3) *Vertragliche Dienstleistungserbringer*: Ursprünglich wurden nur Anträge in Bezug auf Beschäftigte juristischer Personen gestellt. Sie erstreckten sich nur auf bestimmte Dienstleistungssektoren (z.B. fachliche Dienstleistungen, Dienstleistungen für Unternehmen und Dienstleistungen im Umweltbereich); vorgelegt wurden verschiedene Listen der Sektoren in OECD- und Entwicklungsländern, auf die sich die Forderungen bezogen. An die am wenigsten entwickelten Länder wurden im Übrigen keinerlei Forderungen bezüglich dieser Kategorie gestellt. Die den WTO-Partnern im Januar zugesandten Forderungen beschränkten sich auf Kleinunternehmer und die größten Handelspartner.

2.6 Forderungen von WTO-Mitgliedern

2.6.1 Im Hinblick auf die Verhandlungen hat die EU mehr als 50 Anträge anderer Mitgliedstaaten erhalten, in denen gefordert wurde, Modus 4 auf verschiedenen Ebenen weiterzuentwickeln: einerseits wird bei den Verpflichtungen größere Transparenz gefordert, andererseits fordern manche die Abschaffung fast aller Beschränkungen für die meisten Dienstleistungen.

2.6.2 Die große Mehrheit der Forderungen stammt von Entwicklungsländern, von denen etwa die Hälfte den Abbau aller Beschränkungen verlangte (das heißt vollständige Freizügigkeit); sie verlangten die Einbeziehung weniger qualifizierter Arbeitnehmer und die Abschaffung der wirtschaftlichen Bedarfsprüfungen bzw. der Prüfungen der Arbeitsmarktlage im Zusammenhang mit Modus 4. Drei Länder verlangen von der EU die Abschaffung der Visumpflicht und die Gewährung einer automatischen Einreise- und Aufenthaltserlaubnis. Viele andere fordern die Ausdehnung der EU-Richtlinien über die gegenseitige Anerkennung auf Drittstaatsangehörige, die ihren Ausbildungsnachweis in der EU erworben haben.

2.6.3 Die zweite Sitzung der Handelsminister der am wenigsten entwickelten Länder, die vom 31. Mai bis 2. Juni 2003 in Dhaka (Bangladesh) stattfand, führte zur sog. Erklärung von Dhaka, in der (unter Ziffer 15 Absatz iv) erklärt wird, der freie Zugang zu den Märkten der entwickelten Länder sollte gewährleistet sein, indem der vorübergehende Aufenthalt von Personen, insbesondere nicht oder gering qualifizierter Dienstleistungserbringer, auf der Grundlage von Modus 4 gestattet wird, v.a. aufgrund der Anerkennung der Berufsqualifikationen, der Vereinfachung der Visaverfahren und der Nichtanwendung des Kriteriums des wirtschaftlichen Bedarfs.

3. Angebot der EU

3.1 In einer Reihe von Bereichen werden wesentliche Verbesserungen angeboten: In Bezug auf Erbringer vertraglicher Dienstleistungen wurden Verpflichtungen in etwa 22 Teilbereichen (fachliche Dienstleistungen und Dienstleistungen für Unternehmen) sowie 4 Bereichen für Selbstständige für Aufenthalte bis zu sechs Monaten vereinbart. Für diese 22 Teilbereiche hat sich die EU verpflichtet, keine wirtschaftlichen Bedarfsprüfungen durchzuführen, sondern stattdessen eine zahlenmäßige Beschränkung der unter diese Verpflichtung fallenden Dienstleistungserbringer einzuführen. Die Höhe dieser Obergrenze und die Modalitäten ihrer Anwendung müssen noch festgelegt werden. Ferner ist für junge Menschen die Möglichkeit eines Studienaufenthalts von bis 12 Monaten im Rahmen gesellschaftsinterner Versetzungen (intra-company transfers) vorgesehen. Zweifellos ist dies bisher eines der ehrgeizigsten und weitreichendsten Angebote der EU.

4. Angebote von Drittstaaten

4.1 Nur einige WTO-Mitglieder (38) haben vor Ablauf der in der Erklärung von Doha gesetzten Schlussfrist Eingangsangebote zur weiteren Liberalisierung des Dienstleistungshandels vorgelegt (obwohl dieser 91,6 % des Welthandels umfasst). Das Ausmaß des Angebots, sowohl für die Industrie- als auch für die Entwicklungsländer, ist ziemlich gering und auch hinsichtlich der Qualität des Angebots beschränkt. Zu berücksichtigen ist jedoch auch, dass einige Länder — Indien, die Philippinen, Thailand, Indonesien — ihre Forderung auf der Grundlage des neuen Angebots der EU neu formuliert haben.

5. Vorübergehender Aufenthalt, Arbeitsmarkt und sozialer Zusammenhalt

5.1 Die Probleme im Zusammenhang mit Modus 4 beschränken sich nicht auf den Bereich des Handels, sondern betreffen auch die umfassenderen Migrations- und Arbeitsmarktpolitiken. Innerhalb der Migration unterscheidet man den Teilbereich der zeitlich begrenzten Migration, der seinerseits den Teilbereich der Arbeitsmigration umfasst. Modus 4 des GATS stellt einen eigenen Teilbereich dar.

5.2 Modus 4 ist jedoch nicht klar abgegrenzt. Hier muss der Unterschied zwischen zeitlich begrenzter Arbeitsmigration und zeitlich begrenzter Migration zur Einrichtung einer gewerblichen Niederlassung, vor allem aber der Begriff „zeitlich begrenzt“ geklärt werden, der für Zeiträume von wenigen Monaten bis zu mehr als fünf Jahren gelten kann. Darüber hinaus wurde bislang nicht definiert, welche Kategorien von Arbeitnehmern unter diesen Modus fallen. Außerdem wird der Begriff vorübergehender Aufenthalt in der EU (Vertrag) und der WTO unterschiedlich verstanden.

5.3 Bekannt ist, dass Modus 4 nur für hochqualifizierte Fachkräfte und Selbstständige gelten soll. Sollte die Inanspruchnahme von Modus-4-Regelungen in Zukunft auch auf andere Kategorien von Arbeitsleistungen und Erbringern dieser Leistungen ausgedehnt werden, bedarf es einer klareren und strengeren Definition des „vorübergehenden“ Zeitraums und einer genaueren Bestimmung des Begriffs „Dienstleistungserbringer“. Angesichts der Tatsache, dass sich Handelsabkommen nicht gerade für die Regelung von Arbeitnehmerrechten eignen, wäre es der Klärung auf jeden Fall förderlich, wenn man die Geltung der Erklärung der ILO über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, die eine eigene Rechtsgrundlage darstellt, und die Folgeerklärungen dazu aus dem Jahr 1998⁽⁵⁾ auf die unter Modus 4 fallenden Arbeitnehmer ausdehnen würde. Für die EU-Staaten ist die in Nizza verabschiedete Charta der Grundrechte sicher von höchster Bedeutung, v.a. weil sie inzwischen in den Entwurf eines Verfassungsvertrags aufgenommen wurde.

5.4 Dies wäre für viele selbstständige Auftragnehmer und im Hinblick auf Fragen der Renten- und Arbeitslosenversicherung sehr wichtig. Natürlich muss die Frage der Auswanderung einzelstaatlich und nicht im Rahmen der WTO geregelt werden. Ebenso müssen jedoch bestimmte die Arbeit betreffende Aspekte, wie Rechte und Sozialversicherung, auf internationaler Ebene (zum Beispiel im Rahmen der ILO) behandelt werden.

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

6.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss erkennt an, dass die weitere Liberalisierung des weltweiten Dienstleistungshandels für das Wachstum der Wirtschaft sowohl in den Entwicklungs- als auch in den Industrieländern wichtig ist, verweist aber auf das Fehlen einer Folgenabschätzung über die tatsächlichen Auswirkungen auf sozialer Ebene und auf den Arbeitsmarkt in den Herkunfts- und Aufnahmeländern.

(5) http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.INDEXPAGE?var_language=EN

6.2 Der Ausschuss erkennt ferner die Bedeutung des Rechts der WTO-Mitglieder an, die Erbringung von Dienstleistungen zu regulieren und hierzu neue Vorschriften zu erlassen.

6.2.1 Der Ausschuss befürwortet die von der EU vorgelegten Eingangsangebote zur weiteren Liberalisierung im Rahmen von Modus 4 des GATS, allerdings unter der Voraussetzung, dass die im Aufnahmeland geltenden grundlegenden Arbeitsnormen, nationalen arbeitsrechtlichen Vorschriften und bestehenden Tarifabkommen gewahrt werden. Der Ausschuss befürwortet und begrüßt die Aufnahme der Arbeitnehmerrechte in den Aufgabenkatalog der Kommission.

6.2.1.1 Der Vorschlag, die Kategorie „firmeninterne Auszubildende“ in das Angebot aufzunehmen, könnte sowohl für die multinationalen Unternehmen in der EU als auch für die Nachwuchsführungskräfte und Unternehmen in Drittstaaten von großem Interesse sein, weshalb der Ausschuss ihn begrüßt. Dabei muss selbstverständlich der Ausbildungscharakter derartiger Vertragsverhältnisse geklärt werden, um die Gefahr zu vermeiden, dass sie zu unterbezahlter Arbeit im Dienstleistungssektor führen, wobei die einzelstaatlichen Ausbildungsvorschriften (Gesetzesvorschriften, Tarifverträge) und die internationalen Arbeitnehmerrechte zu achten sind.

6.2.2 Die EU regt auch neue Verpflichtungen bezüglich selbstständiger Erbringer vertraglicher Dienstleistungen an, wenn auch nur in einigen Teilbereichen und für hochqualifizierte Fachleute ⁽⁶⁾.

6.2.3 Der Ausschuss unterstreicht, wie wichtig es ist, dass die Mitglieder Maßnahmen ergreifen, um den Schutz von vorübergehend eingereisten Dienstleistungserbringern durchzusetzen sowie Nichtdiskriminierung und die Einführung geeigneter Überwachungsmechanismen zu gewährleisten, z.B. in Anlehnung an die Grundsätze des Lohnschutzes gemäß ILO-Übereinkommen Nr. 95.

6.2.4 Besonders angesichts der jüngsten EU-Erweiterung und künftiger Erweiterungen um Staaten, in denen Tarifabkommen selten sind, wird die Schaffung ebenso wirkungsvoller Kontrollmechanismen erforderlich sein.

