

Amtsblatt

der Europäischen Union

C 88

Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

49. Jahrgang

11. April 2006

Informationsnummer

Inhalt

Seite

I Mitteilungen

.....

II Vorbereitende Rechtsakte

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

424. Plenartagung vom 14./15. Februar 2006

2006/C 88/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft in den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz (2007-2013)“ (KOM(2005) 115 endg. — 2005/0042 (COD))	1
2006/C 88/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1348/2000 des Rates vom 29. Mai 2000 über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- oder Handelssachen in den Mitgliedstaaten“ (KOM(2005) 305 endg. — 2005/0126 (COD))	7
2006/C 88/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der Bahnhöfe in den Städten und Ballungszentren der erweiterten EU“	9
2006/C 88/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates mit Gesundheits- und Hygienevorschriften für Tiere in Aquakultur bzw. ihre Erzeugnisse und zur Verhütung und Bekämpfung bestimmter Wassertierkrankheiten“ und dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Änderung der Entscheidung 90/424/EWG über bestimmte Ausgaben im Veterinärbereich“ (KOM(2005) 362 endg. — 2005/0153 + 0154 CNS)	13

DE

Preis:
18 EUR

(Fortsetzung umseitig)

2006/C 88/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Vorlage — „Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008-2013 innerhalb des generellen Programms ‚Solidarität und Steuerung der Migrationsströme‘“ — „Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Außengrenzenfonds für den Zeitraum 2007-2013 innerhalb des generellen Programms ‚Solidarität und Steuerung der Migrationsströme‘“ — „Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für den Zeitraum 2007-2013 innerhalb des generellen Programms ‚Solidarität und Steuerung der Migrationsströme‘“ — „Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008-2013 innerhalb des generellen Programms ‚Solidarität und Steuerung der Migrationsströme‘“ (KOM(2005) 123 endg. — 2005/0046 (COD) — 2005/0047 (COD) — 2005/0048 (CNS) — 2005/0049 (COD))	15
2006/C 88/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur transnationalen Mobilität innerhalb der Gemeinschaft zu Bildungs- und Ausbildungszwecken: Europäische Qualitätscharta für Mobilität“ (KOM(2005) 450 endg. — 2005/0179 (COD))	20
2006/C 88/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Durchführung, Ergebnisse und Gesamtbeurteilung des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen 2003“ (KOM(2005) 486 endg.)	22
2006/C 88/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — Einleitung einer Diskussion über eine Gemeinschaftsregelung für Fischerei-Umweltsiegel“ (KOM(2005) 275 endg.)	27
2006/C 88/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Anteil von Frauen in Entscheidungsgremien der wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen der Europäischen Union“	32
2006/C 88/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgender Vorlage „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte — Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ihre Tätigkeiten in den Bereichen nach Titel VI des Vertrags über die Europäische Union auszuüben“ (KOM(2005) 280 endg. — 2005/0124-0125 (CNS))	37
2006/C 88/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Repräsentativität der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft im Rahmen des zivilen Dialogs“	41
2006/C 88/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Schaffung einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung in der EU“	48
2006/C 88/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Energieeffizienz“	53
2006/C 88/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen“ (KOM(2005) 87 endg. — 2005/0020 (COD))	61
2006/C 88/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Stärkung der Economic Governance — die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts“	68
2006/C 88/16	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Grundzüge der Wirtschaftspolitik (2005-2008)“	76
2006/C 88/17	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Beziehungen EU/Mexiko“	85

II

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

424. PLENARTAGUNG VOM 14./15. FEBRUAR 2006

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft in den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz (2007-2013)“

(KOM(2005) 115 endg. — 2005/0042 (COD))

(2006/C 88/01)

Der Rat beschloss am 2. Juni 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 152 und 153 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 23. Januar 2006 an. Berichtersteller war Herr PEGADO LIZ.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 424. Plenartagung am 14./15. Februar 2006 (Sitzung vom 14. Februar) mit 130 gegen 2 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung

1.1 Die Kommission hat ihren Vorschlag für einen Beschluss über „ein gemeinsames integriertes Programm“ der Gemeinschaft in den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz (2007-2013) vorgelegt. Dabei stützt sie sich auf ein Strategiepapier, das eine Mitteilung und eine umfangreiche Folgenabschätzung in Form eines beigefügten Arbeitsdokuments umfasst.

1.2 Die Kommission definiert damit erstmals eine gemeinsame Strategie für die Gesundheits- und Verbraucherschutzpolitik, und zwar gleich für einen längeren Zeitraum (sieben Jahre). Der EWSA anerkennt die von der Kommission unternommenen Anstrengungen, um diesen beiden Politikbereichen, die auf der Verwaltungsebene in einer gemeinsamen Generaldirektion zusammengefasst sind, neue Impulse zu verleihen.

1.3 Die Kommission begründet diese Neuerung mit rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Argumenten. Der EWSA begrüßt die Fülle der gelieferten Informationen und die Sorgfalt, mit der die verschiedenen möglichen Optionen in der Folgenabschätzung eingehend erläutert werden.

1.4 Eine vom EWSA veranstaltete umfassende Anhörung, an der Vertreter der verschiedensten beteiligten Interessengruppen und Akteure teilnahmen, sowie verschiedene mittlerweile von

der Kommission und vom Europäischen Parlament ergriffene Initiativen haben es ermöglicht, die verschiedenen Standpunkte zu Wortlaut, Inhalt und Form der Vorlage sowie zur Begründung der Vorschläge der Kommission zu sammeln.

1.5 Der Ausschuss hat die von der Kommission vorgelegten Dokumente und in großer Fülle gelieferten zusätzlichen Informationen und die Beiträge der Vertreter aus der Zivilgesellschaft, die von den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz unmittelbar betroffen sind, sowie die verschiedenen schriftlichen Beiträge einer ganzen Reihe in diesen Bereichen tätiger repräsentativer Organisationen geprüft und ist davon ausgehend zu der grundsätzlichen Einschätzung gelangt, dass der Vorschlag für einen Beschluss über ein gemeinsames EU-Aktionsprogramm in den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz weder ausreichend begründet noch im Einzelnen erläutert wird; die angeführten Argumente scheinen jedoch nicht auszureichen, um eine überzeugende Begründung für diese Option zu liefern.

1.6 Nach Ansicht des EWSA wurde insbesondere nicht aufgezeigt, dass aus den Schnittpunkten und der Komplementarität dieser beiden Bereiche der Gemeinschaftspolitik wie angeführt Synergien erwachsen, die sich nicht auch (ähnlich wie bei der Umweltpolitik) durch spezifische Aktionen der Zusammenarbeit und Koordination entwickeln und umsetzen ließen, wenn man den Querschnittscharakter dieser Politikfelder berücksichtigt.

1.7 Die Rechtsgrundlagen für die beiden Politikfelder, wie sie in Artikel 152 bzw. 153 des Vertrages definiert werden, sind völlig unterschiedlicher Natur. Daher gilt es, folgende Fehleffekte zu vermeiden: Einerseits würde die Verbraucherschutzpolitik strikt an den für die Gesundheitspolitik geltenden Komplementaritäts- und Subsidiaritätskriterien ausgerichtet, was der Zuständigkeit der Europäischen Union für den Verbraucherschutz Abbruch täte. Andererseits würde die Gesundheitspolitik in unerwünschtem Maße von Verbraucherschutzbelangen durchdrungen, wobei die Begriffe „Benutzer“ und „Verbraucher“ auf ihre allgemeine Eigenschaft als „Bürger“ reduziert und damit in einen Topf geworfen würden.

1.8 Weiterhin vertritt der Ausschuss den Standpunkt, dass die Verbraucherschutzpolitik bei der allgemeinen Berechnung eines gemeinsamen Haushalts den Kürzeren ziehen könnte. Die bislang praktizierte Trennung hätte für beide Politikbereiche Vorteile, insbesondere wenn man sich die aktuelle institutionelle Krise und die derzeitigen besorgniserregenden Unwägbarkeiten im Hinblick auf die finanzielle Vorausschau vor Augen hält.

1.9 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass in dem Vorschlag für einen Beschluss nicht nur bestimmte grundlegende Aspekte der beiden Politikbereiche nicht geregelt sind, wobei eine angemessene Finanzierung nicht gewährleistet ist, sondern dass möglicherweise auch entscheidende, wesentliche und akute Fragen außer Acht gelassen werden. Die Bestimmungen hinsichtlich der Umsetzung, Überwachung und Bewertung sollten innovativer, genauer und engagierter formuliert werden.

1.10 Der EWSA fordert, das Verbraucherinstitut nicht der Exekutivagentur für Gesundheit als unselbstständige Abteilung anzugliedern, sondern ihm genauer definierte Zuständigkeiten und Aufgaben zuzuweisen. Nur so kann es in dem erwünschten entscheidenden Maße zu einer besseren Anwendung der bestehenden Rechtsvorschriften sowie einer besseren Information und Erziehung und einem besseren Schutz der Verbraucher beitragen.

2. Einleitung: Wesentlicher Inhalt der Mitteilung der Kommission und ihres Vorschlags für einen Beschluss

2.1 In ihrer Mitteilung „Mehr Gesundheit, Sicherheit und Zuversicht für die Bürger — Eine Gesundheits- und Verbraucherschutzstrategie“ unterbreitet die Kommission den Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung eines Aktionsprogramms auf dem Gebiet des Gesundheits- und Verbraucherschutzes für den Zeitraum 2007-2013.

2.2 Die Kommission legt mit der neuen Strategie und dem EU-Aktionsprogramm für den Zeitraum 2007-2013 erstmals einen gemeinsamen Ansatz für die Bereiche Gesundheitspolitik und Verbraucherschutz vor.

2.3 In ihrer Mitteilung erläutert die Kommission die Gründe für diesen neuen Ansatz und verweist dabei auf die gemeinsamen Ziele dieser beiden Bereiche und ihre Bedeutung im täglichen Leben der Bürger. Überdies verweist die Kommission auf

die Vorteile des neuen gemeinsamen Programms aufgrund der Synergien, die Einsparungen und eine Verschlanung der Verfahren ermöglichen und im Endeffekt mehr Effizienz bedeuten.

2.4 Diese strategische Entscheidung der Kommission gründet sich im Wesentlichen auf die Notwendigkeit von Synergien zwischen den beiden Politikbereichen, mit denen man wirtschaftliche Größenvorteile und Einsparungen sowie effizientere Verfahren anstrebt. Außerdem wird für mehr Kohärenz zwischen den einzelnen Maßnahmen gesorgt, und diese Fragen werden stärker in den Mittelpunkt der politischen Agenda gerückt.

2.5 Nach Aussage der Kommission werden mit dieser integrierten Politik folgende gemeinsame Ziele verfolgt:

- Schutz der Bürger vor Risiken und Gefahren, auf die der Einzelne keinen Einfluss hat;
- Stärkung der Entscheidungsfähigkeit der Bürger in Bezug auf ihre Gesundheit und ihre Interessen als Verbraucher;
- Einbeziehung der Ziele der Gesundheits- und Verbraucherschutzpolitik in die anderen Politikbereiche der Gemeinschaft.

2.6 Für den Gesundheitsbereich werden folgende Ziele genannt:

- Schutz der Bürger vor Gesundheitsbedrohungen;
- Förderung von Strategien, die zu einem gesünderen Lebensstil führen;
- Beitrag zur Senkung der Inzidenz schwerer Krankheiten;
- Beitrag zur Entwicklung effektiverer und effizienterer Gesundheitssysteme;
- Bereitstellung von mehr und besseren Informationen über die Gesundheit.

2.7 Für den Bereich Verbraucherpolitik werden folgende Ziele genannt:

- Sicherstellung eines hohen und für alle Verbraucher in der EU gleichen Schutzniveaus;
- Stärkung der Kompetenzen der Verbraucher, ihre eigenen Interessen selbst wahrzunehmen;
- Ausdehnung des Zuständigkeitsbereichs der Exekutivagentur für Gesundheit durch Angliederung eines Europäischen Verbraucherinstituts.

3. Bewertung der Mitteilung und des Kommissionsvorschlags

3.1 Das gemeinsame Programm im Überblick

3.1.1 Die Rechtsgrundlagen der Gesundheitspolitik und Verbraucherschutzpolitik sind völlig unterschiedlicher Natur. Die

Gesundheitspolitik fällt im Wesentlichen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, wobei die Tätigkeit der Gemeinschaft die Politik der Mitgliedstaaten lediglich ergänzen darf und sich auf die in Artikel 152⁽¹⁾ genannten spezifischen Aspekte beziehen muss. Die Verbraucherschutzpolitik, wie sie insbesondere nach Amsterdam in den Vertrag aufgenommen wurde, weist dagegen einen ausgeprägten Gemeinschaftscharakter auf und dient der Förderung der Rechte der Verbraucher und dem Schutz ihrer Interessen, insbesondere bei Maßnahmen im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes⁽²⁾.

3.1.2 Daher kann man sich nicht auf eine vermeintlich gemeinsame rechtliche „Identität“ zwischen Artikel 152 und 153 berufen, die als gemeinsame Rechtsgrundlage für ein integriertes Aktionsprogramm in den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz herhalten könnte.

3.1.3 Zudem unterscheidet sich die juristische und verfassungsrechtliche Beschaffenheit des Rechts auf gesundheitliche Betreuung in den einzelnen Mitgliedstaaten völlig von den Rechten der Verbraucher, wobei auch der Schutz dieser Rechte in unterschiedlichster Weise ausgeprägt ist.

3.1.4 Das heißt nicht, dass der EWSA der Ansicht ist, die Fragen im Zusammenhang mit der öffentlichen Gesundheit hätten derzeit nicht größte Bedeutung; sie allein rechtfertigen schon die Notwendigkeit einer starken europäischen Gesundheitspolitik, die zudem als Instrument zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung dienen könnte. Bedauerlicherweise hat die Nichtannahme des Verfassungsvertrags womöglich dazu beigetragen, dass wesentliche Schritte in diese Richtung ausbleiben.

3.1.5 Der EWSA weist darauf hin, dass die Begriffe „Verbraucher“ und „Patient“ nicht dasselbe meinen und nicht von den gleichen Faktoren determiniert werden. Verbraucher sind nicht ausschließlich Einzelpersonen; sie richten ihre Entscheidungen an Marktkriterien, also vorwiegend wirtschaftlichen Faktoren, aus, während Patienten nicht als bloße Verbraucher von Arzneimitteln und medizinischen Leistungen gelten können. Die Rechte des Patienten sind anders beschaffen und nicht rein wirtschaftlicher Art und können nur mit dem Recht auf Zugang zu den Gerichten oder mit dem Recht auf Bildung verglichen werden; daher werden Dienstleistungen von allgemeinem Interesse von den Staaten erbracht.

(1) Was sowohl der Generaldirektor der GD SANCO, Robert MADELIN, bei der Eröffnung des „Open Health Forum 2005“ (am 7./8. November 2005 in Brüssel) als auch die Mitglieder des Europäischen Parlaments Miroslav MIKOLASIK (EVP) und Dorette CORBEY (SPE) in ihren Beiträgen auf der parallel zum Forum stattfindenden Sitzung feststellten.

(2) Siehe dazu die Ausführungen von Vandersenden, Dubois, Latham, Van den Abeele, Capouet, Van Ackere-Pietry, Gérard und Ayrat in dem Kommentar von Mégret zum Vertrag, Bd. VIII, 2. Ausg. 1996, S. 16ff. und 41ff. Im Entwurf des Verfassungsvertrages (ABl. C 169 vom 18.7.2003) ist die Sachlage noch eindeutiger: Die Bestimmungen von Artikel III-132 zum Verbraucherschutz, die in Titel III, Kapitel III „Die Politik in den anderen Bereichen“ enthalten sind, stehen völlig gleichberechtigt neben der Sozialpolitik, Landwirtschaft oder Umweltpolitik. Artikel III-179 über die öffentliche Gesundheit findet sich in Kapitel V unter den Bereichen, in denen die Union lediglich befugt ist, Koordinierungs-, Ergänzungs- oder Unterstützungsmaßnahmen zur Tätigkeit der Mitgliedstaaten durchzuführen. Die öffentliche Gesundheit steht hier neben den Bereichen Kultur, Jugend und Sport oder Katastrophenschutz.

3.1.6 Es gibt zwar Aspekte, die beiden Politikbereichen gemein sind, doch treten solche Gemeinsamkeiten nicht nur oder hauptsächlich zwischen diesen beiden Bereichen auf⁽³⁾. Die Kommission hat nach Auffassung des Ausschusses nicht unwiderlegbar nachgewiesen, dass die gemeinsamen Aspekte der durchzuführenden Maßnahmen in den beiden Politikbereichen nur durch die Aufstellung und Umsetzung eines gemeinsamen integrierten Programms erreicht werden können, oder auch nur, dass dies die angemessenste und vorteilhafteste Art und Weise ist, dies zu erreichen⁽⁴⁾.

3.1.7 Der integrierte Ansatz birgt nach Auffassung einiger Verbraucherschutzorganisationen eine Reihe von Nachteilen, denen teilweise zugestimmt werden kann. Dies gilt z.B. für folgende Argumente:

— Der mögliche Verlust an Öffentlichkeitswirksamkeit und eine noch stärkere Zurückdrängung der Verbraucherschutzpolitik durch ihre Ausrichtung an bzw. Unterordnung unter die Gesundheitspolitik, wobei die Verbraucherschutzpolitik zu einer reinen Ergänzung der Politik der Mitgliedstaaten degradiert würde⁽⁵⁾.

— Größere Schwierigkeiten beim Dialog und der Abstimmung mit den zuständigen einzelstaatlichen Organisationen und Verbänden, die in den meisten Fällen nicht beide Bereiche zugleich abdecken.

— Weil die Mittel begrenzt sind bzw. anderen Akteuren zugute kommen, werden NGO aus beiden Bereichen möglicherweise mehr Schwierigkeiten haben, Finanzmittel zu erhalten oder Kofinanzierungen für Maßnahmen in ihrem jeweiligen Bereich auszuhandeln.

3.1.8 Es ist vielmehr so, dass keiner der in der Folgenabschätzung (Seite 6/7) angeführten sechs wesentlichen Gründe entscheidende Argumente für einen einheitlichen Ansatz bei diesen beiden Politikbereichen liefert. Die angestrebten Ziele ließen sich auch durch eine geeignete Koordinierung der Politikfelder erreichen, vornehmlich durch die Umsetzung der hervorragenden Initiative der Kommission zur Verwaltungszusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Behörden⁽⁶⁾.

(3) Es bestehen vielmehr Schnittpunkte zwischen der Verbraucherschutz- und Gesundheitspolitik und anderen Bereichen wie Umwelt, Tourismus, Wettbewerb, Binnenmarkt oder Justiz, die theoretisch auch dort ein gemeinsames Konzept rechtfertigen würden.

(4) Der Verweis auf die „Finanzielle Vorausschau 2007-2013“ (KOM(2004) 487 endg. vom 14.7.2005, Ziffer 3.3, S. 24) allein ist noch kein überzeugendes Argument, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die Verhandlungen darüber derzeit in einer Sackgasse stecken. Er zeigt lediglich, dass die Kommission in ihrem Vorschlag Kohärenz walten lässt. Das ist allerdings nicht das gleiche wie eine Rechtfertigung oder der Nachweis für die Richtigkeit der Lösung. Das „Open Health Forum 2005“ kam im Übrigen zu einem entgegengesetzten Ergebnis und zu dem Schluss, dass verstärkt eine eigenständige und unabhängige Gemeinschaftspolitik im Gesundheitsbereich gefördert werden müsse.

(5) Wie die Kommission selbst ja ausdrücklich einräumt: „Der Programm- und Strategievorschlag zielt auf die Umsetzung der Artikel 152 und 153 EG-Vertrag in Bezug auf Gemeinschaftsmaßnahmen in den Bereichen Gesundheits- und Verbraucherschutz, durch die Ergänzung nationaler Maßnahmen durch solche, die einen Mehrwert erbringen und nicht auf einzelstaatlicher Ebene getroffen werden können“ (Finanzbogen für Rechtsakte, S. 41).

(6) Verordnung 2006/2004, ABl. L 364 vom 9.12.2004.

3.1.9 Ferner ist es der Kommission weder gelungen darzulegen, welche strukturellen und langfristigen Synergien sich tatsächlich aus diesem gemeinsamen Konzept ergeben, noch die entsprechenden Größenvorteile zu beziffern. Aus der Folgenabschätzung scheint vielmehr hervorzugehen, dass die vorgeschlagene Lösung kostenneutral ist und die bloße Zusammenlegung beider Bereiche in der Summe exakt den gleichen Finanzrahmen ergeben würde (⁷).

3.1.10 Zu einem für die finanzielle Vorausschau der EU so heiklen Zeitpunkt könnte die getrennte Behandlung der beiden Bereiche vielmehr den Vorteil haben, dass an zwei Fronten verhandelt wird und die wesentlichen Aspekte jedes einzelnen Bereichs dadurch besser zu Tage treten. Damit könnten nach Auffassung der jeweiligen repräsentativen Organisationen bessere Ergebnisse im Hinblick auf die für jedes der beiden Politikfelder bereitgestellten Mittel erzielt werden.