6.2.5 Für eine weitere Liberalisierung des Dienstleistungshandels muss nach Ansicht des Ausschusses in der EU zuvor:

- 1) klargestellt werden, dass die Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern auch die rechtliche Grundlage für die zeitlich begrenzte Zuwanderung von Arbeitnehmern darstellt;
- 2) geklärt werden, welcher rechtliche Rahmen für die Liberalisierung des Dienstleistungssektors innerhalb des EU-Binnenmarktes gilt (siehe Richtlinienvorschlag über Dienstleistungen im Binnenmarkt), ein Thema, das in diesen Monaten im

⁽⁶⁾ Im Bericht der UNICE zu Cancún „Moving Forward Together“ von Juli 2003 wird Modus 4 als „temporary movement of key business personnel“ (vorübergehende Einreise von mit Kernaufgaben betrautem Personal) definiert.

Mittelpunkt einer besonders kontrovers geführten Debatte steht;

- 3) klar zwischen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (u.a. Gesundheits- und Bildungswesen, Wasser-, Strom- und Gasversorgung usw.), wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen, kommerziellen und nichtkommerziellen Leistungen und Dienstleistungen anderer Art unterschieden werden.

6.3 Grundsätzlich steht der Ausschuss dem Vorschlag des Europäischen Dienstleistungsforums (ESF), im Rahmen der WTO eine GATS-Genehmigung zu schaffen, positiv gegenüber. Die Einreise von Dienstleistungserbringern in die EU und in Drittstaaten würde dadurch erleichtert und die Überwachung der Nutzung von Modus 4 zudem transparenter.

6.4 Für viele Entwicklungsländer ist die Gefahr des Brain-Drain sehr konkret. Dort herrscht z.B. Mangel an Krankenschwestern, da diese in Industrieländer abwandern, in denen es an qualifiziertem Personal fehlt. Der Ausschuss schlägt vor, dass die EU und die Mitgliedstaaten (nach dem Vorbild des Gesundheitswesens im Vereinigten Königreich und insbesondere in Bezug auf die Krankenpflegerischen Berufe, in denen Verhaltensregeln für die Personalanwerbung entwickelt wurden) Bestimmungen bzw. Verfahrensweisen entwickeln, um zu verhindern, dass die Entwicklungsländer qualifizierte Arbeitskräfte und spezialisiertes Personal verlieren und so den Bedürfnissen ihrer eigenen Bevölkerung nicht mehr gerecht werden können.

6.5 Der Ausschuss fordert die EU und die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, zum jetzigen Zeitpunkt keinerlei Ausdehnung des Geltungsbereichs von Modus 4 auf angelernte oder ungelernete Arbeitskräfte zu akzeptieren. Dies könnte nämlich zur Gefährdung des Grundprinzips der ILO führen, dass Arbeit keine Ware ist. An- und ungelernete ausländische Arbeitskräfte befinden sich fast immer in einer schwachen Position auf dem Arbeitsmarkt. Ausländische Fach- und Führungskräfte und hochqualifizierte Selbstständige sind normalerweise in einer starken Position und gut geschützt.

6.6 Der Ausschuss kann nicht akzeptieren, dass die vorübergehende Einreise — *de facto* vorübergehende Zuwanderung — von Arbeitnehmern in erster Linie durch die WTO und das GATS geregelt wird, ohne jegliche Garantie für die Wahrung der Menschenrechte und die Einhaltung grundlegender Arbeitsnormen, wie die Nichtdiskriminierung. Eine gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen der WTO, der ILO, der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und der UNO zum Schutz der Rechte zeitweiliger Zuwanderer muss eine Vorbedingung für die weitere Ausdehnung des Geltungsbereichs von Modus 4 in der WTO sein; die Rolle der ILO als Dreiparteiengremium und mögliches Koordinierungsorgan sollte dahingehend aufgewertet werden.

6.7 Nach Ansicht des Ausschusses sollten alle europäischen Regierungen die Ratifizierung der UN-Konvention zum Schutz der Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, die im Juli 2003 in Kraft getreten ist, erneut in Erwägung ziehen. In dieser Konvention werden die Rechte zeitweiliger Zuwanderer definiert, z.B. die Rechte der „für eine bestimmte Beschäftigung zugelassenen Arbeitnehmer“. Selbst ohne Ratifizierung sollte diese Konvention als international anerkannte Norm bei politischen Maßnahmen als Leitlinie dienen⁽⁷⁾. Das ILO-Übereinkommen Nr. 146 wurde von sechs EU- bzw. Beitrittsstaaten (vor und nach der Erweiterung) und vier weiteren europäischen Staaten ratifiziert. Ihre Bestimmungen sollten gemeinsam mit denen der Empfehlung Nr. 151 Anwendung finden. Die einschlägigen Artikel der Europäischen Sozialcharta (Europarat) sind anzuwenden. Die von der EU im Rahmen von Modus 4 des GATS ergriffenen Maßnahmen müssen mit diesen Normen vereinbar sein, insbesondere mit solchen, denen sich die EU-Mitglieder verpflichtet haben.

6.8 Der Ausschuss begrüßt die Entschließung des Europäischen Parlaments zum GATS im Rahmen der WTO und zur kulturellen Vielfalt (12.3.2003), insbesondere die nachstehenden Ziffern 5, 10 und 11, und fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, sie bei den GATS-Verhandlungen zu berücksichtigen:

Ziffer 5: „[...] verweist darauf, dass die Teilnahme am GATS freiwillig ist und dass seine Grundsätze weder Privatisierungen noch Deregulierung oder einen bestimmten Grad der Liberali-

sierung als solche vorschreiben; besteht jedoch darauf, dass die Entwicklungsländer und die am wenigsten entwickelten Länder nicht unter Druck gesetzt werden sollten, ihre Dienstleistungen und insbesondere die öffentlichen Dienstleistungen zu liberalisieren“;

Ziffer 10: „[...] begrüßt das Angebot, den Entwicklungsländern insbesondere bessere Möglichkeiten zur Erbringung von Dienstleistungen für den EU-Markt durch die zeitlich befristete Zuwanderung qualifizierter Arbeitnehmer zu eröffnen; betont jedoch, dass der Schutz der Wanderarbeitnehmer vor jeglicher Form von Diskriminierung in den Verhandlungen gewährleistet werden muss; verweist darauf, dass die arbeitsrechtlichen Normen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten, die Vorschriften über Mindestlöhne und die Tarifvereinbarungen in all diesen Fällen weiterhin Anwendung finden müssen, unabhängig davon, ob der Arbeitgeber in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union registriert ist“;

Ziffer 11: „[...] betont, dass die 'kommerzielle Präsenz' (Investitionen) weiterhin den steuerlichen, sozialen und anderen Regulierungsmaßnahmen der betroffenen Länder, in denen die Leistung erbracht wird, unterliegt; verweist nachdrücklich auf das Recht, die kommerzielle Präsenz ausländischer Unternehmen von der Einhaltung der dreiseitigen Erklärung der ILO über die Grundsätze für multinationale Unternehmen und Sozialpolitik und der neugefassten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen abhängig zu machen“.

Brüssel, den 8. Juni 2005

Die Präsidentin

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁷⁾ Beispielsweise finden im GATS-Übereinkommen die Rechte der Ehegatten und Kinder keine Erwähnung.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Überwachung und Kontrolle radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente“

(KOM(2004) 716 endg. — 2004/0249 (CNS))

(2005/C 286/07)

Die Europäische Kommission beschloss am 12. November 2004, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 31 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

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

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 418. Plenartagung am 8./9. Juni 2005 (Sitzung vom 9. Juni) mit 120 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Die Überwachung und Kontrolle der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente zwischen den Mitgliedstaaten wird durch die Richtlinie 92/3 des Rates vom 3. Februar 1992 geregelt.

1.2 Die Richtlinie gilt sowohl für Verbringungen von einem Staat in einen anderen als auch für Einfuhren in die und Ausfuhren aus der Gemeinschaft. Sie stellt sicher, dass die Bestimmungs- und Durchfuhrmitgliedstaaten über die Verbringung radioaktiver Abfälle in bzw. durch ihr Land unterrichtet werden und dieser Verbringung zustimmen bzw. gegen sie Einwände erheben können.

1.3 Bei Ausfuhren werden die Behörden der Bestimmungsmitgliedstaaten über die Verbringung unterrichtet.

1.4 Nach über zehnjähriger im allgemeinen zufriedenstellender Anwendung hat die Kommission es für notwendig befunden, einige praktisch und juristisch begründete Änderungen vorzunehmen.

1.5 Der Überarbeitungsprozess findet im Rahmen der fünften Phase der Initiative für eine Vereinfachung der Binnenmarktvorschriften (SLIM — Simple Legislation for Internal Market) statt.

1.5.1 Im Rahmen dieser Überarbeitung sollten Überlegungen angestellt werden über die Notwendigkeit

- der Aufnahme neuer technischer Bestimmungen,
- der Anpassung der Richtlinie an die neuen EURATOM-Richtlinien und bestimmte internationale Übereinkommen,
- der Klarstellung oder gegebenenfalls Bereinigung uneinheitlicher Bestimmungen bezüglich des Rechts von Drittländern, zur geplanten Verbringung radioaktiver Abfälle konsultiert zu werden,
- der Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie durch Einbeziehung bestrahlter Brennelemente, die für die Wiederaufbereitung bestimmt sind,
- der Prüfung und Klarstellung der Bestimmungen der Richtlinie für die Verweigerung der Zustimmung zur Verbringung radioaktiver Abfälle,

— der Vereinfachung des Standarddokuments für die Meldung beabsichtigter Verbringungen radioaktiver Abfälle,

— der Ersetzung der Richtlinie durch eine Verordnung.