3.1.11 Mit größter Besorgnis nimmt der EWSA die Möglichkeit drastischer Haushaltskürzungen im Finanzrahmen 2007-2013 zur Kenntnis. Das finanziell ohnehin mäßig ausgestattete Programm könnte dadurch völlig undurchführbar werden oder müsste zumindest unter Festlegung neuer Ziele und Maßnahmen neu formuliert und vorgelegt werden. Es ist nämlich aus praktischen Gründen undenkbar, das Programm einfach prozentual und proportional zur allgemeinen Haushaltskürzung zu beschneiden.

3.1.12 Schließlich könnten die herausgearbeiteten tatsächlichen Gemeinsamkeiten der beiden Politikbereiche Gegenstand gemeinsamer konzertierter Aktionen sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch in den Mitgliedstaaten sein, wie das bereits in anderen Bereichen der Gemeinschaftspolitik wie Umwelt, Wettbewerb, Erziehung und Kultur der Fall ist. Der Querschnittcharakter beider Politikbereiche bedingt zwangsläufig, dass diese in allen anderen Politikfeldern berücksichtigt werden müssen, was schließlich auch die Kommission selbst in einer Reihe von Beispielen in Anhang 2 der Mitteilung (S. 16) einräumt.

3.2 Besondere Bemerkungen

3.2.1 Eine öffentliche Anhörung der wichtigsten vom Kommissionsprogramm direkt betroffenen Akteure aus der Zivilgesellschaft mit ungefähr 70 Teilnehmern trug entscheidend zur Prüfung der Mitteilung und des Vorschlags der Kommission bei. Es bestehen zwar logistische Zwänge, welche die Möglichkeit einer tiefgründigen Analyse der einzelnen Aspekte und Elemente einschränken, doch die Bewertung der Kommissionsvorschläge soll sich auf Folgendes erstrecken: die Definition der Zielsetzungen, der Zielvorgaben, der Mittel und ihrer angemessenen Verwendung und der Maßnahmen, die zur Verfolgung der angestrebten Ziele mit diesen Mitteln durchzuführen sind.

3.2.2 Bereich Verbraucherschutz

3.2.2.1 Die Kommission arbeitet in zutreffender Weise verschiedene Maßnahmen heraus, die im Hinblick auf einen

(⁷) In Ziffer 4.4 der Folgenabschätzung (S. 32) heißt es dazu, dass unter rein finanziellen Gesichtspunkten die Vorteile aus der Erhöhung der Haushaltsmittel, die für die beiden getrennten Programme oder ein einziges gemeinsames Programm bereitgestellt werden, praktisch identisch sind.

angemesseneren Schutz der Verbraucher in der EU ergriffen werden sollten. Sie geht dabei allerdings von einem Schutz auf niedrigstem Niveau aus. Damit reiht sich dieser Vorschlag in seiner Ausrichtung in die letzten legislativen Initiativen ein, in denen die Kommission durchweg einer vollständigen Harmonisierung auf einem geringen Schutzniveau den Vorzug gegeben hat. Außerdem bringt der EWSA seine Besorgnis über die systematische Anwendung des im Herkunftsland geltenden Rechts zum Ausdruck und warnt vor einer einseitigen Betrachtung, die den Verbraucherschutz auf die bloße Information über Güter und Dienstleistungen reduziert (⁸).

3.2.2.2 Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die Kommissionsvorschläge hätten innovativer (⁹) und konkreter sein können (¹⁰). Der EWSA hat die Kommission bereits in seiner Stellungnahme zur Verbraucherschutzstrategie 2002-2006 (¹¹) auf einige Mängel aufmerksam gemacht, die jedoch fortbestehen. Erst unlängst hat der Ausschuss eine Initiativstellungnahme verabschiedet, in der diese Fragen ausführlich und eingehend behandelt wurden und auf deren Schlussfolgerungen hier verwiesen wird (¹²).

3.2.2.2.1 Der EWSA schlägt vor, in das derzeitige Programm eine Reihe von Themen aufzunehmen, u.a.:

- die Überschuldung der privaten Haushalte;
- die Überarbeitung der Vorschriften zur Produkthaftung und der Abschluss der Überarbeitung der Richtlinie über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen und die Wiederbelebung der CLAB-Datenbank;
- ein Wiederaufgreifen der Frage der Haftung der Anbieter von mangelhaften Dienstleistungen;
- die Stärkung der Sicherheit des elektronischen Handels;
- die Notwendigkeit eines besseren Zugangs zur Justiz und insbesondere der Ausbau der Möglichkeiten, kollektive Verbraucherinteressen gerichtlich geltend zu machen;
- die Förderung von Synergien zwischen den Verbraucherverbänden in den alten und neuen Mitgliedstaaten;

(⁸) Besonders deutlich zeigt sich diese Ausrichtung in der Richtlinie zu unlauteren Geschäftspraktiken, in der Vergangenheit auch im Richtlinienvorschlag zum Verbrauchercredit, der noch rechtzeitig grundlegend überarbeitet und durch einen besseren Vorschlag ersetzt wurde, und in gewissem Maße auch in der Richtlinie zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter.

(⁹) Die Kommission selbst räumt ein: „Tatsächlich werden diese Ziele im Vergleich zur Verbraucherpolitischen Strategie 2002-2006 nicht wesentlich verändert“. (Finanzbogen für Rechtsakte, S. 58).

(¹⁰) An dieser Stelle darf der Verweis auf zwei in diesem Zusammenhang besonders wichtige Bereiche nicht fehlen. Positiv anzumerken ist da zunächst die Veröffentlichung eines neuen Vorschlags für eine Richtlinie über Verbraucherkreditverträge [KOM(2005) 483 endg. vom 7.10.2005]; negativ zu Buche schlägt die Entscheidung, den Vorschlag für eine Verordnung über Verkaufsförderung im Binnenmarkt zurückzuziehen [KOM(2005) 462 endg. vom 27.9.2005].

(¹¹) ABl. C 95 vom 23.4.2003.

(¹²) ABl. C 221 vom 8.9.2005.

— die Berücksichtigung der besonderen Situation in den zuletzt beigetretenen Mitgliedstaaten und jenen Ländern, die während des Programmzeitraums sicherlich beitreten werden⁽¹³⁾;

— zudem sollte das gesamte Programm in den Zusammenhang des nachhaltigen Verbrauchs und fairen Handels gestellt werden.

3.2.2.3 Im Hinblick auf die tatsächlich geplanten Initiativen, die der Ausschuss begrüßt und unterstützt, ist in vielen Fällen ein Mangel an Informationen darüber festzustellen, wie und bis wann diese konkret umgesetzt werden sollen. Dies gilt z.B. für folgende Aspekte:

— die in Ziffer 4.2.2 des Kommissionsdokuments vorgesehene Erarbeitung eines gemeinsamen Bezugsrahmens für ein europäisches Vertragsrecht;

— die in Ziffer 4.2.3 vorgesehene Einrichtung eines Frühwarnsystems zum Aufspüren unseriöser Geschäftemacher;

— Sicherstellung, dass die Verbraucher Gehör finden, und Ausbau der Kapazitäten von Verbraucherorganisationen, vorgehen in Ziffer 4.2.2 und 4.2.4;

— die Einbindung der Verbraucherinteressen in die übrigen Politikbereiche, die in Ziffer 4.1 und 4.2.2 genannt wird, ohne jedoch auszuführen, wie das konkret erreicht werden soll.

3.2.2.4 Der EWSA stellt fest, dass im Hinblick auf die Ziele einer stärkeren Beteiligung der Zivilgesellschaft und der betroffenen Akteure an der Politikgestaltung und bei der Einbeziehung der Verbraucherschutzpolitik in die anderen Bereiche der Gemeinschaftspolitik die für die Kontrolle und Bewertung der Synergien des Programms vorgesehenen Indikatoren — mit Ausnahme des ersten — für die Verbraucherschutzpolitik nicht geeignet sind.

3.2.2.5 Weiterhin hält es der EWSA für zweckmäßig, zur Bewertung der Verbraucherpolitik andere Kriterien festzulegen, die verlässlicher sind und unmittelbarer die Verbindung zu den Zielen in Anhang 3 des Programms herstellen.

3.2.2.6 Zudem sollen zwar „jährliche Arbeitspläne“ zur Durchführung des auf sieben Jahre angelegten Programms aufgestellt werden; das im Programm 2002-2006 vorgesehene Instrument der Überprüfung des laufenden aktualisierten Arbeitsprogramms⁽¹⁴⁾ kommt offenbar nicht zur Anwendung, obgleich das bei einer nun auf sieben Jahre verlängerten Programmdauer umso nötiger gewesen wäre.

3.2.2.7 Der EWSA merkt an, dass der Aufbau und die Arbeitsweise des der Exekutivagentur für Gesundheit angegliederten Europäischen Verbraucherinstituts noch nicht festgelegt sind. Er empfiehlt, die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit dieses Instituts durch klar definierte Aufgaben und Zuständig-

keiten zu gewährleisten, um zu vermeiden, dass damit nur eine überflüssige bürokratische Instanz geschaffen wird.

3.2.2.8 Im Hinblick auf die für die Verbraucherschutzpolitik bereitgestellten Haushaltsmittel schließlich wird festgestellt, dass diese weniger als 20 % der Gesamtmittel ausmachen und somit auf jeden Verbraucher über die sieben Jahre der Programmlaufzeit nur 7 Eurocent pro Jahr entfallen. Die scheinbare Verdoppelung der Haushaltsmittel im Vergleich zum vorhergehenden Programm muss dahingehend relativiert werden, dass auch der Programmzeitraum von vier auf sieben Jahre gestreckt wurde.

3.2.2.9 Bleibt hinzuzufügen, dass sich der bevorstehende Beitritt neuer Mitgliedstaaten stärker im Mittelansatz hätte niederschlagen müssen; die geplante Mittelerhöhung steht aber nur im Verhältnis zur Programmdauer. Diese Mittel reichen schon für die geplanten Maßnahmen nicht aus; einen wesentlichen Teil davon werden die Kosten für das geplante Institut aufzehren.

3.2.3 Bereich Gesundheit

3.2.3.1 Der EWSA möchte die positiven Aspekte des Kommissionsprogramms herausstellen, insbesondere das Ziel, der öffentlichen Gesundheitspolitik dadurch neue Impulse zu verleihen, dass sie als Priorität angesehen, stärker in den Mittelpunkt gerückt und mit wirksameren Instrumenten ausgestattet wird, was auch wirklich dringend notwendig ist. Man braucht noch nicht einmal die von einer Vogelgrippepandemie ausgehende Bedrohung anzuführen, um die Notwendigkeit einer Abstimmung wesentlicher Aspekte der öffentlichen Gesundheit auf Gemeinschaftsebene festzustellen, was die Kommission richtig erkannt hat⁽¹⁵⁾.

3.2.3.2 Der EWSA begrüßt daher das Programm für den Bereich der öffentlichen Gesundheit in seinen Grundzügen, insbesondere den Vorschlag, Gesundheitsbelange in andere Bereiche der Gemeinschaftspolitik aufzunehmen, und die Schwerpunktsetzung auf Prävention, Informationsanalyse, Stärkung der Zusammenarbeit, Wissensaustausch sowie einen besseren Informationsfluss.

3.2.3.3 Der EWSA befürwortet weiterhin die von der Kommission formulierten vorrangigen Ziele, Ungleichheiten beim Zugang zur Gesundheitsfürsorge zu bekämpfen, die Gesundheit von Kindern zu fördern und die Fragen im Zusammenhang mit der Alterung der noch erwerbstätigen Menschen anzugehen.

3.2.3.4 Der Ausschuss teilt zudem die Besorgnis der Kommission angesichts globaler Gesundheitsbedrohungen und des zunehmenden Gewichts von durch bestimmte Lebensweisen bedingten Krankheiten. Er begrüßt die im Programm aufgestellte Strategie für ein stärkeres Einwirken auf gesundheitsbestimmende Faktoren.

⁽¹³⁾ Dieses Thema ist bekanntlich Gegenstand eines aufschlussreichen Berichtsentwurfes des Europäischen Parlaments (Berichtersteller ist der Abgeordnete Henrik Dam KRISTENSEN [Dok 2004/2157(INI) vom 31.5.2005]).

⁽¹⁴⁾ In diesem Fall erfolgte die Überprüfung am 15. September 2003 in SEK(2003) 1387, veröffentlicht am 27.11.2003.

⁽¹⁵⁾ Das kommt klar in einer Reihe von Entscheidungen zum Ausdruck, die die Kommission auf diesem Gebiet getroffen und veröffentlicht hat: [Entscheidungen C(2005) 3704 und 3705 vom 6. Oktober, 4068 vom 13. Oktober, 3877 und 3920 vom 17. Oktober, 4135 und 4163 vom 19. Oktober und 4176 vom 20. Oktober, 4197 und 4199 vom 20. Oktober 2005, jeweils veröffentlicht im ABl. L 263 vom 8. Oktober, 269 vom 14. Oktober, 274 vom 20. Oktober, 276 vom 21. Oktober und 279 vom 22. Oktober].

3.2.3.5 Der Ausschuss unterstützt weiterhin die Anstrengungen der Kommission zur Förderung von Organisationen, die im Gesundheitsbereich tätig sind, insbesondere ihre stärkere Einbeziehung in die Dialogforen, die Sorge um die Mobilität von Patienten, die Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen nationalen Gesundheitssystemen im Hinblick auf die Lösung gemeinsamer Herausforderungen und die Stärkung der Verfahren für den Informationsaustausch über Gesundheitsfragen.

3.2.3.6 Der EWSA erkennt daher an, dass der Vorschlag der Kommission im Bereich Gesundheit besser den Erfordernissen dieses Bereichs entspricht, sowohl im Hinblick auf die Definition der Ziele als auch die Planung der Maßnahmen und die hierfür bereitgestellten Haushaltsmittel. Letztere wurden im Vergleich zum vorhergehenden Programm nahezu verdreifacht und machen das Vierfache der für den Verbraucherschutz angesetzten Finanzmittel aus.

3.2.3.7 Dennoch ist der EWSA der Ansicht, dass auch hier keine substanziellen Neuerungen zu verzeichnen sind⁽¹⁶⁾; eine substanzielle Änderung im Vergleich zu früheren Programmen erfolgt nicht. Somit bleiben auch die Bemerkungen des EWSA zum Programm 2001-2006 und zum Europäischen Aktionsplan Umwelt und Gesundheit 2004-2010 weiter gültig, was insbesondere für den fortgesetzten Mangel an konkreten und objektiv evaluierbaren Zielen und an einem genauen Zeitplan für die Umsetzung gilt⁽¹⁷⁾.

3.2.3.8 Der Ausschuss hätte sich konkrete Zielvorgaben in Bezug auf bestimmte Aspekte gewünscht, die Teil des vorhergehenden Programms waren und nun nicht mehr auftauchen, wie z.B. die Fragen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von ungleicher Behandlung im gesundheitlichen Bereich, insbesondere zwischen Mann und Frau, sowie die Situation älterer Menschen, der am stärksten Benachteiligten und von sozialen Randgruppen, der Schutz von personenbezogenen Daten,

persönliche und biologische Faktoren und die schädlichen Auswirkungen von Strahlung und Lärm sowie die Resistenz gegen Antibiotika.

3.2.3.9 Auch hätte es der EWSA begrüßt, wenn einige wirklich wichtige Fragen (z.B. Übergewicht, HIV/Aids, geistige Gesundheit⁽¹⁸⁾, Gesundheit von Kindern und Kinderkrankheiten sowie das Altern), die zwar in der Programmbeschreibung Erwähnung finden, sich im rechtlichen Vorschlag für einen Beschluss selbst aber nicht in entsprechender Weise wiederfinden, kohärent in das Programm eingebunden worden wären.

3.2.3.10 Der Ausschuss zeigt sich zudem überrascht von der Art und Weise, in der die Kommission in ihrem Vorschlag bestimmte Kernfragen der öffentlichen Gesundheit vernachlässigt wie z.B. die Gesundheit der Zähne, der Augen, die Palliativmedizin und Schmerzbekämpfung.

3.2.3.11 Grundsätzlich hätte sich der Ausschuss gewünscht, dass die Kommission bei bestimmten Aspekten wie Qualität der Informationen auf allen Ebenen und in allen Bereichen, globale Risikoprävention, Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und auf internationaler Ebene mehr Engagement gezeigt hätte.

3.2.3.12 Schließlich hätte es der Ausschuss auch begrüßt, wenn in dem Programm konkrete Aktionen vorgesehen worden wären, die einen Vergleich zwischen den Gesundheitssystemen in der EU⁽¹⁹⁾ ermöglichen, den Schutz von Patienten, die innerhalb der EU unterwegs sind (EU-Krankenversicherung) und die Annahme von Kodizes der bewährten Praktiken verschiedener fördern, sowie die Einrichtung und Förderung von „Exzellenzzentren“ sowie einer zentralen Seuchenstelle vorsehen.

Brüssel, den 14. Februar 2006

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

⁽¹⁶⁾ Eine vergleichende Untersuchung der Programme 2007-2013 und 2001-2006 zeigt, dass die Ziffern 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.6, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 5.4, 5.6, 5.7 und 6 des jetzigen Vorschlags inhaltlich mit dem vorhergehenden Programm übereinstimmen und lediglich anders nummeriert sind. Ziffer 1.5 enthält einige Neuerungen, ebenso die Auflistung in Ziffer 2, obgleich Notfallmaßnahmen bei Gesundheitskrisen schon im vorhergehenden Programm enthalten waren; ebenso die Ziffern 3.5, 3.6 und 3.7, die gesamte Ziffer 4, die in der Mitteilung der Kommission zum vorhergehenden Programm nur unbestimmt erwähnt wurde, die Ziffern 5.1, 5.2, 5.3, 5.5 und 5.8. Dagegen ist im derzeitigen Programm kein Verweis mehr auf Maßnahmen im Bereich der Zusammenarbeit mit Kandidatenländern und Drittstaaten enthalten; dieser Punkt wird auch in der Mitteilung der Kommission zu diesem Programm lediglich erwähnt (2.2).

⁽¹⁷⁾ ABl. C 116 vom 20.4.2001 und ABl. C 157 vom 28.6.2005.

⁽¹⁸⁾ Dies ist umso überraschender, als die Kommission gerade ein hervorragendes Grünbuch über die Entwicklung einer Strategie für die Förderung der psychischen Gesundheit in der Europäischen Union vorgelegt hat (KOM(2005) 484 endg. vom 14. Oktober 2005), in Fortsetzung einer ganzen Reihe von Initiativen in diesem Bereich seit 1997. Mit diesem Grünbuch, in dem der von Prof. Ville LEHTINEN im Dezember 2004 vorgelegte Bericht Berücksichtigung findet, stellt die Kommission unter Beweis, dass sie durchaus in der Lage ist, Maßnahmen von großem Interesse in wichtigen Bereichen der öffentlichen Gesundheit, die nichts mit der Verbraucherpolitik zu tun haben, als eigenständige Initiativen durchzuführen.

⁽¹⁹⁾ Die Notwendigkeit eines solchen Vergleichs wurde auf dem „Open Health Forum 2005“ von Herrn Dr. Yves CHARPAK von der Weltgesundheitsorganisation zu Recht hervorgehoben.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1348/2000 des Rates vom 29. Mai 2000 über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- oder Handelssachen in den Mitgliedstaaten“

(KOM(2005) 305 endg. — 2005/0126 (COD))

(2006/C 88/02)

Der Rat beschloss am 1. September 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 95 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 23. Januar 2006 an. Berichterstatteerin war Frau SÁNCHEZ MIGUEL.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 424. Plenartagung am 14./15. Februar 2006 (Sitzung vom 14. Februar) mit 134 Ja-Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Inhalt des Änderungsvorschlags der Kommission, der die Anwendung der Verordnung, die für die wirksame Umsetzung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der EU so wichtig ist, erleichtert und mehr Klarheit schafft. Allerdings führen einige Änderungsvorschläge zu Unklarheiten bezüglich ihrer inhaltlichen Auslegung. Dies gilt insbesondere für Artikel 8 Absatz 3, da damit eine Ausnahmeregelung bei der Berechnung der Fristen geschaffen wird, wenn der Empfänger die Annahme verweigert, weil er die Sprache nicht versteht, in der das Dokument verfasst ist; diese Regelung soll den Antragsteller nach den jeweiligen nationalen Bestimmungen schützen.

1.2 In Bezug auf Artikel 14, in dem auf Belege verwiesen wird, die einer Empfangsbestätigung „gleichwertig“ sind, sollten solche sonstigen rechtswirksamen Nachweisformen einer Zustellung durch die Postdienste näher definiert werden.