1.5.2 Diese Überlegungen führten zu 14 Empfehlungen, die als Grundlage für die Überarbeitung der Richtlinie dienen.

2. Der neue Vorschlag für eine Richtlinie

2.1 Die Europäische Kommission führt vier Gründe für die Änderung der Richtlinie 92/3 an und zwar:

- Herstellung einer Übereinstimmung mit den jüngsten Euratom-Richtlinien,
- Herstellung einer Übereinstimmung mit internationalen Übereinkommen,
- Anpassung des Verfahrens im Hinblick auf die Praxis: Es müssen einige Begriffe geklärt, bestehende Begriffsbestimmungen geändert oder neue Definitionen aufgenommen, uneinheitliche Bestimmungen beseitigt und das Verfahren vereinfacht werden,
- Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf abgebrannte Brennelemente: Im Rahmen der Richtlinie 92/3 werden abgebrannte Brennelemente, für die kein Verwendungszweck vorgesehen ist, als radioaktive Abfälle eingestuft und unterliegen somit dem in der Richtlinie vorgeschriebenen einheitlichen Kontrollverfahren. Verbringungen abgebrannter Brennelemente für die Wiederaufbereitung hingegen unterliegen diesem Verfahren nicht. Die Kommission möchte den Anwendungsbereich der Richtlinie auf abgebrannte Brennelemente ausdehnen, die für die Wiederaufbereitung bestimmt sind, da sie es für unlogisch hält, dass die Rechtsvorschriften in Abhängigkeit der Verwendung der abgebrannten Brennelemente angewendet oder nicht angewendet werden, obwohl es um ein und dasselbe Material geht.

2.2 Die Kommission möchte schließlich den Aufbau des Textes nach rechtstechnischen Gesichtspunkten verbessern.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Die Kommission weist darauf hin, dass bei der konkreten Umsetzung der ursprünglichen Richtlinie einige Probleme aufgetreten sind. Die Atomindustrie hat im Rahmen des SLIM-Konzepts Empfehlungen für eine Klarstellung und Vereinfachung der bestehenden Verfahren vorgetragen, wodurch das System effizienter und berechenbarer gestaltet sowie der Zeitaufwand verringert werden soll.

3.2 Das Anliegen der Kommission, die Richtlinie zu aktualisieren, ist berechtigt, um diese mit den jüngsten Euratom-Richtlinien und den internationalen Übereinkommen — insbesondere mit dem Gemeinsamen Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle — in Einklang zu bringen und sie zugleich zu vereinfachen.

3.3 Die Bestrebungen zur Verfahrensvereinfachung, wie z.B. die Verallgemeinerung des automatischen Zustimmungsverfahrens (Artikel 6), die Einführung einer Bestätigung des Eingangs der Lieferung (Artikel 8) oder die Aktualisierung der Sprachregelung für das Standarddokument (Artikel 13) sind nachdrücklich zu befürworten — vielleicht hätte die Kommission im Sinne des SLIM-Konzepts sogar noch weiter gehen können. In der Praxis bleiben nämlich mehrere bereits bekannte Schwierigkeiten weiter bestehen. Einige der vorgeschlagenen Änderungen werfen u.a. hinsichtlich ihrer praktischen Umsetzung Fragen auf. Andere Änderungen könnten die problemlose Abwicklung der Verbringung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen behindern. Schließlich haben die Unternehmer die Befürchtung geäußert, dass die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 92/3/Euratom auf abgebrannte Brennelemente, die zur Wiederaufbereitung bestimmt sind, möglicherweise zu einer Komplizierung der Verbringungen führen und mehr Verwaltungsformalitäten mit sich bringen wird, ohne dass dadurch der Schutz der Bevölkerung und der Arbeiter gesteigert würde, der bereits durch andere rechtliche Instrumente gewährleistet ist, wie etwa das Gemeinsame Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle sowie durch die bestehenden Regelungen über den Transport von radioaktiven Materialien.

4. Besondere Bemerkungen

Der Vorschlag in seiner aktuellen Form wirft einige wichtige Grundsatzfragen auf.

4.1 Die neue Richtlinie und der freie Transport von abgebrannten Brennelementen, die zur Wiederaufbereitung bestimmt sind

4.1.1 Eine der wichtigsten Änderungen in dem neuen Vorschlag ist die Erweiterung des Anwendungsbereichs auf alle abgebrannten Brennelemente unabhängig davon, ob sie zur Wiederaufbereitung oder zur Endlagerung bestimmt sind.

Bislang fallen die abgebrannten, zur Wiederaufbereitung bestimmten Brennelemente nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 92/3, da sie — im Unterschied zu radioaktiven Abfällen — als zur weiteren Verwendung bestimmte Ware angesehen werden.

4.1.2 Diese Unterscheidung zwischen abgebrannten zur Endlagerung bestimmten Brennelementen, die als radioaktive Abfälle eingestuft werden, und abgebrannten zur Wiederaufbe-

ereitung bestimmten Brennelementen wurde von der Kommission mehrfach deutlich hervorgehoben (Antworten auf die schriftlichen parlamentarischen Anfragen E-1737/97 und P-1702/02). Sie bringt unter anderem das Recht jedes einzelnen Mitgliedstaates auf eine eigene Politik sowie die verschiedenen Strategien für die Bewirtschaftung abgebrannter Brennelemente zum Ausdruck.

4.1.3 Die Kommission führt Argumente des Strahlenschutzes und der Logik (es geht um die gleichen Materialien, die sich lediglich hinsichtlich ihrer Bestimmung unterscheiden) als Gründe für die Erweiterung des Anwendungsbereichs auf zur Wiederaufbereitung bestimmte abgebrannte Brennelemente an. Sobald für die radioaktiven Materialien ohne Rücksicht auf ihre Bestimmung die gleiche Regelung gilt, wird es darauf ankommen zu verhindern, dass die vorgeschlagene neue Regelung dahingehend zweckentfremdet wird, dass neue Hindernisse für die Verbringung abgebrannter Brennelemente geschaffen werden. Daher stellt das so genannte automatische Zustimmungsverfahren ein ausgleichendes Element in diesem Text dar, das erhalten bleiben muss. Dieser Ausgewogenheit dient auch eine genauere Definition der Gründe für eine Verweigerung der Genehmigung zur Verbringung durch den Durchführstaat.

4.2 Die Problematik des Durchführstaates

4.2.1 Im neuen Vorschlag wird Durchfuhrland definiert als „jedes Land, durch dessen Hoheitsgebiet eine Verbringung geplant wird bzw. stattfindet, abgesehen von dem Ursprungsland und dem Bestimmungsland“. Was bedeutet in diesem Zusammenhang „Hoheitsgebiet“? Beinhaltet der Begriff Festland, die Hoheitsgewässer, die ausschließliche Wirtschaftszone und den Luftraum?

4.2.2 Diese Begriffe müssten genau definiert werden, da die Auswirkungen dieser Bestimmungen stark voneinander abweichen können, je nach dem, ob zum Beispiel die ausschließliche Wirtschaftszone als integraler Bestandteil des Hoheitsgebietes verstanden wird oder nicht. Der Hinweis scheint angebracht, dass nach internationalem Recht die staatlichen Zuständigkeiten in den jeweils betroffenen Teilen seines Territoriums verschieden sind.

4.2.3 Nach dem internationalen öffentlichen Recht steht den Staaten über die jeweiligen Hoheitsgewässer volle Souveränität zu, über die ausschließliche Wirtschaftszone und den Kontinentalsockel allerdings nicht: hier haben die Staaten nur begrenzte Rechte. Der EWSA ist der Ansicht, dass unter dem Hoheitsgebiet eines Durchführstaates nur das Festland, der Luftraum und die Hoheitsgewässer nicht aber die ausschließliche Wirtschaftszone verstanden werden sollte.

4.2.4 Diese Sichtweise erscheint um so mehr gerechtfertigt, als es beispielsweise im Mittelmeerraum keine ausschließliche Wirtschaftszone gibt, da dieser geografische Raum hierfür nicht groß genug ist. Die zahlreichen Mittelmeerranrainerstaaten der Europäischen Union hätten dann auch nicht die gleichen Rechte wie andere Mitgliedstaaten. Der EWSA empfiehlt des Weiteren, diese genauere Definition des Hoheitsgebietes eines Durchführstaates im Lichte der international anerkannten Rechte und Freiheiten der Schifffahrt und besonders des Prinzips der friedlichen Durchfahrt durch Hoheitsgewässer in Analogie zu den besonderen Bestimmungen des Artikels 27 Absatz 3 (i) des Gemeinsamen Übereinkommens anzuwenden.

4.3 Definition der Rechte eines Durchfuhrstaates

4.3.1 Es stellt sich die Frage, wie weit sich die Rechte des Durchfuhrstaates im Rahmen dieser Richtlinie erstrecken.

4.3.2 Der Kommissionsvorschlag sieht die vorherige Zustimmung der Durchfuhrstaaten vor, ganz gleich, ob es sich um Mitgliedstaaten oder Drittstaaten handelt.

4.3.3 Wenn Mitgliedstaaten von einem Drittstaat die vorherige Zustimmung zur Durchfuhr einholen müssen, sind sie verpflichtet sich zu vergewissern, ob dieser Staat die vereinbarten Sicherheitsnormen einhält.

4.4 Bedingungen für die Ausübung der dem Durchfuhrstaat zuerkannnten Rechte

4.4.1 In Artikel 27 Absatz 3 (i) des Gemeinsamen Übereinkommens der IAEO ist festgelegt, dass die Bestimmungen des Übereinkommens Folgendes unberührt lassen: „die Wahrnehmung der im Völkerrecht vorgesehenen Rechte und Freiheiten der See- und Flussschifffahrt durch Schiffe und des Überflugs durch Luftfahrzeuge aller Staaten.“

4.4.2 Das SLIM-Team hatte übrigens vorgeschlagen, eine vergleichbare Bestimmung in die Richtlinie einzufügen, was tatsächlich zweckdienlich wäre.

4.4.3 In jedem Fall müsste unbedingt genauer umschrieben werden, aus welchen Gründen ein Durchfuhrmitgliedstaat seine Zustimmung zu einer Verbringung versagen kann. Mit der Richtlinie 92/3 würde eine Regelung für eine Abweichung von den Prinzipien des gemeinsamen Atommarktes geschaffen und diese Regelung muss strikt angewandt werden. Dies bedeutet, dass sich Durchfuhrstaaten gemäß dieser Richtlinie einer Verbringung nur wegen Verstößen gegen die internationalen oder die gemeinschaftlichen Verkehrsbestimmungen widersetzen können; der Vorschlag der Kommission lässt es jedoch bei einer sehr vagen Bezugnahme auf die „einschlägigen Rechtsvorschriften“ bewenden.