1.3 Diese beiden Aspekte müssten klarer gefasst werden. Zudem wäre vor allem eine Überprüfung der verschiedenen Sprachfassungen erforderlich, die vielfach voneinander abweichen. Dieses Problem kann noch vor der Veröffentlichung der Verordnung gelöst werden, zumal die Anwendung in jedem Mitgliedstaat nach Maßgabe der jeweiligen Sprachfassung erfolgt.

1.4 Der EWSA zeigt sich besorgt angesichts der mangelnden Lagebewertung der Kommission hinsichtlich der Anwendung in den neuen Mitgliedstaaten, obschon sie im Anhang der Verordnung die erforderlichen Anpassungen zur Berücksichtigung dieser neuen Lage vorgenommen hat.

1.5 Der Ausschuss möchte in jedem Fall betonen, dass er das bei der Überarbeitung angewandte Verfahren für angemessen hält, da dabei allen beteiligten Parteien Rechnung getragen und vor allem auf eines der zu diesem Zweck geschaffenen Instrumente — das Europäische Justizielle Netz — zurückgegriffen wurde, durch das die ermittelten Probleme bei der Anwendung beider Verfahren berücksichtigt werden können.

2. Einleitung

2.1 Wie in Artikel 24 der Verordnung (EG) Nr. 1348/2000⁽¹⁾ vorgesehen, nimmt die Europäische Kommission eine

inhaltliche Anpassung der Ordnungsbestimmungen an die Entwicklung der Zustellungssysteme vor, nachdem sie die Prüfung der Anwendung dieser Verordnung im angegebenen Zeitraum, d.h. bis zum 1. Juni 2004, abgeschlossen hat. Der Änderungsvorschlag geht jedoch über eine einfache formale Überarbeitung hinaus, insofern als er Teil der Bemühungen um eine Vereinfachung des EU-Rechts ist und unter Berücksichtigung der zahlreichen in diesem Zeitraum erlassenen Rechtsvorschriften erarbeitet wurde, mit denen der Beschluss des Europäischen Rates von Tampere über die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verwirklicht und somit der freie Personenverkehr im Hoheitsgebiet der Europäischen Union gewährleistet werden soll.

2.2 Die Durchführung dieser Verordnung ist für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts von großer Bedeutung. Grenzüberschreitende Transaktionen und Verträge sowie insbesondere die neuen Beschaffungssysteme, die sich die neuen Technologien zunutze machen, erfordern eine Regelung, in der das Verfahren für die Zustellung und Übermittlung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke von einem Mitgliedstaat in einen anderen festgelegt ist. Es sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss bereits zu dieser Frage Stellung genommen⁽²⁾ und sich dahingehend geäußert hat, dass das Rechtsinstrument zur Regelung dieses Verfahrens die Form einer Verordnung — und nicht wie vorgeschlagen einer Richtlinie — haben sollte, da das angestrebte Ziel darin besteht, eine vollständige Harmonisierung zu erreichen.

3. Wesentlicher Inhalt des Änderungsvorschlags

3.1 Im Zuge der mit der Überarbeitung angestrebten Vereinfachung werden Änderungen aufgenommen, die die Rechtssicherheit für Antragsteller und Empfänger erhöhen, da eine Grundlage für den Erhalt des Vertrauens in den Binnenmarkt gelegt werden soll.

3.2 Zunächst werden eindeutige Vorschriften für die Berechnung der Fristen festgelegt (Artikel 7 Absatz 2), wobei die vormaligen Bestimmungen durch die Festsetzung einer Frist von einem Monat nach Eingang des Schriftstücks ersetzt werden; nur in den Beziehungen zwischen den Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten ist das jeweils einschlägige nationale Recht anzuwenden (Artikel 9 Absatz 1 und 2).

⁽¹⁾ ABl. L 160 vom 30.6.2000.

⁽²⁾ ABl. C 368 vom 20.12.1999 (Ziffer 3.2).

3.3 Die Bestimmungen über die Verweigerung der Annahme des Schriftstücks durch den Empfänger aufgrund mangelnder Kenntnis der Sprache, in der es abgefasst wurde, werden präzisiert. Hierbei wird auf die Möglichkeit eingegangen, dass eine Übersetzung des Schriftstücks in eine dem Empfänger bekannte Sprache erstellt wird, wobei die Berechnung der vorgesehenen Fristen mit der Zustellung der Übersetzung beginnt (Artikel 8 Absatz 1). Mit dem neuen Absatz 3 wird jedoch eine Ausnahmeregelung eingeführt, die für den Fall gilt, dass ein Schriftstück nach dem Recht eines Mitgliedstaats innerhalb einer bestimmten Frist zugestellt werden muss, um die Rechte des Antragstellers zu wahren. In diesem Fall ist als Datum der Zustellung der Tag maßgeblich, an dem das erste Schriftstück zugestellt worden ist.

3.4 Ein weiterer wichtiger Änderungsvorschlag betrifft die Zustellungs- bzw. Übermittlungsgebühren (Artikel 11 Absatz 2) und sieht vor, dass jeder Mitgliedstaat im Voraus eine bestimmte Gebühr festlegt.

3.5 In Bezug auf die Zustellung durch Postdienste (Artikel 14) wird festgelegt, dass es jedem Mitgliedstaat frei steht, den Nachweis einer Empfangsbestätigung oder eines „gleichwertigen Belegs“ zu verlangen, wobei es jedem an einem gerichtlichen Verfahren Beteiligten unbenommen bleibt, gerichtliche Schriftstücke durch Amtspersonen, Beamte oder sonstige zuständige Personen des Empfangsmitgliedstaats zustellen zu lassen (Artikel 15).

4. Bemerkungen zu dem Änderungsvorschlag

4.1 Änderungsvorschläge, die dem Grundsatz der Vereinfachung⁽³⁾ entsprechen und gleichzeitig die Rechtssicherheit in dem betreffenden Anwendungsbereich gewährleisten, kann der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss nur begrüßen. Er stellt fest, dass die Kommission durch die Erstellung des nach Artikel 24 der Verordnung vorgesehenen Berichts ihren Aufgaben nachgekommen ist und dass zudem die Erfahrungen mit der Umsetzung dieser Verordnung durch die Sitzungen im Rahmen des Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen⁽⁴⁾ erörtert und debattiert worden sind. Nachdem die einschlägigen Informationen und Untersuchungen vorlagen, nahm die Kommission schließlich den Bericht⁽⁵⁾ an, der als Grundlage für die hier erörterte Vorlage diene.

4.2 Daher muss gewürdigt werden, dass die gemeinschaftsrechtliche Regelung der Berechnung der Fristen für die Zustellung und Übermittlung von Schriftstücken die Vereinfachung ein großes Stück voranbringt, da zuvor eine Vielzahl konkurrierender einzelstaatlicher Bestimmungen galt, wodurch die

Verfahren in die Länge gezogen wurden. Gleichzeitig wird es den Parteien somit ermöglicht, die Verfahren zu durchschauen, ohne sich mit den in jedem einzelnen Mitgliedstaat geltenden Regelungen vertraut machen zu müssen. In den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten gilt jedoch wie in dem geänderten Artikel 9 vorgesehen das nationale Recht als anwendbar, ohne die Interessen der betroffenen Einzelpersonen zu beeinträchtigen.

4.3 Die vorgeschlagene Umformulierung des Artikels 8⁽⁶⁾ über die „Verweigerung der Annahme eines Schriftstücks“ durch den Empfänger aufgrund mangelnder Kenntnis der Sprache, in der das Schriftstück abgefasst ist, sowie die Verpflichtung, eine Übersetzung dieses Dokuments erstellen zu lassen, scheint dem Schutz der Interessen der beteiligten Parteien besser zu entsprechen als die derzeitige Fassung, insbesondere da die vorgesehenen Fristen nicht verkürzt werden, sondern die Berechnung erst mit dem Tag der Zustellung der Übersetzung beginnt. Der Wortlaut des neuen Artikels 8 Absatz 3 wirft in diesem Zusammenhang jedoch insofern erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten auf, als durch die Anwendbarkeit der jeweiligen nationalen Bestimmungen über die Fristenberechnung eine Ausnahmeregelung geschaffen wird, was zu Rechtsunsicherheit für den Empfänger des Schriftstücks führen könnte.

4.4 Der EWSA teilt die Auffassung, dass es sinnvoll ist, eine von den einzelnen Mitgliedstaaten im Voraus festgesetzte Gebühr vorzusehen, zumal zwischen den Parteien aufgrund der Unsicherheit bezüglich der anfallenden Gebühren vielfach Misstrauen herrscht. Auf diese Weise wird die Transparenz des Verfahrens erhöht.

4.5 Im Einklang mit seiner vorherigen Stellungnahme⁽⁷⁾ ist der EWSA der Auffassung, dass untersucht werden muss, inwiefern technische Neuerungen und neue Kommunikationsmedien, die von den Empfangs- und Übermittlungsstellen gutgeheißen werden, wie z.B. E-Mail oder Internet, bei der Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- oder Handelssachen genutzt werden können, sofern die Rechtssicherheit der Parteien gewährleistet wird.

4.6 Ein weiterer Aspekt, auf den eingegangen werden müsste, ist die Art der Abfassung der Formblätter im Anhang, die an die Justizbehörden in den jeweiligen Mitgliedstaaten, d.h. die Übermittlungsstelle und die Empfangsstelle dieser Formblätter, gerichtet sind. Nach Ansicht des EWSA müsste auch den Interessen der Empfangsstelle und des Empfängers Rechnung getragen werden, und zwar dahingehend, dass der Wortlaut vereinfacht und so für die Beteiligten an gerichtlichen und außergerichtlichen Verfahren verständlich gemacht wird.

Brüssel, den 14. Februar 2006

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

⁽³⁾ ABl. C 24 vom 31.1.2006.

⁽⁴⁾ Siehe die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Einrichtung eines Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen“, veröffentlicht im ABl. C 139 vom 11.5.2001.

⁽⁵⁾ Bericht über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1348/2000 vom 1. Oktober 2004, KOM(2004) 603 endg.

⁽⁶⁾ Die Neufassung von Artikel 8 über die Verweigerung der Annahme eines Schriftstücks mit der Begründung, dass es nicht in einer Amtssprache des Empfangsmitgliedstaats abgefasst ist, entspricht der Rechtsprechung des EuGH (vgl. das unlängst ergangene Urteil in der Rechtssache C-443/03 vom 8. April 2005).

⁽⁷⁾ ABl. C 368 vom 20.12.1999.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle der Bahnhöfe in den Städten und Ballungszentren der erweiterten EU“

(2006/C 88/03)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 10. Februar 2005, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Die Rolle der Bahnhöfe in den Städten und Ballungszentren der erweiterten EU“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 31. Januar 2006 an. Berichtersteller war Herr TÓTH.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 424. Plenartagung am 14./15. Februar 2006 (Sitzung vom 14. Februar) mit 139 gegen 2 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss fordert nachdrücklich, dass die Ausführungen dieser Stellungnahme nach der derzeit erfolgenden Überarbeitung des Weißbuchs „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“ (KOM(2001) 370) in dessen Wortlaut Eingang finden.

1.2 Die Stellung der internationalen Personenbahnhöfe innerhalb des Eisenbahnnetzes muss eingehend beleuchtet werden, gerade weil sie nicht nur zur Eisenbahninfrastruktur, sondern auch zum Dienstleistungsangebot der Stadt und zum architektonischen Erbe Europas zählen.

1.3 Im Wege einer breit angelegten Konsultierung der Fachwelt sowie der breiten Öffentlichkeit ist weiterhin zu prüfen, was die Bahnhöfe für den technologischen und technischen Fortschritt im dritten Jahrtausend leisten. Auf der Ebene der EU, der Mitgliedstaaten und der Regionen müssen — entsprechend den tatsächlichen Bedürfnissen und unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips — Alternativen für Regelungsformen erarbeitet werden.

1.4 Bei der Erarbeitung der Gemeinschaftsvorschriften sollten die allgemeine Verbesserung der Fahrgastsicherheit und der Terrorismusschutz zu den Anforderungen an die internationalen Personenbahnhöfe zählen.

1.5 Besondere Aufmerksamkeit gebührt der Gestaltung der Bahnhöfe angesichts ihrer potenziellen Motorfunktion und ihrer Möglichkeiten für die Gewährleistung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in den neuen Mitgliedstaaten.

1.6 Über die Europäische Investitionsbank (EIB) müssen Finanzierungsmöglichkeiten für die strukturierte Entwicklung der internationalen Personenbahnhöfe im Rahmen eines Mechanismus öffentlich-privater Partnerschaft (ÖPP) und anderer geeigneter Mechanismen geprüft werden.

1.7 Es ist dafür Sorge zu tragen, dass die Bahnhöfe primär ihre Hauptaufgabe — als Verkehrsinfrastruktur — erfüllen, anstatt sich anderen Betätigungsfeldern zu widmen und sich in Geschäfts- und Konsumzentren zu verwandeln.

1.8 Überzeugungsarbeit ist zu leisten, dass die Bahnhofsgestaltung zum Erhalt bestehender Arbeitsplätze dient und zum anderen die Schaffung neuer Arbeitsplätze fördert. Bei der Folgenabschätzung für diese Entwicklungen kommt es

natürlich darauf an, sich nicht nur auf die direkten Auswirkungen zu beschränken, sondern auch die Nebeneffekte im Blick zu haben.

1.9 Es ist darauf zu achten, dass Instandhaltung und Ausbau der Bahnhöfe nicht nur in großstädtischen Infrastrukturen — für den internationalen Verkehr — Vorrang genießen, sondern auch in Bahnhöfen, die von den Bewohnern und Reisenden der am stärksten benachteiligten Gebiete frequentiert werden.

2. Einleitung

2.1 Kurz und prägnant lässt sich der Bahnhof als „Aushängeschild“ des Eisenbahnverkehrs bezeichnen.

2.2 Die allgemeinen Ziele der Gemeinschaftspolitik bleiben in dem 2001 veröffentlichten Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“ unangetastet, doch wird stärker betont, wie wichtig es ist, zur Entlastung des Straßenverkehrs andere Verkehrsträger auszubauen und den Nutzer ins Zentrum der Verkehrspolitik zu rücken.

2.3 Die Rolle der Bahnhöfe ist für die Verwirklichung des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs sowie des freien Personenverkehrs von Bedeutung. Die Bahnhöfe können dazu beitragen, dass der Personenverkehr ungehindert und so schnell und effizient wie möglich abläuft. Notwendige Garantien sind hierfür das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes, der Abbau von Verwaltungshürden und die Wettbewerbsneutralität.

2.4 Ferner ist die Verkehrspolitik der EU ein wesentliches Instrument zur Verwirklichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts; ihre besonderen Schwerpunkte sind das freie Spiel des fairen Wettbewerbs, die Verbesserung der Verkehrssicherheit sowie die Berücksichtigung ökologischer Zusammenhänge und Auswirkungen.

2.4.1 Bezüglich der Neubelebung des Eisenbahnsektors wird in dem Weißbuch auf dessen Widersprüche hingewiesen: Auf der einen Seite kapazitätsstarke Hochgeschwindigkeitsbahnnetze mit modernen Bahnhöfen für die Reisenden, auf der anderen Seite oftmals völlig veraltete Dienste. Mitunter werden den Reisenden Bahnhöfe zugemutet, deren Instandhaltung zu wünschen übrig lässt und die gar Unfallgefahren bergen, während neben Nahverkehrszügen überfüllte und verspätete Fernzüge existieren.

2.4.2 In dem Weißbuch wird betont, dass das Zusammenspiel der Hochgeschwindigkeitsbahnnetze und des Flugverkehrs durch Investitionen zu fördern ist und dabei den Zubringerbahnhöfen von Flughäfen besondere Aufmerksamkeit gebührt. Wiederholt hervorgehoben wird in dem Kommissionsdokument die Rolle der Bahnhöfe für die Bereitstellung von Dienstleistungen — insbesondere bei der Gepäckabwicklung —, die die Weiterreise der Bahnbenutzer erleichtern.

2.5 Mit der Verabschiedung des ersten und des zweiten Eisenbahnpakets⁽¹⁾ hat die EU bei der Liberalisierung des Warenverkehrs und anschließend bei der Vereinheitlichung der Qualitätsanforderungen immer mehr Fortschritte erzielt. Der EWSA erhofft sich ähnliche Wirkungen auch vom dritten Eisenbahnpaket. Die Vollendung und Umsetzung der einzelnen Etappen des freien Personenverkehrs sind Aufgaben, die noch vor der EU liegen. In diesem Dokument geht es um die Festlegung von Qualitätsstandards für den internationalen Personenverkehr und ihre Verbreitung in den Mitgliedstaaten.

3. Regelungsumfeld

3.1 Die Eisenbahnthematik wird in mehreren Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften behandelt. Verwiesen sei hier auf die Verordnung zur Errichtung der Europäischen Eisenbahngesellschaft⁽²⁾ und auf die Richtlinien bzw. die Verordnung über Eisenbahnsicherheit⁽³⁾, die Eisenbahninfrastruktur⁽⁴⁾, die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn⁽⁵⁾, die Interoperabilität des konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystems⁽⁶⁾ sowie auf die Richtlinie zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft⁽⁷⁾. Diese unterschiedlichen Regelwerke verdeutlichen, dass die Rolle der Bahnhöfe in den Rechtsvorschriften höchstens am Rande behandelt wird.

3.2 Die Kommission will vorrangig einheitliche technische Standardanforderungen schaffen und z.B. die Höhe der Bahnsteige vereinheitlichen, damit Personen mit eingeschränkter

(1) Erstes Eisenbahnpaket: Richtlinie 2001/12/EG - ABl. L 75 vom 15.3.2001, S. 1 (Stellungnahme des EWSA - ABl. C 209 vom 22.7.1999, S. 22); Richtlinie 2001/13/EG - ABl. L 75 vom 15.3.2001, S. 26 (Stellungnahme des EWSA - ABl. C 209 vom 22.7.1999, S. 22); Richtlinie 2001/14/EG - ABl. L 75 vom 15.3.2001, S. 29 (Stellungnahme des EWSA - ABl. C 209 vom 22.7.1999, S. 22).

Zweites Eisenbahnpaket: Richtlinie 2004/51/EG - ABl. L 164 vom 30.4.2004, S. 164 (Stellungnahme des EWSA - ABl. C 61 vom 14.3.2003, S. 131); Richtlinie 2004/49/EG - ABl. L 164 vom 30.4.2004, S. 44 (Stellungnahme des EWSA - ABl. C 61 vom 14.3.2003, S. 131); Verordnung (EG) Nr. 881/2004 - ABl. L 164 vom 30.4.2004, S. 1 (Stellungnahme des EWSA - ABl. C 61 vom 14.3.2003, S. 131); Richtlinie 2004/50/EG - ABl. L 164 vom 30.4.2004, S. 114 (Stellungnahme des EWSA - ABl. C 61 vom 14.3.2003, S. 131).

Drittes Eisenbahnpaket: KOM(2004) 139 endg., KOM(2004) 142 endg., KOM(2004) 143 endg., KOM(2004) 144 endg., KOM(2004) 140 endg. und SEK(2004) 236.

(2) Verordnung (EG) Nr. 881/2004 - ABl. L 164 vom 30.4.2004, S. 1 (Stellungnahme des EWSA - ABl. C 61 vom 14.3.2003, S. 131).

(3) Richtlinie 2004/49/EG - ABl. L 164 vom 30.4.2004, S. 44 (Stellungnahme des EWSA - ABl. C 61 vom 14.3.2003, S. 131).

(4) Verordnung (EG) Nr. 881/2004 - ABl. L 164 vom 30.4.2004, S. 1 (Stellungnahme des EWSA - ABl. C 61 vom 14.3.2003, S. 131).

(5) Richtlinie 2001/12/EG - ABl. L 75 vom 15.3.2001, S. 1 (Stellungnahme des EWSA - ABl. C 209 vom 22.7.1999, S. 22) und Richtlinie 2004/51/EG - ABl. L 164 vom 30.4.2004, S. 164 (Stellungnahme des EWSA - ABl. C 61 vom 14.3.2003, S. 131).

(6) Richtlinie 2004/50/EG - ABl. L 164 vom 30.4.2004, S. 114 (Stellungnahme des EWSA - ABl. C 61 vom 14.3.2003, S. 131).

(7) KOM(2004) 139 endg. zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG.

Mobilität diese ebenfalls benutzen können (Richtlinie 2001/16/EG). Die Förderung der Interoperabilität umfasst die Harmonisierung der Versorgungsnetze für Schienenstrom, der Sicherheitssysteme und der sonstigen technischen Anforderungen sowie die Vereinheitlichung der Lokführerlizenzen. Das derzeitige Wettbewerbsdefizit des Eisenbahnsektors erklärt sich unter anderem mit der Wartezeit an bestimmten Landesgrenzen aufgrund unterschiedlicher technischer Anforderungen (z.B. Schienenbreite, technische Veränderungen an der Lokomotive, Lokführerwechsel).

3.3 Hinsichtlich der Bahnhöfe sind im Wesentlichen die Richtlinien relevant, deren Schwerpunkt auf der Sicherheit und den Rechten der Reisenden liegt, beispielsweise Richtlinie 2001/16/EG. Charakteristisch ist hierfür das dritte Eisenbahnpaket, das auf die Durchsetzung der Rechte der Fahrgäste abzielt: Es soll den Reisenden gewährleisten, dass sie zum einen ihren Fahrschein rechtzeitig, problemlos und gut informiert erhalten — und ihn im Rahmen des Möglichen umtauschen können — und zum anderen über dessen Nutzungsbedingungen unterrichtet werden. Ein anderes Richtlinienbündel bezieht sich auf die Verbesserung der Bahnhofssicherheit. Oftmals sind großstädtische Bahnhöfe und mitunter auch die Züge Schauplatz von Gewalt — besonders in Zeiten geringer Frequentation. Bestimmt wären die Menschen stärker an der Nutzung der Eisenbahn interessiert, wenn höhere Sicherheitsanforderungen festgelegt würden und sie Gewissheit hätten, dass sie bei einem unerwünschten Zwischenfall Hilfe vom Bahnhof- oder vom Zugpersonal erwarten könnten.

3.4 Im Rahmen seiner Tätigkeit beschäftigt sich der EWSA immer wieder mit den Arbeiten der Kommission. Zum Schienenverkehr hat er Stellungnahmen erarbeitet, die sich unter anderem auf soziale Aspekte, Finanzierungsfragen, die großstädtischen Ballungsgebiete Europas und die transeuropäischen Verkehrsnetze beziehen⁽⁸⁾.

4. Bahnhof und Intermodalität

4.1 Der Bahnhof als intermodaler Knotenpunkt

4.1.1 Die Inbetriebnahme der Hochgeschwindigkeitsnetze (TGV, HST, ICE), die in Europa zeitgleich zur Einrichtung der Transeuropäischen Netze (TEN) geführt hat, diente als Katalysator für im Niedergang befindliche Bahnhöfe, die dadurch ihre Bedeutung für die Stadt zurück gewannen. Während der Personenschienenverkehr auf Entfernungen rationalisiert wurde, die früher generell nur auf dem Luftweg zurückgelegt werden konnten (600-800 km), ist der Bahnhof heute für immer mehr Reisende — zudem mit unterschiedlichem Profil — attraktiv, was zu einer Aufwertung des Bahnhofs im Herzen der Stadt geführt hat.

4.1.2 Ein anderer Faktor, der die Wahrnehmung des Eisenbahnhofs als Verkehrsknotenpunkt verändern kann, hängt nicht direkt mit der Rolle der Hochgeschwindigkeitsnetze, sondern vielmehr mit der veränderten Nutzung der Vororte und Agglomerationsräume zusammen, die sich von monofunktionalen Schlafstädten zu multipolaren und multifunktionalen verstärkten Räumen wandeln können. All diese Veränderungen sowie die Erkenntnis, dass der Bau neuer Straßen nicht unbedingt eine Antwort auf die Zunahme des Automobilverkehrs durch

(8) CESE 130/2005, CESE 131/2005, CESE 119/2005, CESE 120/2005, CESE 257/2005, CESE 1426/2004, CESE 225/2005, CESE 968/2004.

Pendler aus den Vororten darstellt, haben die Notwendigkeit verdeutlicht, den Stadt- und den Vorortverkehr zu integrieren, die Zusammenarbeit der Fahrgastverbände auszubauen, Fahrpläne, Fahrpreise und Fahrscheinsysteme aufeinander abzustimmen und Infrastrukturen des Fahrgastverkehrs gemeinsam zu nutzen. Die gesellschaftlichen Unruhen, die Ende 2005 die Pariser Vorstädte erschütterten, zeigen, dass im Interesse des sozialen Zusammenhalts zahlreiche Instrumente kontinuierlich einzusetzen sind und die diesbezüglichen Prozesse nicht als abgeschlossen gelten können.

4.1.3 Die Vorortlinien bilden einen wichtigen Bestandteil und in bestimmten Fällen sogar ein wesentliches Element des „Rückgrats“ dieser Netze. In dieser Hinsicht fungieren die — hierfür hervorragend geeigneten — Bahnhöfe logischerweise als Mobilitätszentren und Schlüsselemente der Fahrgastinformationssysteme dieser komplexen, miteinander verbundenen Verkehrsnetze.

4.1.4 Auch wenn sich die Bahnhöfe des Vorortnetzes und die TGV-Bahnhöfe zumeist unterscheiden, werden beide Prozesse doch durch die Integrationskultur miteinander verbunden, und bei Bahnhofssanierungen oder dem Bau eines neuen Bahnhofs bildet die Gewährleistung einer modernen, anspruchsvollen Intermodalität sowohl zwischen internationalen und nationalen Linien als auch zwischen letzteren und dem öffentlichen Verkehr eine grundlegende Anforderung.

4.2 Schaffung europäischer Intermodalitätsstandards

4.2.1 Die Bahnhöfe führen zur zunehmenden Festlegung von Standards und Anforderungen. Früher stellten die Bahnhöfe eine Verbindung zwischen den Mitgliedern der gesamten Nation dar und trugen zur Herausbildung der nationalen Identität bei. Nicht die Infrastrukturen als solche formten die gemeinsame Identität — wenngleich die Schienen und die Gleise hierfür unerlässlich waren —, sondern die Bahnhöfe, Vorschriften, Modelle und Standards.

4.2.2 Heutzutage wird keineswegs angestrebt, die an den TEN-V gelegenen Bahnhöfe in ein einheitliches Korsett zu zwingen. Gegenwärtig sollen Bahnhöfe gebaut werden, die die europäische Identität nicht durch architektonische Formen, sondern durch Dienstleistungsstandards zum Ausdruck bringen. Einer der wichtigsten Standards sollte die Einrichtung intermodaler Verbindungen bilden, welche die Vielfalt der lokalen Instrumente wahren und zugleich den notwendigen Qualitätsanforderungen in einem mehrsprachigen Europa entsprechen, was die Fahrgastinformation und -orientierung sowie die Gewährleistung ihrer Anschlussverbindungen betrifft. Drei Bereiche sind hierbei zu unterscheiden: Standard der Fahrgastinformation, Intermodalitätsstandards und Ausbau der Funktion der Mobilitätszentren.

4.2.3 Zwar sollte die Einführung dieser Qualitätsanforderungen zugunsten der Nutzerfreundlichkeit in den betreffenden TEN-Bahnhöfen künftig eine europäische Empfehlung oder Leitlinie sein, nicht jedoch als Vorrecht der TEN-V formuliert werden und unter strikter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips erfolgen. Daher wäre es wohlgerneht überhaupt kein Problem, wenn diese im Entstehen begriffenen Standards auch in anderen Bahnhöfen und an anderen Knotenpunkten angewandt würden: Sie würden der Qualität der Reisen keineswegs schaden, sondern sie vielmehr verbessern.

5. Entwicklungsmodelle

5.1 Internationale Vergleiche ergeben, dass die Bahnhöfe in fast jedem Land — bei unterschiedlicher Ausgangslage (Motivation zur Entwicklung des Verkehrs oder der Stadt, Initiative der Behörden oder des Privatsektors bzw. verschiedene Kombinationen all dieser Aspekte) — ausgebaut wurden. In Großbritannien, wo die Gestaltung der Bahnhöfe ausschließlich den Marktmechanismen überlassen wurde, waren die Entwicklungen (a) auf das Eisenbahngelände und (b) auf London *intra muros* beschränkt, (c) erfolgten sie zur Zeit des Immobilienbooms, (d) und wurden in den Bahnhöfen fast ausschließlich Büroräume eingerichtet.

5.2 In der Schweiz wurde aus ökologischen Überlegungen heraus ein nationales Programm zur Modernisierung des Eisenbahnnetzes und des öffentlichen Verkehrs mit S-Bahnssystemen in Zürich, Basel und Bern konzipiert, und obwohl finanzielle Schwierigkeiten die Schweizer Eisenbahn zur Valorisierung von Räumlichkeiten in der Bahnhofsumgebung zwangen, handelte es sich hierbei nicht um eine bloße kommerzielle Verkaufsoperation, sondern um ein gemeinsam mit der Eisenbahngesellschaft festgelegtes Programm (so wurde nicht nur den Interessen der Investoren, sondern auch der Städte, der Behörden und des Eisenbahnunternehmens Rechnung getragen).

5.3 In Schweden hat die privatisierte, aber nicht fragmentierte Eisenbahngesellschaft den Prozess mit den lokalen Gebietskörperschaften als Partner in Gang gesetzt. Das Ziel lautete, moderne Reisezentren einzurichten: Züge, Busse, Taxen und neue Parkplätze — alles unter einem Dach. Die Vereinbarungen betrafen folglich die lokalen Gebietskörperschaften und die verschiedenen Verkehrsträger.

5.4 In Frankreich war die wesentliche Antriebskraft der — auf zentraler Ebene beschlossene — Bau des TGV und innerhalb dieses Rahmens die Errichtung einer Verbindung mit Paris. Die Rolle der lokalen Ebene in diesem Prozess bestand vor allem in der Lobbyarbeit für einen TGV-Bahnhof.

5.5 In den Niederlanden haben das Verkehrs- und das Umweltministerium sowie die Eisenbahngesellschaft 1986 ein Programm zur Verdichtung der Bahnhofsumgebung angekündigt — entsprechend dem Grundsatz der kompakten städtischen Entwicklung und der Förderung des öffentlichen Verkehrs. In der Zeit vor der Privatisierung ist es der Eisenbahngesellschaft und den lokalen Gebietskörperschaften nur unter großen Schwierigkeiten gelungen, andere Partner einzubinden.

5.6 Aus den genannten Beispielen lassen sich folgende Schlüsse ziehen: Wichtig ist, dass ein Standpunkt nicht unilateral durchgesetzt wird, sondern die Erwägungen der Interessenvertreter des Knotenpunktes (d.h. des Verkehrs) und die Überlegungen der Interessenvertreter des „Ortes“ (d.h. der Stadt) schon in der Planungsphase berücksichtigt werden. Ebenso müssen Marktüberlegungen und Finanzierungsfragen neben globaleren Standpunkten der Interessenvertreter der Stadt und des Bahnnetzes koexistieren, um zu verhindern, dass die Prozesse ausschließlich von kurzfristigen Konjunkturinteressen bestimmt werden, oder umgekehrt die Frage der Rentabilität bei der Konzeption eines ehrgeizigen Projekts außer Acht gelassen wird. In der Fachliteratur wird darauf hingewiesen, dass leichter Vereinbarungen erzielt werden, wenn der Bahnhof auf einem neuen Grundstück gebaut wird (Lille), denn in anderen zahlreichen Fällen haben Konflikte zwischen bereits angesiedelten Interessengruppen die Projektfortschritte bereits stark beeinträchtigt.

6. Denkanstöße für die weitere Entwicklung in der EU

6.1 Vieles spricht für eine dienststellenübergreifende Zusammenarbeit in der Europäischen Kommission, so dass die einzelnen Bediensteten die verschiedenen Strukturprojekte unter einem sektoralen Querschnittsaspekt prüfen und anschließend für jeden einzelnen Sektor bestimmen können, in welchem Umfang Gemeinschaftshilfe für eine bestimmte Tätigkeit gewährt werden soll.

6.2 Es erscheint notwendig, sich weiter mit der Frage zu befassen, inwiefern der Ausbau der Hochgeschwindigkeitsnetze für die derzeitige widersprüchliche Mischung der Eisenbahn aus „traditionell“ und „modern“ verantwortlich ist. Der Bau dieser Netze rückte nämlich deshalb in den Mittelpunkt des Interesses, weil sie unterdessen eine Abkehr vom traditionellen Eisenbahnsystem bedeuteten. Der Ausbau der Hochgeschwindigkeitsnetze ging mit enormen Ausgaben einher und hat daher anderen potenziellen Entwicklungsprojekten unweigerlich Finanzmittel entzogen. So wurden in Frankreich Abschnitte des herkömmlichen Streckennetzes durch den Ausbau des Hochgeschwindigkeitszuges TGV derart beschädigt, dass an zahlreichen Stellen erhebliche Geschwindigkeitsbegrenzungen eingeführt werden mussten. Dies bedeutet einen erheblichen Zeitverlust für die Bahnbenutzer (Reisende, Auftraggeber im Güterverkehr), und es ist daher fraglich, ob dieser Zeitverlust im Verhältnis zum Zeitgewinn für die Nutzer der Hochgeschwindigkeitslinien steht.

6.3 Mit Blick auf die Politik zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und zur Integration wirtschaftlich rückständiger Regionen ist es weitaus sinnvoller, statt der Hochgeschwindigkeitsstrecken die traditionellen Eisenbahnstrecken auszubauen und der breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen, denn erstere rasen durch die betreffenden Regionen, ohne ihnen die Verkehrsteilnahme zu ermöglichen. Vielleicht wäre es mitunter zweckmäßig, neben der Errichtung neuer Hochgeschwindigkeitslinien größeren Wert auf die Verbesserung der Qualität der traditionellen Bahnstrecken und ihrer entsprechenden Infrastrukturen zu legen. Der Bahnhof ist die erste Kontaktstelle zwischen all diesen Entwicklungen bzw. Erneuerungen und den Reisenden.

7. Überlegungen zur Entwicklung der Bahnhöfe

7.1 Es besteht die ernste Gefahr, dass erhebliche, von kurzfristigen Interessen geleitete und womöglich nur für reine Immobilienspekulationen getätigte Investitionen den offensichtlichen Mehrwert der Eisenbahn für die Reisenden und für die Stadt zerstören. Dies könnte in der Praxis so aussehen, dass äußerst wertvolle Innenstadtgebiete zum Verkauf gestellt (gerechtfertigt aufgrund der Bahndefizite) und Büroräume sowie

Einkaufszentren anstelle der Eisenbahnen gebaut werden. In diesem Zusammenhang empfehlen sich folgende Überlegungen:

7.2 Eine direkte Verbindung zwischen Stadtzentrum und Stadtzentrum ist äußerst vorteilhaft, nicht nur für die Hochgeschwindigkeitsverbindungen, sondern auch für sämtliche internationale Bahnverbindungen und folglich auch für sämtliche TEN-Bestandteile.

7.3 Gerade in innenstädtischen Gebieten ist es gerechtfertigt, dichte Verbindungen des öffentlichen Verkehrs einzurichten, die den Bahnhof zufriedenstellend mit anderen Teilen der Stadt verbinden.

7.4 Der Bahnhof fungiert als Mobilitätszentrum und zentrale Informationsstelle für die Verkehrsträger, die am Verkehrsnetz beteiligt sind.

7.5 Ferner sollte eine Verbindung zwischen dem Bahnhof im Stadtzentrum und dem Flughafen der jeweiligen Stadt eingerichtet werden.

7.6 Eisenbahngelände dürfen nicht für sich betrachtet werden, vielmehr sollte — mit einer Bewertung ihrer städtischen und logistischen Bedeutung — ein langfristiger, maximaler Mehrwert für die Stadt erreicht werden.

7.7 Die Erfahrung lehrt, dass sich die klaren funktionalen Grenzen zwischen dem städtischen Gefüge und dem Bahnhof immer weiter verwischen und der Bahnhof sich gerade dann in einen rentablen und zugleich attraktiven öffentlichen Raum verwandelt, wenn er die reichen Dienstleistungsaufgaben der Stadt wahrnimmt.

7.8 Gleichwohl sind die bereits existierenden Großbahnhöfe nicht unbedingt ideale Standorte für den künftigen Bau neuer Hochgeschwindigkeitsbahnhöfe. Auf der Grundlage der bis dato erfolgreichsten Maßnahmen lässt sich feststellen, dass der Bau eines neuen Stadtzentrums *intra muros* als Alternative zu dem traditionellen Zentrum es ermöglicht, die Energien aus der Eisenbahnentwicklung und die Energien aus dem Elan für die Stadtentwicklung am wirkungsvollsten zusammenzuführen (zugleich sei jedoch darauf hingewiesen, dass es sich bei den meistzitierten Beispielen, unter anderem Lille, um besondere, außergewöhnliche und kaum imitierbare Fälle handelt).

7.9 Allgemein untermauert die Betrachtung der Beispiele die Schlussfolgerung, dass hinsichtlich der Entwicklung der internationalen Personenbahnhöfe der Staat, die lokalen Gebietskörperschaften und die Unternehmen — als Kapitalgeber — in Zusammenarbeit mit den Eisenbahngesellschaften Entwicklungsprojekte lancieren können, die durch die Modernisierung der internationalen Personenbahnhöfe die Wahrnehmung umfassender Interessen ermöglichen.

Brüssel, den 14. Februar 2006

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

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates mit Gesundheits- und Hygienevorschriften für Tiere in Aquakultur bzw. ihre Erzeugnisse und zur Verhütung und Bekämpfung bestimmter Wassertierkrankheiten“ und dem „Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Änderung der Entscheidung 90/424/EWG über bestimmte Ausgaben im Veterinärbereich“

(KOM(2005) 362 endg. — 2005/0153 + 0154 CNS)

(2006/C 88/04)

Der Rat beschloss am 15. September 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 37 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnten Vorlagen zu ersuchen.

Die mit der Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 25. Januar 2006 an. Berichtersteller war Herr FAKAS.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 424. Plenartagung am 14./15. Februar 2006 (Sitzung vom 14. Februar) mit 145 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerung

1.1 Nach Ansicht des EWSA gehen die Vorschläge in die richtige Richtung, und er befürwortet daher die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung bestimmter Wassertierkrankheiten.

2. Begründung

2.1 Die Aquakultur ist vor allem für die ländlichen Gebiete und Küstengebiete der Gemeinschaft ein wichtiger Wirtschaftszweig. Im Jahr 2004 produzierte die gemeinschaftliche Aquakulturwirtschaft Fische, Weichtiere und Krebstiere im Werte von über 2,5 Mrd. EUR. Finanzielle Verluste infolge von Krankheiten (hohe Mortalität, verringertes Wachstum und Qualitätsverluste) werden jedoch auf 20 % des Produktionswertes geschätzt. Mit diesem Vorschlag sollen moderne, gezielte Vorschriften eingeführt werden, um diese Kosten zu verringern. Schon eine Kostensenkung um 20 % würde eine Wertsteigerung von 100 Mio. EUR jährlich bedeuten.

2.2 Die jetzigen Vorschriften wurden vor zwanzig Jahren erarbeitet, als die EU aus nur 12 Mitgliedstaaten bestand. Ihr Hauptzweck bestand darin, die damals wichtigsten Aquakultursektoren der Gemeinschaft, namentlich die Salmoniden (Forellen und Lachs) und Austernzucht, zu schützen. Diese Regelungen müssen aktualisiert werden, um dem mit der erweiterten EU einhergehenden größeren Spektrum an Aquakulturpraktiken und Arten und den tiefgreifenden Veränderungen in diesem Sektor, den in 15 Jahren der Anwendung der geltenden Vorschriften gemachten Erfahrungen sowie wissenschaftlichen Fortschritten auf diesem Gebiet Rechnung zu tragen. Eine Aktualisierung ist außerdem angezeigt, um das EU-Recht mit internationalen Übereinkommen und Normen (WTO/SPS- und OIE-Normen) in Einklang zu bringen.

3. Hintergrund

3.1 Mit dem Vorschlag werden die geltenden primärrechtlichen Vorschriften (Richtlinien 91/67/EWG, 93/53/EWG und 95/70/EG des Rates) aufgehoben und durch eine einzige neue Richtlinie ersetzt. Ziel des Richtlinienvorschlags ist es, die Tiergesundheitsvorschriften für den Handel mit Tieren in Aquakultur, einschließlich der Vorschriften für die Verhütung und Bekämpfung von Krankheiten, zu aktualisieren, neu zu fassen und zu kodifizieren, um die Wettbewerbsfähigkeit der gemeinschaftlichen Aquakulturerzeuger zu verbessern.

3.2 Der Vorschlag enthält allgemeine Vorschriften für Aquakulturanlagen und Verarbeitungsbetriebe, beispielsweise Zulassungsbedingungen, sowie Bestimmungen über den Betrieb solcher Anlagen.

3.3 Er umfasst ferner Tiergesundheitsvorschriften für das Inverkehrbringen von Tieren und Erzeugnissen aus der Aquakultur sowie für die Einfuhr von Tieren aus der Aquakultur aus Drittländern.

3.4 Der Vorschlag enthält des Weiteren Vorschriften für die Meldung und Bekämpfung bestimmter Wassertierkrankheiten sowie für die Seuchenfreiheitserklärung von Zonen.

3.5 Zudem beinhaltet der Vorschlag Vorschriften für die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und für Laboratorien sowie Vorschriften und Leitlinien, die für spezielle Fälle gelten.

3.6 Die Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 37 des Vertrags. Er basiert zudem auf dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Gesamthaushalt dürften den Einschätzungen zufolge begrenzt sein.

3.7 Die finanziellen Auswirkungen werden im Wesentlichen zwei Bereiche betreffen:

- a) Entschädigung im Rahmen der Seuchenbekämpfung und
- b) Durchführung primärrechtlicher sowie Festlegung und Umsetzung sekundärrechtlicher Vorschriften.