4.4.4 Es wäre nützlich und eindeutiger, zwischen Durchfuhrmitgliedstaat und Bestimmungsmitgliedstaat zu unterscheiden. Für den Durchfuhrmitgliedstaat geht es vor allem um die Gewissheit, dass die geplante Durchfuhr den durch die internationalen und gemeinschaftlichen Bestimmungen festgesetzten Bedingungen für den Transport radioaktiven Materials entspricht. Die Besorgnisse des Bestimmungsmitgliedstaates reichen weiter und beziehen sich nicht nur auf den Transport, sondern auch auf die Behandlung der radioaktiven Materialien.

4.4.5 So könnte der Artikel 6 Absatz 3 wie folgt abgeändert werden:

„Die Verweigerung der Zustimmung oder die Verbindung einer Zustimmung mit Auflagen ist gebührend zu begründen:

- (i) durch den Durchfuhrmitgliedstaat auf Grundlage der internationalen, gemeinschaftlichen und nationalen Regelungen bezüglich des Transports radioaktiver Materialien;
- (ii) durch die Bestimmungsmitgliedstaaten anhand der aktuellen Rechtslage über die Behandlung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente oder der internationalen,

gemeinschaftlichen und nationalen Regelung hinsichtlich des Transports radioaktiver Materialien.“

4.4.6 Der Mechanismus des so genannten automatischen Zustimmungsverfahrens, durch den vermieden werden kann, dass die Staaten verzögernde Maßnahmen ergreifen oder die Verfahren in die Länge ziehen, ist sehr nützlich und darf nicht zur Disposition gestellt werden (Artikel 6 Absatz 2 des Vorschlags).

4.5 Praktische Schwierigkeiten bei der konkreten Umsetzung einiger Verfahren

4.5.1 Der Richtlinienvorschlag nimmt echte Vereinfachungen der derzeitigen Verfahren vor, was zu begrüßen ist. Allerdings bleiben bezüglich der konkreten Umsetzung bestimmter Änderungen dennoch einige Schwierigkeiten und Zweifel bestehen.

4.6 Präzisierung der Kontrollvorschriften für Einfuhren und Ausfuhren (Artikel 10, 11 und 12)

4.6.1 Der Aufbau der Richtlinie wurde so geändert, dass die einzelnen Stufen des Verfahrens klarer gegeneinander abgegrenzt werden. Für die Ein- und Ausfuhren gelten Sonderbestimmungen, deren Zusammenspiel mit den allgemeinen Regeln für die einzelnen Phasen des Verfahrens aber klarer herausgearbeitet werden müsste.

4.6.2 Eine Betrachtung des Artikels 10 Absatz 1 im Verbund mit den allgemeinen Bestimmungen des Vorschlags würde darauf hinauslaufen, dass ein Bestimmungsmitgliedstaat bei sich selbst einen Genehmigungsantrag stellen müsste, was doch etwas eigenartig anmutet.

4.6.3 Die Formulierung in Artikel 10 Absatz 2 „für die Abwicklung der Verbringung verantwortliche Person“ ist nicht besonders genau und könnte sich auf eine Vielzahl von Beteiligten beziehen. Wenn an eine rechtliche Verantwortung gedacht wird, wäre dann diese vertraglich und/oder im Regulierungs- oder Gesetzgebungswege festzulegen?

4.6.4 Es stellt sich die Frage, wie Artikel 10 Absatz 2 mit Artikel 12, in dem die Bedingungen für ein Ausfuhrverbot verankert sind, zusammenpassen soll. Soll etwa der Durchfuhrmitgliedstaat — unter anderem — abschätzen, ob der Drittstaat, in den verbracht werden soll, zu einer sicheren Bewirtschaftung der radioaktiven Abfälle in der Lage ist (Artikel 12 Absatz 1 (c))? Was würde geschehen, wenn der Durchfuhrstaat zu dem Schluss käme, dass dies bei dem betreffenden Drittstaat nicht der Fall ist?

4.6.5 Um die Grundsätze für die Ausfuhr radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Länder außerhalb der EU genau festzulegen, sollte Artikel 12 Absatz 1 (c) der Richtlinie in dem Sinne ergänzt werden, dass die Behörden der Mitgliedstaaten die Verbringung in solche Drittstaaten nicht zulassen, in denen die technischen, rechtlichen und administrativen Mittel sowie die Grundsätze der Bürgerbeteiligung an der Entscheidungsfindung eine sichere Bewirtschaftung der radioaktiven Abfälle, zumindest auf dem für EU-Staaten vorgeschriebenen Niveau, nicht gewährleisten.

4.6.6 Artikel 11 über die Kontrolle von Ausfuhren aus der Gemeinschaft enthält keine näheren Angaben darüber, in welcher Form eine Zustimmung der Behörden des Bestimmungs- rittstaates zu beantragen bzw. einzuholen ist. Außerdem ver- trägt sich die Anwendung der allgemeinen Vorschriften des Vorschlags nicht mit der Extraterritorialität der Bestimmungs- rittländer, die nicht der gemeinschaftlichen Rechtsordnung unterliegen.

4.6.7 Verweigerung einer Zustimmung für die Verbringung durch das Bestimmungsland. In Analogie zu den bezüglich der Durchführstaaten gemachten Aussagen, wäre es sinnvoll, die Gründe zu definieren und zu umschreiben, aus denen die Ver- bringungsgenehmigung verweigert werden kann (Artikel 6 Absatz 3 bezieht sich auf beide Kategorien von Staaten).

4.7 Klarstellung oder Vereinheitlichung einiger Begriffe

4.7.1 „Radioaktive Abfälle“: Artikel 3 Absatz 1 enthält eine neue Definition von radioaktiven Abfällen, die erklärtermaßen aus dem Gemeinsamen Übereinkommen übernommen wurde, aber demgegenüber doch einige Abweichungen aufweist. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Frage, welches Land darüber entscheidet, wie die radioaktiven Abfälle einzuordnen sind. Es wäre daher wünschenswert, sich an die Definition des Gemein- samen Übereinkommens zu halten.

4.7.2 „Technische Spezifikationen“: Ohne dass der Begriff genauer geklärt wird, heißt es in Artikel 9: „technischen Spezifi- kationen entsprechen, aufgrund derer die Verbringung geneh- migt wurde“. Dieser Begriff wird in Bestimmungen über die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennele- mente häufig benutzt. Zur Vermeidung etwaiger Unklarheiten, sollte die Bedeutung dieses Begriffs eindeutig definiert werden.

4.7.3 „Genehmigung — Zustimmung“: Einige Artikel des Vorschlags behandeln diese Begriffe unterschiedslos. Eine begriffliche Vereinheitlichung würde die Lektüre und Auslegung der Richtlinie erleichtern. Der EWSA schlägt vor, diese beiden Begriffe durchaus beizubehalten, aber begrifflich scharf vonei- nander zu trennen, und zwar in dem Sinne, dass Genehmigung sich auf das Einverständnis des Ursprungslands bezieht, wäh- rend Zustimmung das Einverständnis des Bestimmungs- bzw. Durchfuhrlands zum Ausdruck bringt. Durch diese Unterschei- dung können die durch die Richtlinie geschaffenen zwei großen Phasen des Kontrollverfahrens differenziert werden.

5. Schlussfolgerung

5.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss unter- schreibt die Überarbeitung der Richtlinie, um sie mit den jungs- ten Euratom-Richtlinien und den internationalen Übereinkom- men in Einklang zu bringen sowie die bestehenden Verfahren zu vereinfachen und klarer zu fassen. Er begrüßt die Einfügung des automatisierten Zustimmungsverfahrens in den Vorschlag, um Hinhaltetaktiken zu verhindern.

5.2 Er weist gleichwohl darauf hin, dass die Transitbestim- mungen überarbeitet werden müssen, um dafür zu sorgen, dass sie die Verbringung von gebrauchten Brennelementen, die zur Wiederaufarbeitung bestimmt sind, in der Gemeinschaft nicht übergebührlich behindern, da sich dies nicht mit den Regeln für den gemeinsamen Atommarkt vertrüge.

5.3 Schließlich müssten die Regeln für Ein- und Ausfuhr präzisiert werden und außerdem genau festgelegt werden, aus welchen Gründen Durchfuhr- oder Bestimmungsstaaten die Verbringungsgenehmigungen verweigern können.

Brüssel, den 9. Juni 2005

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

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (gemäß Artikel 128 EG-Vertrag)“

(KOM(2005) 141 endg. — 2005/0057 (CNS))

(2005/C 286/08)

Der Rat beschloss am 22. April 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 128 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 24. Mai 2005 an. Berichterstatter war Herr MALOSSE.

Der Ausschuss verabschiedete am 31. Mai 2005 im Wege des schriftlichen Verfahrens (Artikel 58 der Geschäftsordnung) mehrheitlich bei 1 Gegenstimme folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 22./23. März 2005 festgestellt, dass eine Neuausrichtung der Lissabon-Strategie erforderlich ist und dass dabei der Schwerpunkt auf Wachstum und Beschäftigung in Europa gelegt werden muss.

Die Kommission wurde vom Rat ersucht, den Schwerpunkt Wachstum und Beschäftigung in die neuen Grundzüge der Wirtschaftspolitik und auch in die neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien einzubringen.

Beide Texte wurden zu einem Dokument zusammengefasst, das nun die ersten integrierten wachstums- und beschäftigungspolitischen Leitlinien für den Zeitraum 2005-2008 enthält.

Die vorliegende Stellungnahme befasst sich mit dem Teildokument „Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (gemäß Artikel 128 EGV).“

Der Ausschuss bedauert, dass der sehr enge Terminplan für die Verabschiedung der Leitlinien es nicht erlaubt, über dieses Thema, das für die europäischen Bürgerinnen und Bürger von grundlegender Bedeutung ist, eine wirkliche Debatte mit der Zivilgesellschaft zu führen. Dies steht im Widerspruch zu dem Grundsatz der partizipativen Demokratie, der im Vertrag über eine Verfassung niedergelegt ist. Der Ausschuss bittet daher den Rat, in Zukunft die Terminplanung so zu gestalten, dass es möglich ist, unter angemessenen Bedingungen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene eine demokratische Debatte und einen zivilen Dialog zu organisieren. Nur so ist auch die im Rahmen der Lissabon-Halbzeitbewertung von allen Seiten hinsichtlich einer effektiveren Implementierung der Beschäftigungsstrategie so vehement geforderte umfassende Einbeziehung aller relevanten sozialen Akteure in allen Phasen des Prozesses zu gewährleisten.

Der Ausschuss bedauert ferner, dass er aufgrund der Modalitäten des Konsultationsverfahrens nur zu einem Teil des prinzi-

piell als Gesamtheit zu sehenden Vorschlags bezüglich Wachstum und Beschäftigung Stellung nehmen kann. Sinnvollerweise hätten die beschäftigungspolitischen Leitlinien und die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten gemeinsamer Gegenstand einer einzigen Befassung sein sollen. Dies hätte ermöglicht, in einem wirklich umfassenden Ansatz zu einem in Bezug auf konjunkturelle und strukturelle Aspekte ausgewogenerem Policy-Mix Stellung zu nehmen.

Der Ausschuss ist schließlich der Auffassung, dass die Kommission eine konsequentere Strategie zur Unterstützung und Begleitung beschäftigungspolitischer Maßnahmen konzipieren muss, die den Erwartungen der Bürger in stärkerem Maße entspricht und die es ermöglicht, das mit der Lissabon-Strategie angestrebte Ziel der Vollbeschäftigung auch tatsächlich zu erreichen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Gesamtkohärenz

Um eine wirksame Neuausrichtung auf Wachstum und Beschäftigung zu gewährleisten, hat der Europäische Rat beschlossen, die Kohärenz und Komplementarität der bestehenden Mechanismen zu stärken und zu diesem Zweck einen neuen Governance-Zyklus einzuleiten.

Der EWSA begrüßt diesen neuen Ansatz, allerdings unter der Voraussetzung, dass er sich als wirksam erweist und nicht nur rein formalen Charakter hat, wie dies leider immer noch der Fall ist. Es kommt auch darauf an, dass sich die Kohärenz in der Bewertung niederschlägt.

Aus Gründen der Kontinuität sollten die beschäftigungspolitischen Leitlinien und die Grundzüge der Wirtschaftspolitik alle drei Jahre einer vollständigen Überprüfung unterzogen werden, wobei eine echte demokratische Debatte möglich sein sollte.

Prioritäten

Folgende Prioritäten wurden festgelegt, um die Ziele der Vollbeschäftigung, der Verbesserung von Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität und der Stärkung des sozialen Zusammenhalts zu erreichen:

- mehr Menschen in Arbeit bringen und halten und die sozialen Sicherungssysteme modernisieren;
- die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen verbessern und die Flexibilität der Arbeitsmärkte steigern;
- die Investitionen in Humankapital steigern durch Verbesserung von Bildung und Qualifizierung.

2.2 Der Ausschuss bedauert jedoch, dass die nachstehend aufgeführten Faktoren nicht ausreichend berücksichtigt bzw. lediglich aufgeführt werden, ohne dass ihnen Priorität eingeräumt würde:

2.2.1 Politische Maßnahmen zur Förderung der Eingliederung Jugendlicher in den Arbeitsmarkt, mit dem Ziel, ihnen eine erste Anstellung zu verschaffen, die auch Zukunftsaussichten bietet. Die fortbestehende (und in einigen Ländern noch ansteigende) Jugendarbeitslosigkeit, von der auch Hochschulabsolventen betroffen sind, stellt Europa vor eine bedeutende Herausforderung, gibt doch die Zukunft einer Gesellschaft, die ihrer Jugend keine Perspektiven bieten kann, durchaus Anlass zu Zweifeln.

2.2.2 Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung der Arbeitsplatzqualität und die Steigerung der Arbeitsproduktivität. Der Ausschuss ist davon überzeugt, dass der Übergang zu einem neuen wirtschaftlichen Zeitalter (Entwicklung des Dienstleistungssektors, industrieller Wandel, usw.) noch nicht wirklich erkannt worden ist und dass die Unwirksamkeit bestimmter beschäftigungspolitischer Maßnahmen darauf zurückzuführen ist, dass die zur Zeit ablaufenden Veränderungen nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt werden. Der Übergang zur wissensbasierten Wirtschaft bedarf eines entschlosseneren Engagements, das auf Berufsbildung und lebenslanges Lernen ausgerichtet ist, sowie einer verstärkten Anpassung an die neuen Technologien. In diesem Zusammenhang müssen die traditionellen Unterscheidungen zwischen Sektoren und zwischen Kategorien qualifizierter und gering qualifizierter Beschäftigung, die aus dem Industriezeitalter stammen und in der wissensbasierten Gesellschaft nicht mehr von Bedeutung sind, infrage gestellt werden.

2.2.3 Der Ausschuss bedauert, dass sich die Leitlinien bezüglich Innovation und Forschung nur auf die Grundzüge der Wirtschaftspolitik beziehen und in keiner Weise unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten berücksichtigt werden, obwohl die EU mittels verstärkter Investition in diese Bereiche einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere für junge Arbeitnehmer, leisten könnte. Dies verdeutlicht die mangelnde Kohärenz zwischen den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und den beschäftigungspolitischen Leitlinien.

2.2.4 Die Frage der Gleichbehandlung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt ist einer der Hauptpunkte der Lissabon-Strategie, und es muss nach wie vor viel getan werden, um Beruf und Familie besser vereinbar zu machen; deshalb ist es umso erstaunlicher, dass das Dokument keine spezielle integrierte Leitlinie zum Thema Gleichberechtigung von Mann und Frau enthält. Der Ausschuss stellt ebenfalls mit Befremden fest, dass die Herausforderung, welche die Alterung der arbeitsfähigen Bevölkerung darstellt, sowie die Notwendigkeit der verstärkten Bekämpfung der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt aufgrund des Alters, von Behinderungen oder der ethnischen Herkunft in den Leitlinien nicht deutlicher hervorgehoben wurden.

2.2.5 Die Einwanderungspolitik und die Frage des Bevölkerungsrückgangs in Europa sollten gemeinsam behandelt werden. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung zur Steuerung der Migrationsströme⁽¹⁾ herausgestellt, dass die Zahl der Erwerbspersonen in der Union aufgrund des Geburtenrückgangs bis zum Jahr 2030 um mehr als 20 Millionen zurückgehen wird. Zwar bietet die Migration an sich noch keine Lösung für die demografische Situation in den EU-Mitgliedstaaten, es erscheint aber notwendig, aktive Maßnahmen zur Aufnahme von Wirtschaftsmigranten in Europa⁽²⁾ zu ergreifen, damit ihr Zuzug den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts entgegenkommt und zu mehr Wohlstand in der EU führt. Die restriktive und diskriminierende Politik, die einige Mitgliedstaaten gegenüber Wanderarbeitnehmern verfolgen, hat eine abschreckende Wirkung, die dazu führt, dass dem Arbeitsmarkt nicht ausreichend Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Eine enge Zusammenarbeit auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene ist dabei unerlässlich. Unabhängig davon muss die aufgrund der demografischen Entwicklung entstandene Herausforderung auf europäischer Ebene zu Überlegungen zur Familien- und Geburtenpolitik führen.

2.2.6 Maßnahmen zur Unterstützung lokaler Initiativen und zur Förderung der Entwicklung von Unternehmen jeder Form. Die Unternehmensdemografie der Europäischen Union weist nur eine sehr geringe Dynamik auf (mit Ausnahme einiger neuer Mitgliedstaaten) und ist Ausdruck eines Klimas, das unternehmerischer Initiative nicht gerade förderlich ist. Des Weiteren ist eine sehr hohe Schließungsquote bei den Kleinunternehmen festzustellen, die den Übergang in die Reife- und Weiterentwicklungsphase nicht schaffen. Die Maßnahmen, mit denen gegengesteuert werden kann, sind bekannt (Abbau der bei einer Unternehmensgründung zu bewältigenden verwaltungstechnischen Hindernisse, Reform der Besteuerung von Unternehmensübergängen, Vorgehen gegen Monopole und Bekämpfung von Wettbewerbsverzerrungen, Verhinderung von überlangen Zahlungsfristen und übermäßigem Zahlungsverzug, europäische Instrumente zur Erleichterung des Zugangs zum Binnenmarkt usw.), werden jedoch nur selten durchgeführt. Der Ausschuss weist auf die Bedeutung dieses Themas hin und spricht sich dafür aus, dass die aktuellen Programme zur Unternehmenspolitik der EU auf die wachstums- und beschäftigungspolitischen Leitlinien abgestimmt werden.

⁽¹⁾ KOM(2005) 123 endg.

⁽²⁾ Siehe Entwurf einer Stellungnahme zum Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration (SOC/199), der am 24.5.2005 in der Fachgruppe erörtert wurde.

2.3 Ergebnisauswertung

2.3.1 Der EWSA stellt fest, dass die neuen Leitlinien auf einer quantitativen Bewertung der bisher im Rahmen der Lissabon-Strategie erzielten Ergebnisse basieren. Diese Ergebnisse zeigen eine leichte Verbesserung (die Beschäftigungsquote ist von 61,9 % im Jahr 1999 auf 62,9 % im Jahr 2003 angestiegen). Dies kann allerdings nicht über die ernüchternde beschäftigungspolitische Bilanz in der EU hinweg täuschen, die weit von den bis 2010 festgelegten Zielmarken abweicht. Der EWSA hätte es daher vorgezogen, wenn eine detailliertere Bewertung der Ergebnisse erfolgt wäre, bei der nicht nur weitere Parameter (Beschäftigung von Jugendlichen, Beschäftigungsquote der Frauen und der älteren Arbeitnehmer usw.), sondern auch die Unterschiede in den Ergebnissen der einzelnen Mitgliedstaaten und gegebenenfalls — in den signifikantesten Fällen — auch die von Region zu Region oder von Sektor zu Sektor unterschiedlichen Ergebnisse berücksichtigt worden wären. Der Ausschuss könnte sich künftig zusammen mit den nationalen WSR und vergleichbaren Einrichtungen mit einer vergleichenden Bewertung der erzielten Ergebnisse auf der Grundlage von Reaktionen der Zivilgesellschaften beschäftigen oder damit befasst werden. Diese Aufgabe ist eng mit den Empfehlungen des Europäischen Rates vom März 2005 verbunden, in denen der EWSA zusammen mit den nationalen WSR und vergleichbaren Einrichtungen ersucht wird, als Hauptakteur an der Umsetzung der Lissabon-Strategie mitzuwirken.