3.8 Mit dem zweiten Vorschlag für eine Entscheidung des Rates sollen die notwendigen Änderungen der in der Entscheidung des Rates 90/424/EWG festgelegten Verfahren vorgenommen werden, nach denen die Finanzhilfen der Gemeinschaft für Veterinärmaßnahmen bei Tieren der Aquakultur gewährt werden. Damit soll dem Vorschlag für eine neue Richtlinie mit Gesundheitsvorschriften für Tiere der Aquakultur und dem Vorschlag für den Europäischen Fischereifonds Rechnung getragen werden.

3.9 Mit dem zweiten Vorschlag soll den Mitgliedstaaten zudem erlaubt werden, die im Rahmen der operationellen Programme gemäß Titel III des Europäischen Fischereifonds bereitgestellten Mittel für die Bekämpfung und Tilgung bestimmter Krankheiten von Tieren der Aquakultur zu verwenden.

3.10 Die Verfahren für die Gewährung dieser Finanzhilfen müssen mit den geltenden Verfahren für die Gewährung von Finanzhilfen für die Bekämpfung und Tilgung von Landtierkrankheiten in Einklang stehen.

3.11 Für den zweiten Vorschlag gilt ebenfalls der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Rechtsgrundlage ist ebenfalls Artikel 37 des Vertrags.

3.12 Im zweiten Vorschlag wird vorgeschlagen, Finanzhilfen für die Tilgung von Wassertierkrankheiten in Zukunft über den Europäischen Fischereifonds (KOM(2004) 497 endg., Artikel 32) zu gewähren. Die Auswirkungen des Vorschlags auf den Europäischen Fischereifonds lassen sich daher nur schwer abschätzen, da sie von der Größe der betroffenen Zuchtanlagen, dem Wert der dort gehaltenen Tiere usw. abhängen.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1 Die derzeit geltenden einschlägigen Gemeinschaftsrechtsvorschriften erstrecken sich lediglich auf die Lachs-, Forellen- und Austernzucht. Seit der Verabschiedung der Rechtsvorschriften hat sich der Aquakultursektor enorm weiterentwickelt (Zucht von Krebstieren, Miesmuscheln, Venusmuscheln usw.). Der EWSA hält deshalb eine Änderung der Rechtsvorschriften für angebracht und notwendig, um auch die sonstigen in Aquakultur gezüchteten Wassertiere zu erfassen.

4.2 Der EWSA begrüßt die Vorschläge, da sie einen wichtigen Beitrag zur Verhütung und Bekämpfung von Wassertierkrankheiten leisten.

4.3 Um die Entwicklung des Aquakultursektors in die richtige Richtung zu gewährleisten und seine Produktivität zu erhöhen, müssen nach Ansicht des EWSA auf Gemeinschaftsebene Vorschriften für die Gesundheit der Wassertiere erlassen werden. Diese Vorschriften sind außerdem erforderlich, um die Vollendung des Binnenmarktes voranzutreiben und die Verbreitung von Infektionskrankheiten zu verhindern. Sie sollten flexibel sein und die Entwicklungen sowie die Vielfalt des Sektors berücksichtigen.

4.4 Neben den Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene hält der EWSA es für notwendig, das Bewusstsein und die Bereitschaft der zuständigen Träger in den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Verhütung, Bekämpfung und Tilgung von Wassertierkrankheiten zu schärfen bzw. zu erhöhen.

4.5 Die derzeit in der EU geltende Zulassungsregelung ist sehr streng, ihre Anforderungen sind höher als die der Konkurrenten der EU, was den Fortbestand des Sektors gefährden kann. Nach Ansicht des EWSA werden mit dem vorgesehenen Betriebsregister, das Angaben zum Produktionssystem des jeweiligen Unternehmens enthält, der Verantwortlichkeit des Erzeugers und der bereits bestehenden Zulassung die entsprechenden Anforderungen bereits erfüllt.

4.6 Da auf Gemeinschaftsebene sichergestellt werden muss, dass sich Wassertierkrankheiten nicht ausbreiten, müssen für das Inverkehrbringen von Erzeugnissen der Aquakultur harmonisierte Tiergesundheitsvorschriften festgelegt werden. In diesem Zusammenhang ist eine Liste der betreffenden Krankheiten und empfänglichen Arten zu erstellen.

4.7 Um den etwaigen Ausbruch einer Wassertierkrankheit möglichst früh erkennen zu können, müssen die mit Wassertie-

ren empfänglicher Arten in Berührung kommenden Personen verpflichtet werden, der zuständigen Behörde jeden Verdachtsfall zu melden.

4.8 Die Mitgliedstaaten müssen planmäßige, außerplanmäßige und Notfallbesichtigungen von Aquakulturanlagen durchführen, um sicherzustellen, dass die Aquakulturerzeuger die allgemeinen Vorschriften zur Bekämpfung von Wassertierkrankheiten kennen und anwenden.

4.9 Da sich der Wissensstand über bislang unbekannte Wassertierkrankheiten fortlaufend entwickelt, sollten nach Ansicht des EWSA alle Mitgliedstaaten und die Kommission über Fälle neu auftretender Krankheiten bzw. über Verdachtsfälle sowie über mögliche Bekämpfungsmaßnahmen unterrichtet werden.

4.10 Um die Gesundheit des gemeinschaftlichen Wassertierbestands zu schützen, muss sichergestellt werden, dass lebende Tiere aus Aquakultur, die sich in der Gemeinschaft in Transit befinden, den in der Gemeinschaft geltenden Tiergesundheitsvorschriften genügen. Zudem ist zu gewährleisten, dass aus Drittländern eingeführte lebende Tiere aus Aquakultur und ihre Erzeugnisse frei von Seuchen sind.

5. Besondere Bemerkungen

5.1 Der EWSA teilt den Ansatz der Kommission, von speziellen Vorschriften für das Inverkehrbringen von Zierarten und anderen Arten von Wassertieren, die unter kontrollierten Bedingungen (in Aquarien oder Teichen) gehalten werden, abzugehen. Wenn Wassertiere jedoch außerhalb geschlossener Systeme oder in Aquarien gehalten werden oder mit natürlichen Gewässern der Gemeinschaft in Kontakt kommen, so sollten nach Auffassung des EWSA die allgemeinen Gesundheits- und Hygienevorschriften der vorliegenden Richtlinie Anwendung finden. Dies gilt besonders für Karpfenpopulationen (Cyprinidae), da beliebte Zierfische wie Kois für bestimmte Krankheiten empfänglich sind.

5.2 Die Mitgliedstaaten müssen Vorschriften über Sanktionen bei Verstößen gegen die Bestimmungen der vorgeschlagenen Richtlinie festlegen. Diese Sanktionen sollten nach Auffassung des EWSA wirksam sein.

5.3 Artikel 5 Absatz 2 legt fest, dass, bevor ein Mitgliedstaat die Nichterteilung einer Zulassung im Sinne von Artikel 4 beschließt, zu prüfen ist, ob Risikominderungsmaßnahmen möglich sind, die in Bezug auf die betreffende Tätigkeit auch eine Standortverlagerung umfassen können. Der EWSA ist sich allerdings darüber im Klaren, dass die Maßnahme der Standortverlagerung im Falle der Infizierung mit Krankheitserregern, die von wild lebenden Wassertieren stammen, oftmals nicht praktikabel ist. Nach Auffassung des EWSA tragen aber vorschriftsmäßige Bewirtschaftungspraktiken in geschlossenen und kontrollierten Zuchtanlagen, die Einhaltung einer guten Hygienepraxis, die Tiergesundheitsüberwachung sowie all die anderen in der Richtlinie des Rates vorgeschlagenen Maßnahmen dazu bei, das Risiko entsprechender Krankheiten zu vermindern.

Brüssel, den 14. Februar 2006

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

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Vorlage

„Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008-2013 innerhalb des generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme““

„Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Außengrenzenfonds für den Zeitraum 2007-2013 innerhalb des generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme““

„Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für den Zeitraum 2007-2013 innerhalb des generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme““

„Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008-2013 innerhalb des generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme““

(KOM(2005) 123 endg. — 2005/0046 (COD) — 2005/0047 (COD) — 2005/0048 (CNS) — 2005/0049 (COD))

(2006/C 88/05)

Der Rat beschloss am 20. Juli 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 24. Januar 2006 an. Berichterstatterin war Frau LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 424. Plenartagung am 14./15. Februar 2006 (Sitzung vom 14. Februar) mit 125 gegen 2 Stimmen bei 11 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Vorhaben der Kommission und Ziele des Gesamtpakets

1.1 Die Mitteilung zur Aufstellung eines Rahmenprogramms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ enthält als Teil eines zusammenhängenden Bündels von Vorschlägen ⁽¹⁾ ein Programm zur Umsetzung der „Finanziellen Vorausschau für die Jahre 2007-2013“ ⁽²⁾ und der in der Mitteilung „Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013“ ⁽³⁾ genannten Maßnahmen (zu der der EWSA seinerzeit Stellung nahm, Berichterstatter: Herr DASSIS ⁽⁴⁾). Darin wird vorgeschlagen, für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Jahr 2006 Mittel (aus der Haushaltslinie 3: Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Justiz) in einer Gesamthöhe von 1.381 Mio. EUR bereitzustellen und diese bis zum Jahr 2013 schrittweise auf 3.620 Mio. EUR anzuheben.

1.2 Durch diese Instrumente sollten die drei wesentlichen Ziele Freiheit, Sicherheit und Recht mit der gleichen Intensität gefördert und ein ausgewogenes, der Theorie nach auf den Grundsätzen der Demokratie und der Achtung der Grundrechte und -freiheiten beruhendes Vorgehen gewährleistet werden.

1.3 Von der ursprünglich vorgeschlagenen gesamten Mittelausstattung (9,5 Mrd. EUR) waren für das Rahmenprogramm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ im Zeitraum 2007-2013 5,866 Mrd. EUR vorgesehen, davon 1,184 Mrd. EUR für den Bereich Asyl, 759 Mio. EUR für den Rückkehrfonds, 1,771 Mrd. EUR für die Integration von

Drittstaatsangehörigen und 2,152 Mrd. EUR für den integrierten Grenzschutz. Die den Mitgliedstaaten und den direkten Gemeinschaftsaktionen (NGO und Projekten) zugewiesenen Mittel können nicht von einem Fonds auf einen anderen übertragen werden.

1.4 Nicht im Rahmenprogramm „Solidarität“ genannt werden die Einrichtungen und anderen Instrumente im Bereich Freiheit, Sicherheit und Justiz. Dazu gehören die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, die im Rahmen des vorgeschlagenen Rahmenprogramms und der Finanziellen Vorausschau tätig werden soll, das System EURODAC (Vergleich digitalisierter Fingerabdrücke), das Visa-Informationssystem sowie das Schengen-II-Informationssystem. Dies sind langfristige Verpflichtungen, und die diesbezüglichen Rechtsakte sehen dementsprechend keine zeitliche Beschränkung vor.

1.5 Das Rahmenprogramm soll insbesondere für die nötige Kohärenz zwischen den Maßnahmen der einzelnen Handlungsfelder sorgen und die verfügbaren Ressourcen den politischen Zielsetzungen zuordnen. Der Kommissionsvorschlag zielt darauf ab, die bestehenden Förderinstrumente zu vereinfachen und zu straffen. Mit dem Rahmenprogramm wird weiterhin eine größere Transparenz und eine flexiblere Schwerpunktsetzung angestrebt.

1.6 Dem Vorhaben zufolge soll die finanzielle Solidarität der Europäischen Union zu einem ausgewogenen Gesamtkonzept zur Steuerung der Migrationsströme beitragen, das sich auf folgende vier Grundpfeiler stützt:

— Einrichtung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen im Rahmen der Schengener Abkommen für die Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien dieser Abkommen sind: „Außengrenzenfonds für den Zeitraum 2007-2013“;

⁽¹⁾ KOM(2005) 122, KOM(2005) 124.

⁽²⁾ KOM(2004) 487 endg. vom 14.7.2004 (bislang vom Rat nicht angenommen).

⁽³⁾ KOM(2004) 101 vom 10.2.2004

⁽⁴⁾ Stellungnahme des EWSA vom 15.9.2004 zur Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament „Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen. Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013“ (KOM(2004) 101 endg.) (Abl. C 74/2005).

- Annahme eines Rückkehraktionsprogramms im Jahr 2002⁽⁵⁾: „Europäischer Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008-2013“;
- glaubwürdige Lösungsansätze für die komplexe Frage der Integration von Drittstaatsangehörigen: „Europäischer Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für den Zeitraum 2007-2013“;
- eine ausgeglichene Verteilung der Anstrengungen zur Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen auf die Mitgliedstaaten: „Europäischer Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008-2013“.

1.7 Der Vorschlag der Kommission war Gegenstand einer Folgenabschätzung⁽⁶⁾, die dem Vorschlag beigefügt ist.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 In dem Programm werden zwar die auf der Ratstagung in Tampere und im Haager Programm hergestellte Kohärenz sowie Artikel 62 und 63 des Vertrags als Grundlagen angeführt, doch der abgesteckte Rahmen stützt sich trotz der Anstrengungen des Rates, im Rahmen des Tampere-Programms gemeinsame Maßnahmen zu ergreifen, nur in geringem Maß auf harmonisierte Rechtsvorschriften⁽⁷⁾. So hat der Europäische Rat auf seinem Gipfeltreffen am 4./5. November 2004 das Zweite Mehrjahresprogramm für die Schaffung eines gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts („Haager Programm“) angenommen.

2.2 Der Ausschuss stellt fest, dass es ungeachtet des Haager Programms bislang keine wirklich zufriedenstellende gemeinsame politische Ausrichtung gibt. In seiner Stellungnahme zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament — Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre — Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“⁽⁸⁾ hat sich der Ausschuss ausführlich zu dem Aktionsplan der Kommission zum Haager Programm geäußert. Die Verfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten sind je nach geografischer Lage in der Praxis recht unterschiedlich; die Staaten haben sich in Bezug auf die Behandlung anderer Unionsbürger und Drittstaatsangehöriger für jeweils eigene Verhaltensrichtlinien und Verantwortlichkeiten entschieden, was zu Unterschieden zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und in der Folge mitunter zu gegensätzlichen oder gar unvereinbaren Politiken innerhalb der Gemeinschaft führt, je nachdem, ob sie ganz, teilweise oder überhaupt nicht Vertragspartei der Abkommen Schengen I und II sowie Dublin I und II⁽⁹⁾ sind und ob sie sich beispielsweise an den

⁽⁵⁾ Beschluss des Rates vom 28.11.2002.

⁽⁶⁾ SEK(2005) 435 vom 6.4.2005.

⁽⁷⁾ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, 15./16. Oktober 1999 in Tampere.

⁽⁸⁾ Stellungnahme des EWSA vom 15.12.2005 zur der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre - Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (CESE 1504/2005), Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS.

⁽⁹⁾ Stellungnahme des EWSA vom 20.3.2002 zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat“, Berichterstatter: Herr SHARMA (ABL C 125 vom 27.5.2002).

Gemeinschaftsprogrammen zur dauerhaften Neuansiedlung von Flüchtlingen⁽¹⁰⁾ beteiligen oder nicht. Die Erfahrung lehrt, dass die Einrichtung von Fonds und Finanzinstrumenten nicht ausreicht, um eine Politik zur Verbesserung der Verfahren einerseits sowie zur ausgewogeneren Verteilung und Verzahnung der Zuständigkeiten mit Blick auf ein gemeinsames Ziel andererseits zu verfolgen.

2.3 Im Asyl- und humanitären Bereich ist die Aufstellung einer Liste sicherer Drittstaaten weiterhin umstritten, vor allem bei anerkannten NGO, die auf dem Gebiet der Menschenrechte und der humanitären Hilfe tätig sind. Der Ausschuss hält es nicht für zweckmäßig, dass Asyl und Einwanderung trotz unterschiedlicher Sachzwänge und Handlungsspielräume gemeinsam in einem Rahmen behandelt werden.

2.4 Obgleich der Ausschuss sich der übergeordneten, holistischen Zielsetzung des Programms bewusst ist, meldet er Vorbehalte gegen die Art und Weise an, in der Grenzschutz und Integration von Migranten in ein und derselben Initiative behandelt werden. Er ist jedoch der Ansicht, dass eine koordinierte und schlüssige Verwaltung dieser Fonds aus folgenden Gründen erforderlich ist:

- Erstens haben beide Programme unterschiedliche Zielsetzungen. Zudem sind die für ihre Umsetzung zuständigen Akteure (Behörden, öffentliche Leistungsträger, Hilfsorganisationen für Migranten usw.) und damit auch die Empfänger der finanziellen Mittel nicht die gleichen. Die verschiedenen Akteure dürften also nicht gleich behandelt werden, es sei denn, die Staaten hätten die Absicht, die Überwachung der Grenzen in Übertragung hoheitlicher Aufgaben in die Hände privater Agenturen zu legen, was eine angemessene demokratische Debatte voraussetzen würde.
- Zweitens betrifft die Integration von Einwanderern den Staat in seiner Funktion als Träger öffentlicher Gewalt, aber auch zivile Einrichtungen bestimmter Akteure der organisierten Zivilgesellschaft (Vereinigungen) und schließlich die Bürger selbst. Diese verschiedenen Interventionsebenen und Empfänger von Mitteln aus dem Rahmenprogramm machen eine differenzierte Behandlung sowie unterschiedliche Verfahren und Garantien notwendig.

Andererseits dringt der Ausschuss — gerade auch vor dem Hintergrund des übergeordneten Ziels — auf eine ausreichende Klarheit der beiden Programme, die nicht miteinander vermengt werden dürfen.

3. Besondere Bemerkungen

3.1 Der Ausschuss gibt zu bedenken, dass der Vorschlag für eine Mitteilung je nachdem, ob der Verfassungsvertrag ratifiziert und die Grundrechtecharta darin aufgenommen wird oder nicht, möglicherweise anders ausfallen müsste.

3.2 Der Ausschuss befürwortet die Einrichtung von Solidaritätsfonds, appelliert jedoch an die Kommission, sie unter Berücksichtigung seiner Stellungnahme⁽¹¹⁾ auf das Haager Programm abzustimmen.

⁽¹⁰⁾ Stellungnahme des EWSA vom 15.12.2004 zu der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Zur kontrollierten Einreise von Personen, die internationalen Schutz benötigen, in die EU und zur Stärkung der Schutzkapazität von Herkunftsregionen: Verbesserung des Zugangs zu dauerhaften Lösungen“, Berichterstatterin: Frau LE NOUAIL-MARLIÈRE (ABL C 157 vom 28.6.2005).

⁽¹¹⁾ Siehe Fußnote 8.

4. Stimmigkeit des Entwurfs

Im Hinblick auf die in der Mitteilung vorgeschlagenen Ziele wirft der Ausschuss die Frage nach der Vereinbarkeit des vorgeschlagenen Rahmenprogramms mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten und dem Harmonisierungsniveau des Gemeinschaftsrechts auf.

Die Verquickung verschiedener Aspekte lässt das Vorhaben der Mitteilung und des Rahmenprogramms fragwürdig erscheinen.

4.1 Zur Mitteilung

4.1.1 Asyl, Einwanderung, Integration, komplexe Frage, glaubwürdige Antwort, dauerhafte Lösung — all diese Aspekte finden sich in den Zielstellungen des Programms. In Ergänzung zu dem von ihr im Grünbuch über ein EU-Konzept für die Migration⁽¹²⁾ vertretenen wirtschaftlichen Ansatz sollte die Kommission in ihrer Mitteilung den Aspekt der Individual- und der Universalrechte bei der Migrationsproblematik vertiefen und dazu an das Rahmenprogramm „Grundrechte und Justiz“ anknüpfen und sich auf die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihrer Familienangehörigen⁽¹³⁾ stützen.

Weiterhin appelliert der Ausschuss an die Kommission, sich stärker auf den Bewertungsbericht zu stützen, den der unabhängige Ausschuss von Rechtsexperten alle vier Jahre erstellt und dem zwischenstaatlichen Ausschuss — der die institutionelle Überprüfung der Folgemaßnahmen zur überarbeiteten Sozialcharta des Europarates verkörpert — vorlegt, und diese Erkenntnisse in ihren ergänzenden Vorschlägen berücksichtigen.

Der Ausschuss stellt fest, dass die meisten Mittel dieser Strukturfonds von den Mitgliedstaaten verwaltet werden, wozu sie gemäß dem Subsidiaritätsprinzip berechtigt sind. Hinsichtlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist der Ausschuss — wie er bereits in seiner Stellungnahme zur Bewertung des Haager Programms und des Aktionsprogramms betont hat — folgender Ansicht: „Das Hauptaugenmerk des Haager Programms liegt eindeutig auf der Einsetzung von Mechanismen zur Bewertung bereits bestehender Maßnahmen. Der Annahme dieser Initiativen muss eine detaillierte unabhängige Untersuchung ihrer Effizienz, ihres Mehrwerts, ihrer Verhältnismäßigkeit und ihrer Legitimität (Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten) vorausgehen“⁽¹⁴⁾.