2.4 Verfahren zur Durchführung

2.4.1 Der EWSA stellt fest, dass die integrierten Leitlinien den Mitgliedstaaten insgesamt ausreichend Flexibilität lassen, um eigene Lösungen zu finden, die ihrem Reformbedarf am ehesten entsprechen. Über die jeweilige einzelstaatliche Politik hinaus werden die politischen Akteure, Sozialpartner, Wirtschaftsorganisationen und anderen Akteure der Zivilgesellschaft immer häufiger auf regionaler oder lokaler Ebene mit der Beschäftigungsproblematik konfrontiert und ergreifen konkrete Initiativen. In dem letzten Kohäsionsbericht der Europäischen Union wurde im Übrigen die Vielfalt der lokalen und regionalen Beschäftigungsstrategien hervorgehoben.

2.4.2 Der Ausschuss bedauert außerordentlich, dass in den neuen Leitlinien nicht ausdrücklicher auf spezifische beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Ziele Bezug genommen wird: Mit den neuen Leitlinien wird von dem vorher verfolgten Ansatz abgewichen, bei dem ein klarer Rahmen gesteckt war und für alle Mitgliedstaaten eindeutige Verpflichtungen festgelegt wurden, die auf gezielte beschäftigungspolitische Maßnahmen hinausliefen. Somit können sich die Mitgliedstaaten nicht mehr in dem selben Maße wie vorher auf die Leitlinien stützen. *Andererseits können die beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten so auch nicht mehr im selben Maße wie vorher an konkreten und in vielen Bereichen auch quantifizierten europäischen Zielvorgaben gemessen werden.*

2.4.3 Der Ausschuss begrüßt jedoch den Vorschlag der Kommission, wonach sich jeder Mitgliedstaat nach Anhörung von nationalem Parlament und Sozialpartnern eigene spezifische quantitative Ziele setzen soll, denn schließlich müssen die

Leitlinien auf einzelstaatlicher Ebene umgesetzt werden. Diese einzelstaatlichen Ziele müssen natürlich unter Berücksichtigung der für jedes Land realistischen Fortschrittmöglichkeiten festgelegt werden, damit so die Gesamtdynamik gesteigert werden kann. Aus diesem Grund sollten auch die Länder, die in Bezug auf die Beschäftigungsquote bereits einige der Lissabon-Ziele erreicht haben, weiterhin um Fortschritte bemüht sein.

3. Besondere Bemerkungen

MEHR MENSCHEN IN ARBEIT BRINGEN UND HALTEN UND DIE SOZIALEN SICHERUNGSSYSTEME MODERNISIEREN

3.1 **„Leitlinie: Die Beschäftigungspolitik ausrichten auf Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität und Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts** — Die Politik sollte dazu beitragen, folgende Beschäftigungsquoten in der Europäischen Union zu verwirklichen: 70 % Gesamtbeschäftigungsquote und eine Mindestquote von 60 % für die Frauenbeschäftigung und von 50 % für die Beschäftigung älterer Arbeitskräfte (55-64 Jahre), verbunden mit einer Verringerung der Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit. Die Mitgliedstaaten sollten nationale Beschäftigungsquoten für 2008 und 2010 vorgeben (Integrierte Leitlinie 16).“

3.1.1 Der EWSA weist in seiner Stellungnahme mit dem Titel „Beschäftigungspolitik: Rolle des EWSA nach der Erweiterung und in der Perspektive des Lissabonner Prozesses“⁽²⁾, auf Folgendes hin:

Eines ist klar: Die beschäftigungspolitischen Ziele können nur dann erreicht werden, wenn es gelingt, einen nachhaltigen konjunkturellen Aufschwung einzuleiten. Entsprechende Rahmenbedingungen, die nicht nur die externe, sondern auch die interne Nachfrage begünstigen, müssen geschaffen werden, um das Potenzial für Wachstum zu erhöhen und Vollbeschäftigung zu erreichen. Der EWSA hat in diesem Zusammenhang in letzter Zeit mehrfach darauf hingewiesen, dass es dazu eines „gesunden makroökonomischen Kontextes“ auf europäischer Ebene bedarf. Dazu zählt vor allem eine Makropolitik, die den Mitgliedstaaten bei wirtschaftlicher Stagnation Spielraum für konjunkturpolitisches Handeln in der Wirtschafts- und Finanzpolitik lässt und in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums den entsprechenden Spielraum schafft.

3.1.2 In der europäischen Beschäftigungsdebatte steht heute die Notwendigkeit zur Steigerung der Beschäftigungsquoten im Mittelpunkt. Das strategische Ziel von Lissabon besteht in der Förderung von Beschäftigung als beste Prävention vor Armut und Ausgrenzung. Das impliziert eine Strategie zur „Verbesserung der Qualität der Arbeit“, die nicht allein auf quantitative Gesichtspunkte abzielt. In diesem Sinn muss der europäische Weg zur Vollbeschäftigung mit angemessenen Löhnen, einer Verbesserung der Qualifikationen (insbesondere durch ständige Weiterbildung), sozialer Sicherheit und hohen arbeitsrechtlichen Standards verbunden sein. Der EWSA ruft dazu auf, im Rahmen der Verwirklichung der Wissensgesellschaft der Qualität der Arbeit in allen Wirtschaftssektoren gleichermaßen erhöhte Bedeutung beizumessen.

⁽²⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Beschäftigungspolitik: Rolle des EWSA nach der Erweiterung und in der Perspektive des Lissabonner Prozesses“ - Berichterstatter: Herr GREIF (CESE 135/2005).

3.1.3 Die Innovationsfähigkeit von Unternehmen jedweder Rechtsform ist entscheidend für die wirtschaftliche Dynamik in Europa. Ohne neue und verbesserte Produkte und Dienstleistungen, ohne Zugewinn an Produktivität wird Europa wirtschaftlich und beschäftigungspolitisch ins Hintertreffen geraten. Produktivitätsfortschritt bedeutet auch Wandel in der Arbeitswelt, nicht immer und sofort mit positivem Saldo. Unternehmen können jedoch gerade durch die Verbesserung der Qualität aller Kategorien von Arbeitsplätzen ihre Fähigkeit zur Innovation und Produktivität verbessern.

3.1.4 Darüber hinaus muss auf die Bekämpfung der Diskriminierung und die Förderung der Chancengleichheit geachtet werden. Die Mitgliedstaaten sollten in diesem Zusammenhang nachdrücklich angehalten werden, in ihren Nationalen Aktionsplänen entsprechende Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung, insbesondere auch im Bereich der Entgeltzahlung, weiter zu verfolgen und verstärkt auf eine erhebliche Steigerung der Beschäftigungsquote von Frauen hinzuwirken.

3.2 **„Leitlinie: Einen lebenszyklusbasierten Ansatz in der Beschäftigungspolitik fördern** durch folgende Maßnahmen: die Bemühungen verstärken, jungen Menschen Beschäftigungspfade zu öffnen und die Jugendarbeitslosigkeit abzubauen; geschlechtsspezifische Unterschiede in Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Entgelt konsequent beseitigen; eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben anstreben, auch durch Bereitstellung zugänglicher und erschwinglicher Betreuungseinrichtungen für Kinder und sonstige betreuungsbedürftige Personen; moderne Renten- und Gesundheitssysteme schaffen, die angemessen und finanziell tragbar sind und sich an wandelnde Erfordernisse anpassen, um auf diese Weise die Erwerbsbeteiligung und die Verlängerung des Erwerbslebens zu fördern, einschließlich positiver Arbeitsanreize und Beseitigung frühverrentungsfördernder Negativanreize; Arbeitsbedingungen fördern, die das aktive Altern begünstigen (Integrierte Leitlinie 17). Siehe auch integrierte Leitlinie 2 ‚Die wirtschaftliche Nachhaltigkeit gewährleisten‘.“

3.2.1 Der EWSA ist mit den vorliegenden Vorschlägen einverstanden.

3.2.2 Der Ausschuss unterstützt voll und ganz den „Europäischen Pakt für die Jugend“, den der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 22./23. März 2005 verabschiedet hat und mit dem erreicht werden soll, dass im Rahmen der Ziele der Lissabon-Strategie eine Reihe von Maßnahmen für die europäische Jugend getroffen wird. In seiner Initiativstellungnahme zu dem „Weißbuch Jugendpolitik“ (*) empfiehlt der Ausschuss, „... dass die Mitgliedstaaten sich mit Unterstützung der Gemeinschaft auf ein quantitatives Ziel für die Senkung der Jugendarbeitslosigkeit verpflichten sollten.“

3.2.2.1 Der Ausschuss fordert somit die Aufnahme einer speziellen Leitlinie für die Beschäftigung junger Menschen, die Folgendes beinhalten sollte: Mechanismen zur Unterstützung bei der Suche nach einem ersten Beschäftigungsverhältnis, Einstellung in ein erstes Beschäftigungsverhältnis mit Zukunftsperspektiven, die Verbesserung der Berufsausbildung, europäische Programme, mit denen konsequenter die Mobilität junger Arbeitnehmer gefördert wird, die Beseitigung von Hindernissen

für die Mobilität (insbesondere für Auszubildende, Praktikanten und Jugendliche, die erstmals eine Anstellung suchen), die Förderung von Unternehmensneugründungen sowie neuen selbstständigen Tätigkeiten.

3.2.3 Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten erneut dringend auf, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter voranzutreiben. 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.

3.2.4 Um die Förderung von „aktivem Altern“ tatsächlich zu erreichen, müssen nach Auffassung des EWSA die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die stärkere Anreize für längere Erwerbsbiografien geben, und gleichzeitig müssen Anreize zu sozialen Aktivitäten und zu mehr Engagement der Bürger gegeben werden.

3.2.5 Bei den sozialen Sicherungssystemen geht es heute darum, für eine ausgewogene Verknüpfung von Modernisierung und Verbesserung zu sorgen, um sie bei Erhalt ihrer sozialen Schutzfunktionen (†) an aktuelle Gegebenheiten (wie z.B. die demografische Entwicklung) anpassen zu können. Die Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit muss in diesem Sinn auch den Kriterien der sozialen Angemessenheit, der allgemeinen Zugänglichkeit und hohen Qualität der Dienste Rechnung tragen.