Der Ausschuss fragt sich außerdem mit Besorgnis, inwieweit die Ergebnisse der Anhörung von NGO und Verbänden der organisierten Zivilgesellschaft sowie der Sozialpartner zu dem vorgenannten Grünbuch, die am 14. Juni 2005 stattfand,

⁽¹²⁾ Stellungnahme des EWSA vom 9.6.2005 zu dem „Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“ (KOM(2004) 811 endg.), Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 286 vom 17.11.2005).

⁽¹³⁾ Initiativstellungnahme des EWSA vom 30.6.2004 zu der „Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern“, Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 302 vom 7.12.2004).

⁽¹⁴⁾ Ziffer 3.2.20 der Stellungnahme des EWSA vom 15.12.2005 zur der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre - Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (CESE 1504/2005) Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS.

künftig berücksichtigt werden. Zahlreiche Organisationen brachten dabei Einwände zum Primat der wirtschaftlichen Seite vor den Rechten des Einzelnen vor und betonten die Notwendigkeit, sämtliche Aspekte der menschlichen, kulturellen, sozialen und rechtlichen Folgen für die aufgenommenen wie für die aufnehmenden Bevölkerungsgruppen zu erfassen.

4.1.2 Schließlich wäre der Ausschuss erfreut gewesen, seine Vorschläge aus früheren Stellungnahmen in der Initiative der Kommission wiederzufinden.

4.1.3 Der Ausschuss betont, dass Fragen der Migration nicht von vornherein als Problem behandelt werden dürfen. Die heutige Einwanderung schafft zusätzlich zur Immigration früherer Jahre eine neue politische, wirtschaftliche und soziale Realität, die von der gesamten Gesellschaft getragen werden muss. Dabei ist das Recht des Einzelnen auf freie Wahl seiner Lebensgestaltung innerhalb des völkerrechtlichen, gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Rechtsrahmens⁽¹⁵⁾ zu berücksichtigen.

4.1.4 Bei der von der Kommission als Lösung angesehenen Rückkehr dürfen die Rechte der vermeintlich legalen Einwanderer und die der vermeintlich irregulären nicht gegeneinander ausgespielt werden. Irregularität ist kein dauerhafter Zustand, der freiwillig gewählt wird, um unrechtmäßigerweise von einem lediglich angenommenen Status zu profitieren. Es gibt mehrere unterschiedliche Ursachen der Irregularität. Der Ausschuss hat bereits in mehreren Stellungnahmen den Versuch unternommen, den Institutionen der Gemeinschaft die wirtschaftlichen Aspekte und die Lebensumstände der Opfer näher zu bringen⁽¹⁶⁾. Jede auf Rückkehr ausgerichtete Politik muss die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beinhalten.

4.1.5 Grenzschutz und Visapolitik dürfen nicht über humanitäre, soziale, politische und rechtliche Aspekte gestellt werden.

Äußerst hartnäckige Migrationsursachen, wie zum Beispiel die im Afrika südlich der Sahara herrschende Dürre erfordern, dass für Entwicklung, Zusammenarbeit und die Bekämpfung der Erderwärmung andere Mittel eingesetzt werden als die 750 Mio. EUR für die erzwungene Rückkehr und 2,15 Mrd. EUR für die Verwaltung der Außengrenzen im Konsularbereich. Stattdessen muss sich die Politik dieser Problematik annehmen und sich entschlossen zu einem langfristigen Handeln verpflichten. Während die Bekämpfung von Hunger und Dürre leider

⁽¹⁵⁾ Dieser Rechtsrahmen umfasst insbesondere Artikel 13 und 14 der Internationalen Menschenrechtscharta (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte), den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und sein Regionales Protokoll aus dem Jahr 1966 sowie den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ebenfalls aus dem Jahr 1966 - die Übertragung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in Sekundärrecht -, Artikel 6 Absätze 1 und 2 des EU-Vertrags (konsolidierte Fassung von Nizza, Artikel 6 Absatz 1: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“), Artikel 13 des Cotonou-Abkommens und die Genfer Konvention aus dem Jahr 1951 hinsichtlich des Asylrechts.

⁽¹⁶⁾ Stellungnahme des EWSA vom 18.9.2002 zu dem „Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen“ (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS - ABl. C 61 vom 14.3.2003 und Stellungnahme des EWSA vom 11.12.2002 zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen“ (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS, ABl. C 85 vom 8.4.2003).

nicht einmal zu den Millenniums-Zielen zählt, appelliert der Ausschuss an die Kommission und an den Rat, sich intensiv mit dieser Frage zu beschäftigen und:

1. eine Politik der Schadensbehebung (Hilfe für die Entwicklung ländlicher Gemeinden) zu verfolgen, insbesondere innerhalb des hierfür angemessenen Cotonou-Abkommens sowie der Entwicklungs- und Kooperationspolitik;
2. etwaige neue Vorschläge zu unterbreiten und die im Rahmen der internationalen Kooperation bestehenden Vorschläge zu unterstützen und dementsprechend zugleich gegen Umweltverschmutzung und für nachhaltige Entwicklung zu kämpfen.

Der Ausschuss hält es als Problemlösung weder für angemessen noch für akzeptabel, die Verantwortung für die Abschiebung den Transitländern zu übertragen. Er sieht die Notwendigkeit einer besseren Abstimmung zwischen den EU-Institutionen und den Behörden der Drittstaaten, aus denen die Einwanderer stammen. Die Einwanderungsproblematik sollte zudem Teil der Außenbeziehungen der Europäischen Union sein.

4.1.6 Der freie Personenverkehr kann nicht in derselben Weise wie der freie Kapital- oder Dienstleistungsverkehr *gesteuert* werden, um hier den Begriff aus dem Titel des Kommissionsdokuments zu verwenden.

4.1.7 Die vier von der Kommission vorgeschlagenen Finanzinstrumente, mit denen die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Bereich Einwanderung unterstützt werden, sollten auch zu einer abgestimmten Politik auf diesem Gebiet führen, zu der neben einer angemessenen Steuerung der Migration auch die Integration rechtmäßig in den einzelnen Mitgliedstaaten aufhältiger Drittstaatsangehöriger zu gleichen Bedingungen wie Staatsangehörige dieser Mitgliedstaaten gehört.

Bei dieser Gelegenheit möchte der Ausschuss vor der Gefahr von Sozialdumping im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen warnen. Dieser Sektor ist der Hauptkanal für die legale Einwanderung, wobei das Problem auch Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union betrifft, für die ja Übergangsregelungen gelten.

Hierbei kommt es wesentlich auf die Arbeit der Sozialpartner und der Organisationen der organisierten Zivilgesellschaft an, die es zu unterstützen und zu berücksichtigen gilt.

„Irreguläre Sekundärbewegungen“: Aufgrund der sehr restriktiven geltenden Bestimmungen und der Tatsache, dass die Einreiserichtlinie trotz der Unterstützung von EWSA und Europäischem Parlament vom Rat 2002 nicht verabschiedet wurde, handelt es sich bei *regulären* Sekundärbewegungen *de iure* und *de facto* um die Mobilität von länger als fünf Jahre in der EU aufhaltigen Personen, die zum zweiten Mal einen Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat beantragen, bzw. um die Mobilität von weniger als fünf Jahre in der EU aufhaltigen Personen, die einen kurzfristigen Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat beantragen. Der Ausschuss nimmt daher an, dass mit der Bezeichnung „irreguläre Sekundärbewegungen“ der Personenverkehr illegal aufhältiger Einwanderer oder im ersten

Aufnahmeland abgelehnter Asylbewerber gemeint ist. Diese haben aber nicht nur ein Antragsrecht, das ihnen allerdings nicht in allen Mitgliedstaaten gewährt wird, sondern auch das Recht auf Einzelfallprüfung und auf die Einlegung von Rechtsmitteln mit aufschiebender Wirkung. Diese Rechtsmittel existieren in bestimmten Mitgliedstaaten nicht oder ihre Ausübung wird verhindert oder sie haben keine aufschiebende Wirkung. Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass es möglich sein muss, die Umsetzung der Dublin- und Dublin-II-Abkommen, zu denen er sich bereits geäußert hat, durch ein Finanzinstrument zu unterstützen. In dieser Hinsicht muss die Kommission zwar eine gerechte Aufteilung der Fonds sicherstellen und zu einer fairen Lastenverteilung beitragen, doch sollte sie auch den Mitgliedstaaten besondere Beachtung schenken, die am stärksten vom Migrationsdruck betroffen sind. Dabei sollte sie nicht nur die Grenzlage der Mitgliedstaaten, sondern auch ihre Größe (zum Beispiel bei Zypern oder Malta) und ihre allgemeine Aufnahmekapazität (Asyl, Neuansiedlung, Einwanderung) sowie die besten Praktiken hinsichtlich der Erfüllung ihrer Pflichten berücksichtigen. Die Mitteilung liefert keine ausreichende Orientierung im Hinblick auf eine gerechte Lastenverteilung. Mitgliedstaaten, die Aufnahmezentren schließen oder deren Kapazität verringern, sollten keine finanzielle Unterstützung aus den in der Mitteilung geregelten Fonds erhalten.

4.1.8 „Integriertes Rückkehrmanagement“: In seiner ausschließlich beratenden Funktion als Vertreter der Zivilgesellschaft gibt der Ausschuss zu bedenken, dass der Dreh- und Angelpunkt des vorgeschlagenen Maßnahmenpakets Menschen bzw. Individuen sind. Es kommt eher auf die Entwicklung einer dauerhaften, friedlich geprägten Zusammenarbeit an und darauf zu definieren, welche Kriterien berücksichtigt werden sollen, um festzustellen, wie freiwillig die Rückkehr der Betroffenen erfolgt.

4.1.9 Der Ausschuss ist überrascht, in dem Vorschlag zu lesen, dass zu den Maßnahmen im Rahmen der spezifischen Ziele des Europäischen Rückkehrfonds die „Gewährleistung spezieller Unterstützung für besonders schutzbedürftige Personen wie Kinder, (...) und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben“, gehören könnte. Es sei jedoch daran erinnert, dass in der Genfer Konvention die Verfahren, Einzelprüfungen und Rechtsmittel festgelegt sind, auf die diese Personengruppen Anspruch haben. Da die Richtlinie über den Flüchtlingsstatus⁽¹⁷⁾ in das europäische Gemeinschaftsrecht Eingang gefunden hat und die Mitgliedstaaten Vertragsparteien der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sind, kann sich der Ausschuss nur schwerlich vorstellen, dass Personen in einer solchen Situation in die Kategorie „freiwillige Rückkehrer“ fallen könnten.

⁽¹⁷⁾ Die Genfer Konvention lässt keinen Zweifel daran. „Im Sinne dieses Abkommens findet der Ausdruck ‚Flüchtling‘ auf jede Person Anwendung: [...] die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.“ Ebenso die Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

4.1.10 Die Kommission sollte die Kriterien für ein erfolgreiches Projekt einer freiwilligen Rückkehr überdenken. Der Ausschuss versteht diesen Punkt so, dass es sich dabei nicht um Zusammenarbeit oder die Entwicklung persönlicher Projekte von Einzelpersonen handelt, sondern um die Rückführung nach einer Gerichts- oder Verwaltungsentscheidung bzw. einer Rückkehr- und Ausweisungsentscheidung. Der Ausschuss besteht auf der Notwendigkeit, die Europäische Menschenrechtskonvention und die Grundrechtecharta zu beachten und zu unterstützen und sich an deren Anwendungsgrundsätze zu halten: Niemand darf zur Rückkehr gezwungen werden, wenn diese eine Gefahr für Leib und Leben darstellt. Hier sollte den Möglichkeiten für den Zugang zur Justiz ein wichtigerer Platz eingeräumt werden. Rechtsmittel sollten immer aufschiebende Wirkung haben. Schließlich sollte die Rückkehr nur in Ausnahmefällen und in Übereinstimmung mit dem in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarats vertretenen Konzept erfolgen. Aus bestimmten Formulierungen des Vorschlags (z.B. aus den Finanzvorschriften in Kapitel 5.1.3) geht aber das Gegenteil hervor.

Die Kommission sollte detailliertere Bestimmungen zur Umsetzung vorschlagen, in denen die Beratung, materielle Unterstützung und andere geeignete Formen der Rückkehrförderung garantiert werden. Aufgenommen werden sollten auch Bestimmungen mit den Modalitäten zur unabhängigen und glaubhaften Weiterverfolgung und Kontrolle der Sicherheit, des Schutzes und des Wohlergehens von zurückgeführten Personen.

5. Schlussfolgerung

Ein wirklich demokratisches EU-Programm, das in den Händen der Bürger liegt, im Einklang mit den Haushaltsverfahren der

Institutionen und der Europäischen Union steht und auf Rechten beruht:

- Der Ausschuss unterstützt den Vorschlag, einen Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für den Zeitraum 2007-2013, einen Europäischen Flüchtlingsfonds in Fortsetzung des bestehenden Fonds und einen Außergrenzenfonds einzurichten.
- Der Ausschuss appelliert an den Rat, den Vorschlag für eine Mitteilung zur Aufstellung eines Rahmenprogramms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ sowie die Entscheidungen zur Einrichtung spezieller Fonds im Hinblick auf die Umsetzung des Rahmenprogramms gemeinsam zu erörtern und zu verabschieden.
- Der Ausschuss fordert die Kommission auf, in ihrem Aktionsplan zum Haager Programm seine Empfehlungen zu berücksichtigen.
- Der Ausschuss empfiehlt dem Rat und der Kommission, zwischen dem Haager Programm und der vorliegenden Mitteilung eine klar erkennbare Kohärenz herzustellen, um eine transparente Funktionsweise der neuen Strukturfonds zu gewährleisten.
- Der Ausschuss legt den Verantwortlichen nahe, in den Entscheidungen zur Einrichtung der verschiedenen Fonds konkrete Vorkehrungen zu treffen, um die nichtstaatlichen Akteure so früh wie möglich in den von den Mitgliedstaaten und der Kommission festzulegenden mehrjährigen Orientierungsrahmen einzubinden.

Brüssel, den 14. Februar 2006

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

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur transnationalen Mobilität innerhalb der Gemeinschaft zu Bildungs- und Ausbildungszwecken: Europäische Qualitätscharta für Mobilität“

(KOM(2005) 450 endg. — 2005/0179 (COD))

(2006/C 88/06)

Der Rat beschloss am 10. Oktober 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 24. Januar 2006 an. Berichterstatter war Herr CZAJKOWSKI.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 424. Plenartagung am 14./15. Februar 2006 (Sitzung vom 14. Februar) mit 144 Ja-Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ist der Auffassung, dass folgenden Punkten besonderes Augenmerk geschenkt werden sollte:

- der Information über die Programme durch die Mitgliedstaaten, und zwar sowohl auf nationaler als auch lokaler Ebene;
- der Information über die Chancengleichheit für Bewerber;
- der Information der Programmteilnehmer über Versicherungen, internationale Abkommen sowie den Umfang der Versicherungsleistungen im Aufnahmeland;
- einem klaren, transparenten und genau festgelegten Verfahren für die Auswahl von Programmteilnehmern;
- einem von den Teilnehmern auszufüllenden Fragebogen, damit nach Programmabschluss ein klares Bild sowie eine Beurteilung durch die Teilnehmer vorliegt. Anhand der Ergebnisse ließen sich die Qualität der Programme sowie die Reaktionsschnelligkeit der Kommission und der für die Programme verantwortlichen nationalen Einrichtungen weiter verbessern;
- einem besonderen Schwerpunkt auf der Verbesserung der Fremdsprachenkenntnisse der Programmteilnehmer, damit diese dem vorgeschlagenen Lernplan voll und ganz folgen können;
- der Rolle der Mentoren, die den Programmteilnehmern im Ausland helfen und sie betreuen, damit sie sich leichter an die neue Umgebung gewöhnen und besser anpassen können;
- der genauen Festlegung des jeweiligen Verantwortungsbereichs der einzelnen an der Durchführung der Programme beteiligten Akteure, um Meinungsverschiedenheiten bzw. Missverständnissen zwischen den entsendenden und aufnehmenden Organisationen usw. vorzubeugen;
- der weiteren Koordinierung der Mobilitätspolitik auf europäischer Ebene (und nicht auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten), damit die Vorhaben der Kommission verwirklicht werden können und ein Beitrag zur wirksamen Umsetzung der im Rahmen der Lissabon-Strategie formulierten Ziele geleistet werden kann.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Der EWSA begrüßt den von der Kommission vorgelegten Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Mobilität innerhalb der Gemeinschaft zu Bildungs- und Ausbildungszwecken: Europäische Qualitätscharta für Mobilität⁽¹⁾. Die vorgeschlagene Aufhebung sämtlicher Beschränkungen der Mobilität von Unionsbürgerinnen und -bürgern innerhalb der EU-Mitgliedstaaten trägt in Übereinstimmung mit den Zielen von Lissabon zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Union bei.

2.2 Der Ausschuss begrüßt, dass die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission eine Beseitigung der Mobilitätsschranken im Bildungs- und Ausbildungsbereich anstreben⁽²⁾.

2.3 Mobilität zu Ausbildungszwecken gibt es in der EU bereits seit einigen Jahrzehnten; dank der verschiedenen Mobilitätsprogramme konnten zahlreiche Teilnehmer neue Erfahrungen sammeln sowie sprachliche und kulturelle Grenzen in Europa überwinden.

2.4 Der Ausschuss stellt fest, dass sich dank der den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Bildungs- und Austauschprogramme der Kommission die Zahl der Unionsbürger, die sich zu Bildungszwecken ins Ausland begeben, seit 2000 verdreifacht hat.

2.5 Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass diese Programme auch die Möglichkeit bieten, eine von Toleranz geprägte Gesellschaft in Europa aufzubauen, die offen ist für Menschen unterschiedlicher Glaubensrichtungen, ethnischer Herkunft, sexueller Orientierung usw.

2.6 Der Ausschuss befürwortet nachdrücklich die 2004 von der Kommission vorgeschlagenen neuen Bildungsprogramme. Das große Interesse an diesen Programmen ist ein Hinweis darauf, dass die Ziele der Lissabon-Strategie von den jungen Europäerinnen und Europäern mittelbar bereits umgesetzt werden.

⁽¹⁾ KOM(2005) 450 endg. vom 23.9.2005.

⁽²⁾ Bericht des Ausschusses für Kultur und Bildung des Europäischen Parlaments über „Bildung als Eckstein des Lissabon-Prozesses“ (2004/2272 (INI)); Berichterstatter: Guy Bono, 19.7.2005. Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 14. Dezember 2000 zur Festlegung eines Aktionsplans zur Förderung der Mobilität; Europäischer Rat von Nizza, 7.-9. Dezember 2000.

3. Besondere Bemerkungen

3.1 Nach Ansicht des Ausschusses sollte es Aufgabe der Mitgliedstaaten sein, sowohl auf einzelstaatlicher als auch lokaler Ebene für die Koordinierung der einzelnen Programme zu sorgen.

3.2 Die mit der Koordinierung der Mobilitätsprogramme betrauten Institutionen, Organisationen, Hochschulen, Schulen und Personen sollten alles daran setzen, um die Transparenz der Auswahlverfahren für die Teilnahme an diesen Programmen zu gewährleisten. In der Praxis wird die Teilnahme an einem internationalen Austauschprogramm von den für die Auswahl der Teilnehmer Verantwortlichen oftmals als Belohnung für das Erreichen bestimmter Ziele betrachtet.

3.3 Der Ausschuss empfiehlt darüber hinaus die Durchführung breit angelegter Informationskampagnen, um die größtmögliche Zahl potenzieller Programmteilnehmer zu erreichen. Es ist überaus wichtig, so viele junge Europäerinnen und Europäer wie irgend möglich über die Ziele der Programme und die Möglichkeiten, die ihnen in diesem Zusammenhang offen stehen, zu informieren.

3.4 Die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass sich die Teilnehmer die im Rahmen der Programme erworbenen Erfahrungen und Qualifikationen anrechnen lassen können.

3.5 Ferner sieht der Ausschuss auch die Förderung der Mobilität zu Zwecken der Berufsausbildung und von Programmen für Freiwillige überaus positiv. Diese Programme sind zweifellos sehr sinnvoll für die Entwicklung der beruflichen Karriere der Teilnehmer sowie deren Fähigkeit, in einem internationalen Umfeld zu arbeiten.

3.6 Ein Teil der Mitgliedstaaten, in denen die Umsetzung der einzelnen Phasen des Bologna-Prozesses in Kürze abgeschlossen

sein wird, setzt die Empfehlungen der „Europäischen Qualitätscharta für Mobilität“ zu Bildungs- und Ausbildungszwecken bereits jetzt um. Die im Rahmen der Charta formulierten Ziele und die darin vorgeschlagenen Aktionen sind positiv zu bewerten und sollen eine bessere Nutzung der von der Kommission aufgelegten Programme ermöglichen.