3.2.6 Der Ausschuss hält die Vielzahl der direkten an Beschäftigung gebundenen Subventionen für gefährlich, da sie Wettbewerbsverzerrungen und Ungleichheit hervorrufen und im Falle von Subventionen für gering qualifizierte Beschäftigung zu einer Senkung des Lohnniveaus und folglich der Beschäftigungsqualität führen. Er empfiehlt deshalb, aktive, auf positive Rahmenbedingungen hinwirkende Maßnahmen zu ergreifen, indem Strukturen geschaffen werden, die eine bessere soziale Eingliederung, eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie und ein Mehr an Chancengleichheit bewirken. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, auch die besonderen Bedürfnisse der einzelnen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, vor allem im Hinblick auf das Problem der Arbeitslosigkeit auf regionaler Ebene.

3.3 **„Leitlinie: Arbeitsuchende und benachteiligte Menschen besser in den Arbeitsmarkt integrieren** durch: aktive und präventive Arbeitsmarktmaßnahmen, einschließlich Früherkennung der Bedürfnisse, Unterstützung bei der Arbeitssuche, Beratung und Weiterbildung im Rahmen personalisierter Aktionspläne, Bereitstellung von Sozialdienstleistungen zur Unterstützung der Arbeitsmarktintegration benachteiligter Menschen, Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts und Armutsbeseitigung; laufende Überprüfung der Steuer- und Sozialleistungssysteme, einschließlich Sozialleistungsmanagement und Überprüfung der Anspruchsberechtigung sowie Abbau der hohen effektiven Grenzsteuersätze, um Arbeit lohnend zu machen und ein angemessenes Sozialschutzniveau zu gewährleisten (Integrierte Leitlinie 18).“

(*) Stellungnahme des EWSA zu dem „Weißbuch Jugendpolitik“ - Berichterstatterin: Frau HASSETT van TURNHOUT (CESE 1418/2000).

(†) Siehe Fußnote 1.

3.3.1 Wie bereits in seiner Stellungnahme über die „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen“ des Jahres 2003 ⁽⁶⁾ hebt der EWSA hervor, dass „der Begriff ‚benachteiligte Personen‘ sich auf zahlreiche Gruppen von Personen mit unterschiedlicher Beschäftigungssituation erstreckt. Vor allem für Menschen mit besonderen Bedürfnissen ist ein spezifischerer Ansatz bezüglich der Bedingungen und begrifflichen Abgrenzung dieser Personen und ihrer Beschäftigung erforderlich. Viele dieser Menschen und vielleicht auch noch andere Personengruppen sind nicht einmal Bewerber für eine Stelle auf dem Arbeitsmarkt. Dies sollte sie aber nicht von der Möglichkeit ausschließen, sich im Rahmen der Aktionspläne im Beschäftigungsbereich weiterzubilden und Berufserfahrung zu sammeln.“

3.3.2 Bezüglich Menschen mit besonderen Bedürfnissen hat der EWSA in seinen früheren Stellungnahmen hervorgehoben, dass größere Anreize für Arbeitgeber, die auch Behinderte beschäftigen, und die Schaffung der entsprechenden Voraussetzungen für die Heranführung dieser Menschen an die modernen Technologien erforderlich sind. Der EWSA hebt die bedeutende Rolle der Sozialwirtschaft und des tertiären Sektors für Innovation und Beschäftigung hervor, insbesondere wenn es darum geht, benachteiligte Personen in den Arbeitsmarkt einzugliedern, wie es der Europäische Rat auf seiner Tagung im März 2005 in Erinnerung rief.

3.3.3 Entsprechend seinen bisher geäußerten Standpunkten betont der EWSA, wie wichtig der Vorschlag betreffend Beratung und Fortbildung im Rahmen individueller Aktionspläne ist.

3.3.4 Der EWSA weist des Weiteren auf Folgendes hin: „Die Schaffung eines Zugangs zum Arbeitsmarkt unter gleichen Bedingungen ist für die soziale Eingliederung von Einwanderern und Flüchtlingen von entscheidender Bedeutung: Damit wird nicht nur die wirtschaftliche Unabhängigkeit dieser Personen erreicht, sondern auch ihr Recht auf ein menschenwürdiges Leben und gesellschaftliche Teilhabe gestärkt. Erforderlich ist die Beseitigung der strukturellen und institutionellen Hemmnisse, die den freien Zugang zum Arbeitsmarkt behindern.“ ⁽⁷⁾

3.3.5 Der Ausschuss weist ferner darauf hin, dass die Zahlung von Sozialhilfe, auf die ein Anspruch an sich besteht, und die Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses unabhängig voneinander betrachtet werden müssen. In einigen Ländern verzichten viele Menschen darauf, ein Arbeitsverhältnis einzugehen, da dies den Verlust von Sozialleistungen bedeutet, die einen wesentlichen Teil des Einkommens ausmachen. Wird ein Arbeitsverhältnis aufgenommen, so ist festzustellen, dass sich die materielle Lage des Betroffenen de facto verschlechtert (da die Gründe für den Bezug von Sozialhilfe bestehen bleiben: Familienstand, Behinderung usw.); und so wird das Heer derer, die heutzutage als „arme Arbeitnehmer“ bezeichnet werden, noch größer. Aus dem gleichen Denkansatz heraus vertritt der Ausschuss die Auffassung, dass die Bekämpfung der Armut getrennt von dem Fragenkreis der Beschäftigung behandelt werden und Gegenstand gezielterer politischer Maßnahmen der Mitgliedstaaten sein muss, die im Sinne der Lissabon-Strategie wirken.

⁽⁶⁾ Stellungnahme ABL C 208 vom 3.9.2003 zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten“ - Berichterstatter: Herr KORYFIDIS (CESE 590/2003).

⁽⁷⁾ Stellungnahme ABL C 80 vom 30.3.2004 zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung“ - Berichterstatter: Herr PARIZA CASTANOS (CESE 1613/2003).

3.4 **„Leitlinie: Den Arbeitsmarkterfordernissen besser gerecht werden** durch folgende Maßnahmen: die Arbeitsmarkteinrichtungen, insbesondere die Arbeitsverwaltungen, modernisieren und ausbauen; die Transparenz der Beschäftigungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten auf nationaler und europäischer Ebene steigern, um europaweit die Mobilität zu fördern; Qualifikationsanforderungen sowie Defizite und Engpässe auf dem Arbeitsmarkt besser antizipieren; die Wirtschaftsmigration besser managen (Integrierte Leitlinie 19).“

3.4.1 Der EWSA weist erneut auf die Bedeutung der Mobilität im Zusammenhang mit der Beschäftigung hin. Diese Mobilität setzt voraus, dass eine ausreichende Infrastruktur vorhanden ist, die Verkehrsdienste und die Siedlungsgebiete erreichbar und auch die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in quantitativer und qualitativer Hinsicht ausreichend vorhanden sind. Neben der geografischen Mobilität sollte auch die vertikale soziale Mobilität gefördert werden, welche Übergänge in den Beschäftigungsbereichen innerhalb einer Branche ermöglicht, auch wenn diese nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der wissensbasierten Gesellschaft stehen.

3.4.2 Der EWSA weist auf die Rolle hin, die Zuwanderer dabei spielen können, die Nachfrage nach Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt zu befriedigen und für mehr Wirtschaftswachstum in der Europäischen Union zu sorgen. Er betont nachdrücklich, dass Wanderarbeitern gegenüber eine diskriminierungsfreie Politik geführt werden muss und dass Maßnahmen erforderlich sind, die der Aufnahme und Eingliederung ihrer Familien dienlich sind.

DIE ANPASSUNGSFÄHIGKEIT DER ARBEITSKRÄFTE UND DER UNTERNEHMEN VERBESSERN UND DIE FLEXIBILITÄT DER ARBEITSMÄRKTE STEIGERN

3.5 **„Leitlinie: Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen und die Segmentierung der Arbeitsmärkte verringern** durch folgende Maßnahmen: die arbeitsrechtlichen Vorschriften anpassen und dabei erforderlichenfalls die Flexibilität in befristeten und unbefristeten Arbeitsverträgen überprüfen; die Antizipation und die Bewältigung des Wandels verbessern — einschließlich Wirtschaftsstrukturierungen und insbesondere im Kontext der Handelsliberalisierung -, um die sozialen Kosten zu begrenzen und die Anpassung zu erleichtern; den Übergang in die Erwerbstätigkeit erleichtern, einschließlich Weiterbildung, selbstständige Tätigkeit, Unternehmensgründung und geografische Mobilität; innovative und anpassungsfähige Formen der Arbeitsorganisation fördern und verbreiten — einschließlich Verbesserung des Arbeitsschutzes und Diversifizierung der arbeitsvertraglichen und Arbeitszeitregelungen -, um die Arbeitsplatzqualität und die Arbeitsproduktivität zu verbessern; die Fähigkeit zur Anpassung an neue Technologien am Arbeitsplatz verbessern; konsequent die Umwandlung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung betreiben (Integrierte Leitlinie 20). Siehe auch integrierte Leitlinie 4 ‚Eine größere Kohärenz zwischen makroökonomischer Politik und Strukturpolitik herstellen‘.“

3.5.1 Nach Auffassung des EWSA „ist es 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 Task Force 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.“

3.5.1.1 Der Ausschuss möchte die Kommission und den Rat gleichwohl auf die Gefahren hinweisen, die mit einer Zunahme der unsicheren Arbeitsverhältnisse unter den jüngeren und älteren Menschen verbunden sind. Dies führt zu einer Schwächung ihrer Position in den Tarifverhandlungen über ihre Löhne, ihre Arbeitsbedingungen und ihren Sozialschutz (vor allem Rentenansprüche) und damit folglich zur Absenkung des Niveaus im Sozialbereich und zur Beeinträchtigung des von den europäischen Institutionen in den Konzertierungsgremien und in internationalen Verhandlungen propagierten „europäischen Sozialmodells“.

3.5.1.2 Einiges spricht dafür, dass man die Bewältigung von „Veränderungen im Gefolge der Öffnung der Märkte“ trennen sollte von laufenden Verschlechterungen der Beschäftigung, der Entlohnung und der Lebensbedingungen von hunderttausenden Arbeitnehmern und Bürgern in Europa. Der Ausschuss weist ferner darauf hin, dass die in der vierten integrierten Leitlinie geforderten und in der zwanzigsten Leitlinie erläuterten makroökonomischen Maßnahmen zu schwerwiegenden Folgen für die Humanressourcen und zu hohen wirtschaftlichen Kosten führen. Diese sollten von der Kommission im Rahmen einer Folgenabschätzung vor In-Kraft-Treten der Leitlinien eingehender untersucht werden. Wie der Ausschuss weiter oben bereits dargelegt hat, wird er selbst eine umfassende Bewertung der bei der Umsetzung in den Mitgliedstaaten gemachten Erfahrungen vornehmen.

3.5.2 Der Ausschuss betont, dass es keine Vermischung von Flexibilität mit Schwarzarbeit geben darf, wenngleich sie in derselben Leitlinie aufgeführt werden. Erhöhte Flexibilität in puncto Arbeitsverträge oder Entlohnung ist kein ernstzunehmender Lösungsansatz für das Problem der Schwarzarbeit, das einer gesonderten Behandlung bedarf.

3.5.2.1 Der Ausschuss legt großen Wert auf das spezifische Ziel der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. In einer Initiativstellungnahme (CESE 325/2004) hat der Ausschuss eine Reihe von Überlegungen angestellt, um geeignete Wege zur erfolgreichen Eindämmung des Problems zu finden:

3.5.2.2 Es müssen mehr Anreize für angemeldete Arbeitsverhältnisse geschaffen werden.

3.5.2.3 Nicht angemeldete Arbeit und niedrige Löhne sind eine Problematik, von der besonders Frauen und andere benachteiligte Gruppen betroffen sind. Daher muss ihre Situation genauer beleuchtet werden, damit gezielte Maßnahmen ergriffen werden können.

3.5.2.4 Die Bestimmungen für Unternehmen sollten überprüft werden, um Bürokratie abzubauen, vor allem bei Unternehmensgründungen.

3.5.2.5 Schwarzarbeit darf nicht als Kavaliersdelikt gesehen werden. Sanktionen müssen daher derart wirkungsvoll gestaltet sein, dass sich insbesondere gewerbsmäßig betriebene Schwarzarbeit nicht auszahlt.

3.5.2.6 Bei der Bewertung der Übergangsmaßnahmen in Bezug auf die „Freizügigkeit der Arbeitnehmer“ oder besser die fehlende Freizügigkeit für die Staatsangehörigen der Beitrittsländer vom 1. Mai 2004 müssen die Schwierigkeiten erfasst werden, mit denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu kämpfen hatten, wobei die Entwicklungen bei den Befähigungsnachweisen, die demografischen und kulturellen Entwicklungen sowie die Entwicklungen beim Mobilitätsbedarf zu berücksichtigen sind. Es muss in der Tat geprüft werden, ob durch diese Maßnahmen die Mobilität innerhalb der Europäischen Union behindert und die illegale Beschäftigung von Arbeitnehmern aus diesen Ländern verstärkt wurde.

3.5.3 Mit Verwunderung nimmt der Ausschuss zur Kenntnis, dass die Kommission zum Thema der wirtschaftlichen Umstrukturierung im Rahmen der Ausführungen zu dieser Leitlinie die Bedeutung der Partizipation der Betroffenen, v.a. der Beschäftigten und ihrer Vertretungen, mit keiner Silbe erwähnt. Dies ist umso erstaunlicher, als dies in der kürzlich vorgelegten Mitteilung der Kommission zu „Umstrukturierung und Beschäftigung“ ausführlich behandelt und hervorgehoben wurde, was der Ausschuss ausdrücklich begrüßt und in Kürze in einer gesonderten Stellungnahme besprechen wird.

3.6 „Leitlinie: Die Entwicklung der Löhne und sonstigen Arbeitskosten beschäftigungsfreundlicher gestalten durch folgende Maßnahmen: ohne Eingriff in die Funktion der Sozialpartner das Lohntarifsystem so gestalten, dass es Produktivitätsunterschiede und Arbeitsmarkttrends auf sektoraler und regionaler Ebene widerspiegelt; die Struktur und das Niveau der Lohnnebenkosten und deren beschäftigungspolitische Auswirkungen, insbesondere für Geringverdiener und Arbeitsmarkneuzugänge, überwachen und gegebenenfalls anpassen (Integrierte Leitlinie 21). Siehe auch integrierte Leitlinie 5 ‚Sicherstellen, dass die Lohnentwicklung zur makroökonomischen Stabilität und zum Wachstum beiträgt‘.“

3.6.1 Der EWSA hat in seiner im Jahr 2003 vorgelegten Stellungnahme zum Thema „Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2003-2005“⁽⁸⁾ Folgendes festgestellt:

„Der Ausschuss begrüßt grundsätzlich die in den ‚Grundzügen‘ erhobene Forderung nach einer Konsistenz der nominalen Lohnentwicklung mit dem Produktivitätsfortschritt und der Inflation in mittelfristiger Perspektive. Falls aber die mehrfach vorzufindende Forderung nach moderaten, bescheidenen, maßvollen oder zurückhaltenden Lohnabschlüssen bedeuten sollte, dass der Lohnzuwachs schwächer als der Produktivitätszuwachs ausfallen solle, so kann diese Forderung vom Ausschuss nicht nachvollzogen werden, da dadurch die Balance von angebotsseitigen und nachfrageseitigen Faktoren verloren ginge.“

⁽⁸⁾ Stellungnahme des EWSA - Berichterstatter: Herr DELAPINA (CESE 1618/2003).

Rein angebotsseitig argumentiert senken niedrigere Lohnzuwächse die relativen Kosten des Faktors Arbeit und können daher beschäftigungssteigernd wirken. Dies übersieht aber, dass die Löhne nicht nur einen Kostenfaktor auf der Angebotsseite darstellen, sondern sie stellen auf der Nachfrageseite auch den größten Bestimmungsfaktor der Binnen nachfrage dar. Eine ausgeprägte Lohnzurückhaltung schwächt also die Gesamtnachfrage und damit auch Wachstum und Beschäftigung.“ ...

3.6.2 Der Ausschuss bekräftigt, dass er den Grundsatz der Tariffreiheit der Sozialpartner gewahrt wissen will.

3.6.3 Der Ausschuss ist darüber hinaus der Auffassung, dass neben der Frage des Arbeitsentgelts an sich auch die Entwicklung der Kaufkraft der Haushalte Anlass zum Nachdenken sein sollte. In einigen Mitgliedstaaten hat die Kaufkraft in den letzten 20 Jahren stagniert oder ist sogar gesunken. Durch die steigende Besteuerung (vielfach auf lokaler Ebene), den starken Anstieg der Immobilienpreise und die Verteuerung der Energie wurden die Lohnerhöhungen zum Teil mehr als „ausgeglichen“ und ihr Effekt zunichte gemacht. Dies hat sich auf Verbrauch und Wachstum ausgewirkt. Der Ausschuss fordert, zu diesem Fragenkreis in der Union einen Reflexionsprozess einzuleiten, an dem er sich beteiligen möchte.

DIE INVESTITIONEN IN HUMANKAPITAL STEIGERN DURCH VERBESSERUNG VON BILDUNG UND QUALIFIZIERUNG

3.7 **„Leitlinie: Die Investitionen in Humankapital steigern und optimieren** durch folgende Maßnahmen: entsprechend den auf europäischer Ebene eingegangenen Verpflichtungen wirksame Strategien des lebenslangen Lernens etablieren, einschließlich geeigneter Anreize — in Verbindung mit Mechanismen der Kostenaufteilung zwischen Unternehmen, öffentlichen Behörden und Einzelpersonen -, insbesondere um die Anzahl der frühzeitigen Schulabgänger erheblich zu reduzieren; den Zugang zur Berufsbildung, zur Sekundarbildung und zur Hochschulbildung verbessern, einschließlich der Lehrlingsausbildung und der Vermittlung unternehmerischer Kompetenzen;

stärkere Beteiligung an der Fortbildung und der Ausbildung am Arbeitsplatz während des gesamten Lebenszyklus, besonders für Geringqualifizierte und ältere Arbeitskräfte (Integrierte Leitlinie 22). Siehe auch integrierte Leitlinie 12 „Gezielter in FuE investieren.“

3.7.1 Der EWSA billigt und befürwortet die Vorschläge der Kommission, die seinen in zahlreichen Stellungnahmen ausgesprochenen Empfehlungen entsprechen. Er sähe es jedoch gern, wenn zu diesen Empfehlungen ausdrücklich quantitative Ziele festgelegt würden. Er hebt hervor, dass hier alle Akteure (Einzelpersonen, Staat und Unternehmen jedweder Rechtsform) gemeinsam die Verantwortung dafür tragen, dass solche Investitionen in Aus- und Fortbildung durchführbar und finanzierbar sind.

3.8 **„Leitlinie: Durch folgende Maßnahmen die Aus- und Weiterbildungssysteme auf neue Qualifikationsanforderungen ausrichten:** die beruflichen Erfordernisse und Schlüsselkompetenzen besser definieren und künftige Qualifikationsanforderungen besser antizipieren; das Angebot an Instrumenten der Aus- und Weiterbildung verbreitern; Rahmenbedingungen schaffen, die geeignet sind, die Anerkennung und Transparenz von Qualifikationen und Befähigungsnachweisen und die Validierung des nichtformalen und des informellen Lernens zu verbessern; die Attraktivität, die Offenheit und hohe Qualitätsstandards der Aus- und Weiterbildungssysteme gewährleisten (Integrierte Leitlinie 23).“

3.8.1 Der EWSA stimmt auch diesen Vorschlägen zu und erinnert daran, dass er bereits seit längerem fordert, verstärkt auf die Schaffung eines „europäischen Bildungsraums“⁽⁹⁾ hinzuwirken. Er weist erneut auf die Notwendigkeit hin, das lebenslange Lernen zu entwickeln und die Rolle der Sozialpartner und anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen auf diesem Gebiet zu stärken. Der Ausschuss hebt hervor, dass es ebenfalls sehr wichtig ist, in Europa insgesamt und auch auf internationaler Ebene für Transparenz und Harmonisierung bei den Qualifikationen zu sorgen.

Brüssel, den 31. Mai 2005

Die Präsidentin

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁹⁾ Siehe unter anderem Stellungnahme des EWSA über das Thema „Die europäische Dimension der allgemeinen Bildung: Wesen, Inhalt und Perspektiven“ - Berichterstatte: Herr KORYFIDIS - ABL C 139 vom 11.5.2001.