3.7 Der Ausschuss weist darauf hin, dass der Vorschlag der Kommission ausschließlich jene Elemente beinhaltet, von deren Umsetzung positive Auswirkungen auf europäischer Ebene zu erwarten sind.

3.8 Begrüßenswert an dem hier erörterten Kommissionsvorschlag ist, dass er keinerlei zusätzlichen finanziellen Aufwand im Bereich der Koordinierungstätigkeit verursacht, so dass die Empfehlungen problemlos umgesetzt werden können.

3.9 Der Ausschuss sorgt sich, dass der Grundsatz der Freiwilligkeit im Hinblick auf die Annahme der „Europäischen Qualitätscharta für Mobilität“ die Gefahr eines Tauziehens zwischen den Mitgliedstaaten um darin enthaltene Bestimmungen birgt, wodurch die wirksame Umsetzung der Grundsätze der Charta beeinträchtigt werden und es zu Verzögerungen auf einzelstaatlicher Ebene kommen könnte.

3.10 Der Ausschuss weist ferner darauf hin, dass es seitens der zivilgesellschaftlichen Organisationen Hinweise darauf gibt, dass entsendende und aufnehmende Organisationen nicht richtig auf die Durchführung der Programme vorbereitet sind, was den unliebsamen Effekt haben kann, dass die Programme nach Abschluss von den Teilnehmern schlechter bewertet werden.

3.11 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Kommission ein Datum für das Inkrafttreten der Charta festlegen sollte, um die Mitgliedstaaten zu raschem Handeln anzuhalten.

Brüssel, den 14. Februar 2006

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

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Durchführung, Ergebnisse und Gesamtbeurteilung des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen 2003“

(KOM(2005) 486 endg.)

(2006/C 88/07)

Die Europäische Kommission beschloss am 27. Oktober 2005 gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 24. Januar 2006 an. Berichterstatteerin war Frau ANCA.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 424. Plenartagung am 14./15. Februar 2006 (Sitzung vom 14. Februar) mit 147 Stimmen gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der EWSA begrüßt die Mitteilung als eine Möglichkeit, Bilanz über Erfolge und Unzulänglichkeiten des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen 2003 (EJMB) und Lehren für die Vorbereitung anderer Europäischer Aktionsjahre zu ziehen sowie Folgemaßnahmen zu während des Aktionsjahres 2003 unternommenen Initiativen zu ergreifen.

1.2 Der EWSA stimmt der Ansicht zu, dass der Erfolg des EJMB 2003 im Vergleich zu vorhergehenden Europäischen Aktionsjahren auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass die Behindertenorganisationen selbst dazu aufgerufen hatten und in die Planung und Durchführung des Jahres einbezogen wurden. Der EWSA fordert die Europäische Kommission und die Europäischen Institutionen auf, auch in Zukunft bei der Vorbereitung solcher Initiativen einen von unten nach oben gerichteten Ansatz zu bevorzugen.

1.3 Der EWSA bedauert, dass es in der Mitteilung an Informationen über Aktionen auf nationaler und regionaler Ebene mangelt, und ist der Auffassung, dass in Zukunft ein Rahmen zur Gewährleistung eines angemessenen Informationsflusses sowie zum Sammeln und Austausch von Informationen über bewährte Verfahren geschaffen werden sollte.

1.4 Schritte zur Verstärkung der Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der Medienresonanz wurden lediglich in quantitativer, nicht jedoch in qualitativer Hinsicht bewertet. Daher fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, bei zukünftigen Initiativen auch die Qualität zu berücksichtigen.

1.5 Der EWSA vertritt die Ansicht, dass der Erfolg des EJMB 2003 in politische Maßnahmen und Rechtsvorschriften hätte münden müssen und dass die politischen Ergebnisse angesichts der durch das Aktionsjahr ausgelösten Erwartungen enttäuschend ausgefallen sind.

1.6 Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, in ihrem nächsten Zweijahresbericht über die Situation behinderter Menschen die Umsetzung der während des Europäischen Aktionsjahres eingegangenen politischen Verpflichtungen zu bewerten, insbesondere die Folgemaßnahmen zu den Entschlüssen des Rates über die Förderung der Beschäftigung, Bildung, barrierefreien Informations- und Kommunikationstechnik (eAccessibility) und Kultur, sowie Empfehlungen für die Einbeziehung der Behindertenthematik in die Methode der offe-

nen Koordinierung im Rahmen der Lissabon-Strategie vorzulegen.

1.7 Der EWSA bedauert ferner, dass nur wenige Informationen über Maßnahmen, die Mitgliedstaaten zur Einbeziehung der Behindertenthematik in alle Politikbereiche ergriffen haben, vorliegen, und ruft die Europäische Kommission dazu auf, ein Instrument für die Erfassung und Bewertung von Informationen über die Politik der Mitgliedstaaten zu schaffen.

1.8 Das EJMB 2003 war für den Ausschuss Ansporn, mehrere Initiativen zu ergreifen: Einsetzen einer Task Force des Ausschusses zur Behindertenthematik; Einbeziehung der Behindertenthematik in alle Bereiche seiner Arbeit; Verabschiedung einer Initiativstellungnahme zur Behindertenthematik; Berücksichtigung der Anforderungen an die Barrierefreiheit bei der Renovierung seines neuen Gebäudes; Befürwortung von Änderungen im Statut der EU-Beamten hinsichtlich der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen.

1.9 Der EWSA fordert außerdem, die Behindertenthematik tatsächlich in alle Politikbereiche einzubeziehen und einen strukturierten Dialog mit Behindertenorganisationen aufzubauen, besonders mit Blick auf die Ausarbeitung der Rechtsvorschriften für den Binnenmarkt.

2. Einleitung

2.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat die Mitteilung der Europäischen Kommission über Durchführung, Ergebnisse und Gesamtbeurteilung des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen 2003 (EJMB) mit großem Interesse zur Kenntnis genommen.

2.2 Die Durchführung des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen wurde am 3. Dezember 2001 offiziell durch den Rat beschlossen⁽¹⁾. Mit den Vorbereitungsarbeiten, die Mitte des Jahres 2002 begannen, dauerte die Kampagne fast eineinhalb Jahre. Es standen begrenzte EU-Mittel in Höhe von ca. 12 Mio. EUR zur Verfügung.

2.3 Hauptanliegen des Aktionsjahres war es, in Europa das Bewusstsein für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu schärfen sowie Überlegungen und Diskussionen über Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit und Bekämpfung der vielfältigen Formen der Diskriminierung, denen Menschen

⁽¹⁾ Beschluss des Rates 2001/903/EG.

mit Behinderungen ausgesetzt sind, anzuregen. Außerdem wurde das Ziel verfolgt, den Austausch bewährter Verfahren und Strategien, die auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene erarbeitet wurden, zu fördern und zu stärken, die Kommunikation zur Behindertenthematik zu verbessern sowie eine positive Darstellung von Menschen mit Behinderungen zu fördern.

2.4 Die Europäische Kommission unterstreicht, dass das EJMB Ergebnis einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit der EU, der Mitgliedstaaten und Behindertenorganisationen, insbesondere des Europäischen Behindertenforums, und anderer Interessenträger der Zivilgesellschaft war.

2.5 Auf europäischer Ebene führte die Europäische Kommission eine Reihe von Aktivitäten durch, z.B. eine Kampagne zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit unter dem Slogan „Get on board!“/„Steig ein!“, unterstützt durch einen Bus, der durch Europa fuhr. Finanziert wurden Programme in den Bereichen Jugend, Bildung und Kultur sowie Initiativen in den Bereichen Forschung und Informationsgesellschaft. Zusätzlich ergriffen mehrere EU-Einrichtungen wie z.B. das Europäische Parlament, der Ausschuss der Regionen und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss im Rahmen des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen 2003 spezifische Initiativen.

2.6 Die Initiativen auf nationaler und regionaler Ebene waren hauptsächlich auf die Sensibilisierung für die Rechte behinderter Menschen, die bessere Zugänglichkeit des baulichen Umfelds, die Informationsgesellschaft und die Verkehrssysteme, die Entwicklung neuer nationaler Rechtsvorschriften sowie die Berichterstattung und Unterstützung der Familien gerichtet. Die Kommission hebt außerdem hervor, dass das Aktionsjahr dazu beigetragen habe, die Behindertenthematik auf die politische Tagesordnung zu setzen.

3. Bemerkungen und Empfehlungen zu der Mitteilung der Kommission

3.1 Der EWSA bedauert, dass die Mitteilung über die Beurteilung des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen 2003 erst fast zwei Jahre nach Abschluss des EJMB verabschiedet wurde. Gleichwohl begrüßt der Ausschuss die Möglichkeit, über die Ergebnisse des Jahres Bilanz zu ziehen und einige Folgemaßnahmen hervorzuheben.

3.2 Der EWSA unterstützt die positive Analyse der Ergebnisse des EJMB 2003, das sowohl bezüglich seiner Öffentlichkeitswirksamkeit und der Einbindung der Öffentlichkeit als auch hinsichtlich der Schaffung von Impulsen für die Entwicklung von Maßnahmen und Rechtsvorschriften in ganz Europa wahrscheinlich das erfolgreichste Europäische Jahr war.

3.3 Die Mitteilung bietet eine gute Zusammenfassung und Analyse der Aktionen, die auf europäischer Ebene durchgeführt wurden. Sie enthält jedoch nur wenige Informationen über Initiativen auf nationaler und regionaler Ebene. Es wäre nützlich gewesen, relevante Projekte oder Aktivitäten hervorzuheben, die im Rahmen des EJMB finanziert wurden, um den Austausch bewährter Verfahren zu fördern und außerdem zu ermitteln, welche Initiativen sowohl auf einzelstaatlicher als auch europäischer Ebene fortgesetzt werden können.

3.4 Interessanterweise wird in der externen Bewertung betont, dass das vom Europäischen Parlament als Folgemaßnahme zum EJMB 2003 in Angriff genommene Pilotprojekt

nicht mit den Aktivitäten des Aktionsjahres abgestimmt wurde. Nach Meinung des Ausschusses hätten die dafür aufgewendeten finanziellen Mittel besser genutzt werden können, wenn während des Aktionsjahres eine Analyse interessanter Aktivitäten und Partnerschaften erfolgt wäre.

3.5 Der Beschluss zur Durchführung des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen 2003 sah die Teilnahme der EFTA-/EWR-Staaten, der assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas sowie Zyperns, Maltsa und der Türkei vor. Die meisten von ihnen sind inzwischen Mitglieder oder Beitrittskandidaten der EU geworden. Unabhängig davon, ob diese Länder mit der Europäischen Kommission eine spezielle Vereinbarung unterzeichnet haben oder nicht, enthält die Mitteilung keine Informationen über die dort durchgeführten Aktivitäten.

3.6 In der Mitteilung wird ferner darauf hingewiesen, dass im Jahre 2003 die Medienberichterstattung über Behindertenfragen um 600 % anstieg. Es wäre interessant, diese Ergebnisse mit der entsprechenden Medienresonanz der Jahre 2004 und 2005 zu vergleichen, um die mittel- oder sogar langfristigen Auswirkungen der Sensibilisierungskampagnen zu ermitteln.

3.7 Außerdem fehlt eine Analyse der Informationsqualität. Eines der Ziele des Aktionsjahres war die Förderung einer positiven Darstellung von Menschen mit Behinderungen verschiedener Art. Der Bericht enthält nur wenige Hinweise, ob dies tatsächlich erreicht worden ist oder nicht und ob eine innovative Darstellung von behinderten Menschen gelungen ist.

3.8 Der dezentrale Ansatz gestattete es den nationalen Behörden und Ausschüssen, unterschiedlich zu verfahren. So bevorzugten einige Länder, sich auf eine begrenzte Zahl größerer Projekte zu konzentrieren, während andere eine große Anzahl kleiner lokaler Initiativen unterstützten. Es wäre interessant gewesen zu erfahren, wie wirksam die einzelnen Verfahrensweisen hinsichtlich der Öffentlichkeitswirksamkeit der Kampagne und der Nachhaltigkeit der ergriffenen Initiativen waren.

3.9 Der EWSA stellt ferner fest, dass der Umfang des politischen Engagements auf nationaler Ebene während des EJMB 2003 in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich war. Bedauerlicherweise wurde jedoch nicht analysiert, ob dies in irgendeinem Land Einfluss auf die Förderung weiterer politischer Initiativen hatte.

3.10 Auf europäischer Ebene wurden verschiedene politische Verpflichtungen eingegangen, insbesondere durch die Entschlüsse des Rates über die Förderung der Beschäftigung und Ausbildung, die Zugänglichkeit kultureller Aktivitäten, der Bildung sowie Informations- und Kommunikationstechnik (eAccessibility) ⁽²⁾ und z.B. die Initiativen der EU-Institutionen für Barrierefreiheit und Zugang zur Beschäftigung ⁽³⁾.

⁽²⁾ Entschließung des Rates vom 15. Juli 2003 über die Förderung der Beschäftigung und der sozialen Eingliederung der Menschen mit Behinderungen (2003/C 175/01).

Entschließung des Rates vom 6. Mai 2003 über die Zugänglichkeit kultureller Einrichtungen und kultureller Aktivitäten für Menschen mit Behinderungen (2003/C 134/05).

Entschließung des Rates vom 5. Mai 2003 über die Chancengleichheit für Schüler und Studierende mit Behinderungen in Bezug auf allgemeine und berufliche Bildung (2003/C 134/04).

Entschließung des Rates vom 6. Februar 2003 zur „eAccessibility“ - Verbesserung des Zugangs von Menschen mit Behinderungen zur Wissensgesellschaft (2003/C 39/03).

⁽³⁾ 2010: Ein hindernisfreies Europa für alle. Bericht einer unabhängigen Expertengruppe zur Förderung der Barrierefreiheit.
http://europa.eu.int/comm/employment_social/index/7002_de.html

3.11 Die Europäische Kommission sollte in ihrem nächsten Zweijahresbericht über die Situation behinderter Menschen die Umsetzung dieser Verpflichtungen überprüfen, wie dies im Rahmen ihres Aktionsplans zur Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen vorgesehen ist.

3.12 Das Aktionsjahr war eine hervorragende Möglichkeit, das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass den Unternehmen bei der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft und ihrer Eingliederung in den Arbeitsmarkt eine äußerst wichtige Rolle zukommt. Als Ergebnis des Aktionsjahres stellen immer mehr Unternehmen Menschen mit Behinderungen ein und konzipieren ihre Produkte und Leistungen unter Berücksichtigung der Anforderungen an die allgemeine Barrierefreiheit. Eine besonders positive Initiative war das von der Europäischen Kommission zur Begleitung des EJMB durchgeführte Programm zur Beteiligung von Unternehmen; als langfristiges Ergebnis entstand daraus ein Netzwerk „Unternehmen und Behinderung“.

3.13 Während des Aktionsjahres waren auch Unternehmen der Sozialwirtschaft besonders aktiv, indem sie Hunderte von Initiativen auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene durchführten. Von besonderem Interesse war die Veröffentlichung eines Leitfadens der CEP-CMAF (Ständige Europäische Konferenz der Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Vereine und Stiftungen) in Zusammenarbeit mit dem EWSA darüber, wie Unternehmen der Sozialwirtschaft zur sozialen und wirtschaftlichen Integration von Menschen mit Behinderungen beitragen können.

3.14 Im Jahre 2003 fanden auch verstärkt Aktionen der Gewerkschaften zur Verteidigung der Arbeitsrechte der Menschen mit Behinderungen statt.

3.15 Das Aktionsjahr verhalf den Organisationen, Zugang zur Politikgestaltung zu erlangen oder besser in diese eingebunden zu werden; möglicherweise verbesserte es auch die Voraussetzungen von Menschen mit Behinderungen, für ihre Rechte einzutreten.

3.16 Der Austausch bewährter Verfahren und die Überprüfung politischer Initiativen ist Sache der für Menschen mit Behinderungen zuständigen hochrangigen Gruppe, die ein klares Mandat und Arbeitsprogramm benötigt.

3.17 Darüber hinaus ist es äußerst wichtig, die Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen in die verschiedenen EU-Prozesse, in denen die offene Koordinierungsmethode angewendet wird, einzubeziehen. Dies ist um so entscheidender, da die Behindertenpolitik weitgehend ein Bereich der nationalen Zuständigkeit bleiben wird. Seit der Beendigung des EJMB ist die Relevanz der Behindertenthematik leider rückläufig und werden weniger spezifische Ziele für Menschen mit Behinderungen aufgestellt, wobei entsprechende Ziele von der Lissabon-Agenda verschwunden sind.

4. Lehren für zukünftige Europäische Jahre

4.1 Der Erfolg des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen 2003 war weitgehend auf seinen von unten

nach oben gerichteten Ansatz zurückzuführen. In der Mitteilung wird hervorgehoben, dass der Impuls zur Ausrufung des Aktionsjahres von der Europäischen Behindertenbewegung ausging und diese auch eng in die Vorbereitung und Gestaltung des Jahres einbezogen wurde. Es ist jedoch enttäuschend festzustellen, dass dieser Ansatz nicht auf Entscheidungen zu den nachfolgenden Jahren übertragen wurde, was offenkundige Auswirkungen auf die Mobilisation und das Interesse der Zielgruppen sowie der Bürger allgemein hatte.

4.2 Die enge Einbeziehung der Behindertenorganisationen in die Gestaltung der Europäischen Kampagne zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das EJMB muss fortgesetzt und im Rahmen des Europäischen Jahres der Chancengleichheit 2007 in Betracht des breiten Spektrums an Betroffenen sogar noch verstärkt werden. Die Zielgruppen müssen die Gewissheit haben, dass Instrumente und Rahmen ihren Anliegen entsprechen und sie für die Veranstaltungen zuständig sind, um den Erfolg zu sichern. Außerdem ist es sehr wichtig, dass zwischen der Entscheidung über die Durchführung eines Aktionsjahres und dessen offiziellem Beginn genügend Zeit für die Vorbereitung gegeben ist.

4.3 In der externen Evaluierung wird betont, dass die Finanzierungsvorschriften zu übermäßig hohen Belastungen sowohl für die Mitgliedstaaten als auch ihre Vertragspartner, aber auch für die Europäische Kommission führen, der andernfalls mehr Zeit für weitere Initiativen geblieben wäre. Die Europäische Kommission sollte dies bei den aktuellen Überprüfungen der Finanzierungs- und Durchführungsvorschriften berücksichtigen.

4.4 Zusätzlich würde die Entwicklung von Indikatoren und eines Überwachungssystems den Mitgliedstaaten die Erfassung von Daten zu ihren Aktivitäten gestatten, was eine effektivere Überwachung und das Sammeln von Informationen zu bewährten Verfahren ermöglichen würde.

4.5 Ein Europäisches Jahr muss nicht nur die Möglichkeit zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit oder zum Feiern bieten, sondern auch ein Sprungbrett für weitere Initiativen sein. Das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003 hat sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene viele Erwartungen geweckt. Es ist wichtig, dass die Sensibilisierungskampagnen in dauerhafte Verfahrensweisen münden und es eine angemessene Politik und einen Rechtsrahmen gibt, um auf die Herausforderungen zu reagieren, die sich während eines Aktionsjahres ergeben. Die Verfügbarkeit finanzieller Mittel ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung für die Fortsetzung von Partnerschaften und innovativen Projekten, die während eines solchen Jahres entstehen.

5. Bilanz über die Tätigkeiten des EWSA im Rahmen des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen 2003

5.1 Der EWSA verpflichtete sich während des EJMB 2003 auf eine Reihe von Initiativen. Dieser Bericht bietet Gelegenheit, sein Engagement Revue passieren zu lassen und einige Maßnahmen für die Zukunft vorzuschlagen.

5.2 Der EWSA setzte eine Task Force zur Behindertenthematik ein, die sich aus Ausschussmitgliedern und Beamten zusammensetzte, um die Ausschussaktivitäten für das Europäische Jahr vorzubereiten und durchzuführen.

5.3 Der EWSA unterstützte die Grundsätze der Erklärung von Madrid und verpflichtete sich zu deren Verbreitung⁽⁴⁾. Er erarbeitete mehrere Stellungnahmen und Reaktionen im Rahmen der Vorbereitung sowie im Zuge der Nachbereitung des EJMB 2003⁽⁵⁾, die unter den europäischen Institutionen und einschlägigen Organisationen weit verbreitet wurden. Außerdem veranstaltete der Ausschuss zwei Seminare über die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen und über die Bewertung des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen 2003.

5.4 Der EWSA ist bemüht, die Behindertenthematik in alle Bereiche seiner Arbeit einzubeziehen und die Anliegen, Rechte und Pflichten behinderter Menschen in all seinen Stellungnahmen zu berücksichtigen. Obwohl noch immer beträchtlicher Spielraum für Verbesserungen besteht, stimmt zumindest die Richtung, denn der EWSA berücksichtigt den Behindertenaspekt in einer zunehmenden Zahl seiner Stellungnahmen und macht so andere Institutionen auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aufmerksam.

5.5 Zur Behindertenthematik verabschiedete der EWSA Initiativstellungnahmen bzw. Stellungnahmen zu einschlägigen Mitteilungen der Kommission oder Legislativvorschlägen⁽⁶⁾. Insbesondere erarbeitete der Ausschuss eine Stellungnahme als Orientierungshilfe zu Fragen des Mainstreaming und zur Einbeziehung von Behindertenorganisationen⁽⁷⁾. Zahlreiche Stellungnahmen des Ausschusses behandeln die Behindertenthematik im Zusammenhang mit Beschäftigungsfragen, gesellschaftlicher

⁽⁴⁾ Stellungnahme des EWSA vom 17.10.2001 zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003“ (KOM(2001) 271 endg. - 2001/0116 (CNS)) (Berichtersteller: Herr Cabra de Luna, ABl. C 36 vom 8.2.2002).

⁽⁵⁾ Stellungnahme des EWSA vom 26.3.2003 zu der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - „Auf dem Weg zu einem rechtsverbindlichen Instrument der Vereinten Nationen zur Förderung und zum Schutz der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen“ (KOM(2003) 16 endg.) (Berichtersteller: Herr Cabra de Luna, ABl. C 133 vom 6.6.2003).

Stellungnahme des EWSA vom 17.10.2001 zu dem „Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003“ (KOM(2001) 271 endg. - 2001/0116 (CNS)) (Berichtersteller: Herr Cabra de Luna, ABl. C 36 vom 8.2.2002).

Stellungnahme des EWSA vom 25.2.2004 zu der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - „Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen: Ein Europäischer Aktionsplan“ (KOM(2003) 650 endg.) (Berichtersteller: Herr Cabra de Luna, ABl. C 110 vom 30.4.2004).

⁽⁶⁾ Siehe Fußnote 5 und: Initiativstellungnahme des EWSA vom 17.7.2002 zum Thema „Gesellschaftliche Integration von Menschen mit Behinderungen“ (Berichtersteller: Herr Cabra de Luna, ABl. C 241 vom 7.10.2002).

Stellungnahme des EWSA vom 28.9.2005 zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte von Flugreisenden eingeschränkter Mobilität“ (KOM(2005) 47 endg. - 07/2005 (COD)) (Berichtersteller: Herr Cabra de Luna) (Abl. C 24 vom 31.1.2006).

Gemeinsames Arbeitsdokument zur Situation behinderter Menschen in der Türkei. 19. Sitzung des Gemischten Beratenden Ausschusses EU/Türkei, Berichterstatter: Herr Daniel Le Scornet, Mitglied des EWSA, Herr Süleyman Çelebi, Ko-Vorsitzender des GBA EU/Türkei (REX/194).

⁽⁷⁾ Initiativstellungnahme des EWSA vom 17.7.2002 zum Thema „Gesellschaftliche Integration von Menschen mit Behinderungen“ (Berichtersteller: Herr Cabra de Luna, ABl. C 241 vom 7.10.2002).

Teilhabung und Industriepolitik⁽⁸⁾. Der EWSA hat sich ebenfalls zu einer regelmäßigen Evaluierung verpflichtet, die 2006 von einer Arbeitsgruppe des Ausschusses durchgeführt wird.

5.6 Der EWSA hat des Weiteren bei der Renovierung seines neuen Gebäudes, das im Mai 2004 eingeweiht wurde, den Anforderungen an die Barrierefreiheit Rechnung getragen. In dem neuen Gebäude kann der Ausschuss Mitgliedern und Bediensteten mit Behinderungen fast durchweg barrierefreien Zugang bieten. Daher haben im EWSA-Gebäude auch schon Seminare unter Einbeziehung von Behindertenorganisationen stattgefunden. Dies hat eine Vorbildfunktion für andere EU-Institutionen und Einrichtungen.

5.7 Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass durch die Bestimmungen des 2003 erarbeiteten neuen Statuts für EU-Beamte die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen erleichtert wird. Gleichwohl weist der EWSA darauf hin, dass ein proaktiver Ansatz erforderlich ist, um die Einstellungen von mehr Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten.

5.8 Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, im Rahmen des Europäischen Jahres für Chancengleichheit 2007 eine Bewertung der Änderungen im Beamtenstatut hinsichtlich der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen durchzuführen.

5.9 Der EWSA fordert außerdem die Einrichtung eines Praktikantenprogramms für behinderte Menschen. Das Europäische Jahr für Chancengleichheit 2007 könnte der richtige Zeitpunkt für eine solche Überprüfung sein.

6. Nachbereitung des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen auf EU-Ebene

6.1 Der EWSA hat in seinen Stellungnahmen immer wieder betont, dass der Erfolg des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen an seinen konkreten Ergebnissen gemessen werden sollte.

⁽⁸⁾ Stellungnahme des EWSA vom 28.9.2005 zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte von Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität“ (KOM(2005) 47 endg. - 07/2005 (COD)) (Berichtersteller: Herr Cabra de Luna, ABl. C 24 vom 31.1.2006).

Gemeinsames Arbeitsdokument zur Situation behinderter Menschen in der Türkei. 19. Sitzung des Gemischten Beratenden Ausschusses EU/Türkei, Berichterstatter: Herr Daniel Le Scornet, Mitglied des EWSA, Herr Süleyman Çelebi, Ko-Vorsitzender des GBA EU/Türkei (REX/194).

Stellungnahme des EWSA vom 1.7.2004 zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Modernisierung des Sozialschutzes für mehr und bessere Arbeitsplätze - Ein umfassender Ansatz, um dazu beizutragen, dass Arbeit sich lohnt“ (KOM(2003) 842 endg.) (Berichterstellerin: Frau St Hill, ABl. C 302 vom 7.12.2004).

Stellungnahme des EWSA vom 29.10.2003 zum Thema „Ein für alle zugänglicher und sozial nachhaltiger Tourismus“ (Berichtersteller: Herr Mendoza Castro, ABl. C 32 vom 5.2.2004).

Stellungnahme des EWSA vom 26.3.2003 zu der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Die Zukunft der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS): „Eine Strategie für Vollbeschäftigung und bessere Arbeitsplätze für alle“ (KOM(2003) 6 endg.) (Berichtersteller: Herr Koryfidis, ABl. C 133 vom 6.6.2003).

Stellungnahme des EWSA vom 18.7.2002 zum Entwurf einer Verordnung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf Beschäftigungsbeihilfen (Abl. C 88/2, 12.4.2002) (Berichtersteller: Herr Zöhrer, ABl. C 241 vom 7.10.2002).

6.2 Der EWSA bedauert, dass das EJMB 2003 nicht zur Annahme umfassender Rechtsvorschriften über die Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen in allen Politikbereichen der EU geführt hat.

6.3 Der Europäische Aktionsplan für die Chancengleichheit 2003 wurde durch den EWSA in seiner im Februar 2004 verabschiedeten Stellungnahme begrüßt. Der EWSA unterstrich in der Stellungnahme jedoch, dass es dem Aktionsplan an Ehrgeiz mangle, und schlug weitere Maßnahmen vor, die die Europäische Kommission erwägen sollte ⁽⁹⁾.

6.4 Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass der erste Zweijahresbericht über die Situation behinderter Menschen sowie die neuen Prioritäten der nächsten Phase des Europäischen Aktionsplans gerade veröffentlicht wurden ⁽¹⁰⁾.

6.5 Es sollten Empfehlungen zu den Auswirkungen der Europäischen Strategien für Sozialschutz, Beschäftigung und lebensbegleitendes Lernen auf Menschen mit Behinderungen erarbeitet werden. Dies ist besonders wichtig, da in der neu überarbeiteten Lissabon-Strategie und den im Jahre 2005 vorgelegten nationalen Reformprogrammen Menschen mit Behinderungen nicht erwähnt werden. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA das Arbeitsdokument zur Einbeziehung der Behindertenthematik in die Beschäftigungsstrategie ⁽¹¹⁾ und fordert die Europäische Kommission auf, eine Bewertung der Umsetzung dieses Dokuments durchzuführen.

6.6 Der EWSA begrüßt den Vorschlag des britischen Ratsvorsitzes, eine jährliche Ministerkonferenz zur Behindertenthematik unter Teilnahme von Behindertenorganisationen durchzuführen, um eine politische Diskussion auf höchster Ebene zu fördern.

6.7 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit Behindertenorganisationen ein Folgenabschätzungsinstrument entwickeln und Fortbildungskurse über seine Anwendung für die Beamten in den verschiedenen Generaldirektionen einrichten sollte.

6.8 Im Rahmen des Amsterdamer Vertrags wurden die Gemeinschaftsorgane verpflichtet, bei der Ausarbeitung von auf den Binnenmarkt bezogenen Maßnahmen Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen. Die Erklärung 22 wurde bedauerlicherweise nicht umgesetzt, und deshalb gibt es immer mehr Barrieren beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen.

6.9 Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, eine Initiative zu ergreifen, die Bedienstete, die sich mit Problemen des Binnenmarktes befassen, und Sachverständige von Behindertenorganisationen zur Erarbeitung eines Strategischen Plans zusammenbringt.

6.10 Der EWSA begrüßt die zügige Verabschiedung der Verordnung über die Rechte von Fluggästen mit eingeschränkter Mobilität, die zur Bekämpfung von Diskriminierungen beiträgt, denen Flugreisende mit Behinderungen ausgesetzt sind, sowie eine Reihe anderer legislativer Initiativen im Verkehrsbereich, die ebenfalls die Rechte behinderter Menschen fördern.

6.11 Der EWSA fordert, dass alle EU-Fördermittel an die Einhaltung der Anforderungen der Barrierefreiheit gebunden sind und dies auch in den jeweiligen Beschaffungspolitiken berücksichtigt wird.

6.12 Der EWSA verfolgt die Verhandlungen über eine internationale Konvention über die Rechte und Würde von Menschen mit Behinderungen aufmerksam und begrüßt den Vorschlag, dass die Europäische Gemeinschaft der Konvention beitreten solle, um den in der EU lebenden Menschen mit Behinderungen Schutz zu bieten, auch in Bezug auf die Maßnahmen der EU-Organe und -Einrichtungen.

6.13 Der EWSA vertritt die Ansicht, dass ein Bedarf an weiteren Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Diskriminierung in allen Zuständigkeitsbereichen der EU besteht und erwartet mit Interesse die Ergebnisse der Durchführbarkeitsstudie zu weiteren legislativen Initiativen, die Diskriminierungsverbote betreffen. Darüber hinaus ist der Ausschuss zuversichtlich, dass im nächsten Jahr ein Vorschlag für eine behindertenspezifische Richtlinie in Angriff genommen wird.

Brüssel, den 14. Februar 2006

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁹⁾ Stellungnahme des EWSA vom 25.2.2004 zu der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - „Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen: Ein Europäischer Aktionsplan“ (KOM(2003) 650 endg.) (Berichterstatter: Herr Cabra de Luna, ABl. C 110 vom 30.4.2004).

⁽¹⁰⁾ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Situation behinderter Menschen in der erweiterten Europäischen Union: Europäischer Aktionsplan 2006-2007 (KOM(2005) 604 vom 28.11.2005).

⁽¹¹⁾ Einbeziehung der Behindertenthematik in die Europäische Beschäftigungsstrategie durch den Europäischen Beschäftigungsausschuss. EMCO/11/290605.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — Einleitung einer Diskussion über eine Gemeinschaftsregelung für Fischerei-Umweltsiegel“

(KOM(2005) 275 endg.)

(2006/C 88/08)

Die Kommission beschloss am 29. Juni 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 25. Januar 2006 an. Berichterstatte war Herr SARRÓ IPARRAGUIRRE.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 424. Plenartagung am 14./15. Februar 2006 (Sitzung vom 14. Februar) mit 100 gegen 1 Stimme bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss

1.1 begrüßt die endgültige Einleitung einer Diskussion über eine Gemeinschaftsregelung für Fischerei-Umweltsiegel;

1.2 erklärt sich bereit, an den entsprechenden Arbeiten aktiv mitzuwirken;

1.3 empfiehlt der Kommission, zusätzlich zur erforderlichen Koordinierung zwischen ihren für den Bereich Kennzeichnung durch Umweltsiegel zuständigen Dienststellen eine enge Zusammenarbeit mit den einschlägigen internationalen Organisationen wie der FAO (Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation der Vereinten Nationen), WTO (Welthandelsorganisation), OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), UNCTAD (Welthandels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen) und ISO (Internationale Standardisierungsorganisation) aufrechtzuerhalten;

1.4 schlägt der Kommission vor, auch mit den Interessenträgern aus dem ökologischen und sozialen Bereich und insbesondere dem betroffenen Sektor (Fischfang, Verarbeitung und Vermarktung) sowie den Verbrauchern ständig im Gespräch zu bleiben;

1.5 ist der Meinung, dass zum jetzigen Zeitpunkt und aufgrund der Kompliziertheit der Materie die dritte der in der Kommissionsmitteilung aufgeführten Optionen vorzuziehen ist, d.h. die Festlegung von Mindestanforderungen für freiwillige Umweltsiegel;

1.6 hält jedoch fest, dass solche Mindestvorschriften hinreichend streng sein und mit Normen zur Verhinderung und Sanktionierung von Verstößen gekoppelt sein müssen;

1.7 macht darauf aufmerksam, dass die von regionalen Fischereiorganisationen gemäß den Regelungen der Europäischen Union bereits verwendeten Umweltsiegel (wie das Delfinschutzzeichen des AIDCP (Übereinkommen zum Internationalen Delfinschutzprogramm⁽¹⁾)) unbedingt beachtet werden

⁽¹⁾ Vgl. KOM(2004) 764 endg. vom 29.11.2004, das den Vorschlag der Kommission an den Rat enthält und den vom Europäischen Parlament verabschiedeten Änderungsantrag, in dem es ausdrücklich heißt: „(9a) Aufgrund dessen, was in der vorangehenden Erwägung ausgeführt wird, ist das im AIDCP vorgesehene Kennzeichen ‚Dolphin Safe‘ (delfinfreundlich) bisher das einzige von der Gemeinschaft anerkannte Kennzeichen.“ (Dokument A6-0157/2005 vom 26. Mai 2005).

müssen und dass ihre Beachtung von den Wirtschaftsbeteiligten durch die Umsetzung der erforderlichen Entwicklungsnormen durchgesetzt werden muss;

1.8 ersucht die Kommission, den durch die Kosten des Fischerei-Umweltsiegels verursachten Problemen sowie einer angemessenen Verteilung dieser Kosten auf die an der Wertschöpfungskette beteiligten Erzeuger, Verarbeiter, Vertriebsstellen und Verbraucher besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

2. Begründung

2.1 Der Rat der Europäischen Union erachtete es im Februar 2004 für erforderlich, die Einleitung einer Diskussion über eine Regelung für Fischerei-Umweltsiegel auf seine Tagesordnung zu setzen. In der diesbezüglichen Mitteilung erklärte der Rat, er werde Bedingungen zur Ermittlung von Fangmethoden sowie zur ständigen Rückverfolgbarkeit der Erzeugnisse — angefangen vom Fischereifahrzeug bis hin zum Endverbraucher — vorschlagen, die die Einhaltung verantwortungsvoller Fischereipraktiken und des verantwortungsvollen Handels gewährleisten.

2.1.1 Der Rat war damals der Auffassung, die Gemeinschaft müsse bei dieser in verschiedenen internationalen Foren geführten Debatte die Federführung übernehmen.

2.1.2 Mit der genannten Mitteilung hat die Kommission endgültig eine Diskussion über eine Gemeinschaftsregelung für Fischerei-Umweltsiegel eingeleitet und die anderen Organe und Einrichtungen der Europäischen Union aufgefordert, Stellung zu beziehen mit dem Ziel, Legislativvorschläge und weitere einschlägige Empfehlungen zu unterbreiten.

2.1.3 Es ist daher die Aufgabe des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, zu dieser Initiative Stellung zu nehmen.

2.1.4 Wenn in dieser Stellungnahme auf „Fischereierzeugnisse“ Bezug genommen wird, so schließt dies auch Erzeugnisse aus Aquakultur mit ein, ungeachtet der ökologischen Besonderheiten der jeweiligen Aktivität.

2.2 Vorgeschichte

2.2.1 Die genannte Mitteilung der Kommission ist ein wichtiger Schritt in dem Bemühen um eine Zusammenfassung einer in sachlicher und rechtlicher Hinsicht komplizierten Situation, und in diesem Sinne möchte der Ausschuss die zuständige Dienststelle zunächst zu der geleisteten Arbeit beglückwünschen. Es sei daran erinnert, dass sich der Ausschuss mit einigen der hier konkret im Zusammenhang mit dem Fischerei-Umweltsiegel aufgeworfenen Fragen unter allgemeineren Gesichtspunkten bereits in seiner Stellungnahme zum Thema „Ethischer Handel und Verbrauchergarantiekonzepte“⁽²⁾ beschäftigt hat.

2.2.2 Um die Debatte in präzise und aktuelle Begriffe zu fassen, muss unbedingt berücksichtigt werden, dass das für den Fischereibereich zuständige Gremium der Vereinten Nationen, der FAO-Fischereiausschuss, unlängst (vom 11.-13. März 2005) seine eigenen **Leitlinien über Umweltsiegel für Fisch und Erzeugnisse der Seefischerei** verabschiedet hat, die den Sachverständigen zur Konsultation vorgelegt und im Oktober 2004 erarbeitet worden waren⁽³⁾. Der Beginn der Diskussion innerhalb der FAO geht bis auf das Jahr 1998 zurück.

2.2.3 Auf die genannten Leitlinien kann im Rahmen dieser Stellungnahme nicht im Einzelnen eingegangen werden, doch sei hier erwähnt, dass sie die wesentlichen Mindestanforderungen und Kriterien für die Zuerkennung eines Umweltsiegels an eine bestimmte Fischerei umfassen, wobei also die Fischerei die Zertifizierungseinheit ist. Kurz gesagt, werden dafür eine Regelung, ein Rahmen zur administrativen Kontrolle sowie wissenschaftlich belegte Daten über die bestehenden Bestände und die Auswirkungen der Fischerei auf das entsprechende Ökosystem gefordert. Außerdem hat die FAO Leitlinien für die Festlegung von Normen für die nachhaltige Fischerei und insbesondere über die anwendbaren Verfahrensweisen zur Akkreditierung und Zertifizierung ausgearbeitet. Hier sei insbesondere hervorgehoben, dass den Leitlinien der FAO zufolge die Transparenz, die Teilhabe der Interessengruppen, die Meldevorschriften, die Einrichtung eines Registers, die Prüfung und Revision der Verfahren und Normen, das Vorhandensein ausreichender personeller und finanzieller Ressourcen, die Rechenschaftspflicht und die Zugänglichkeit von Informationen sowie Systeme zur Aufrechterhaltung, Aussetzung und Rücknahme der Akkreditierung mitsamt den entsprechenden Klagerechten wesentliche Vorbedingung für das Funktionieren des Systems der Umweltsiegel sind.

2.2.4 Gleichzeitig sollte berücksichtigt werden, dass die Kennzeichnung durch Umweltsiegel eine relativ neue, überwiegend in den Ländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)⁽⁴⁾ verbreitete Aktivität ist und dass auch innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO) Arbeiten im Gange sind. Parallel dazu hat die Internationale Standardisierungsorganisation (ISO) durch die Normenreihe ISO 14000 ihre eigenen methodischen und konzeptionellen Kriterien für das Umweltqualitätsmanagement erarbeitet. Die Kommission sollte in ihrer Arbeit sehr darauf achten, die erlassene Regelung mit den bestehenden internationalen

Leitlinien und Normen zu harmonisieren und in Einklang zu bringen.

2.2.5 Einige Mitgliedstaaten und einige regionale Gebietskörperschaften — in Übereinstimmung mit ihren jeweiligen Verfassungsordnungen — haben einschlägige Befugnisse, die bereits ausgedehnt wurden bzw. derzeit ausgedehnt werden. Deshalb existieren in der Europäischen Union die unterschiedlichsten öffentlichen und privaten, supranationalen, nationalen und regionalen Umweltsiegel nebeneinander, was unter den Verbrauchern und Wirtschaftsbeteiligten der verschiedenen Märkte Verwirrung stiften kann⁽⁵⁾.

2.2.6 Angesichts der erheblichen Zersplitterung auf dem Gebiet der Normung und der verwirrenden Vielfalt an derzeitigen Umweltsiegeln auf den verschiedenen Märkten ist somit ein multidisziplinärer Ansatz mit dem Ziel einer Harmonisierung erforderlich.

2.2.7 Die Europäische Union führte 1992 — mit Verabschiedung der Verordnung (EWG) Nr. 880/92 des Rates vom 23. März 1992⁽⁶⁾ — erstmals ein harmonisiertes Umweltsiegel ein. Durch die Änderung dieser Verordnung durch die derzeit geltende Verordnung⁽⁷⁾ wurde ein System zur Vergabe von Umweltsiegeln für verschiedene Kategorien von Erzeugnissen mit Ausnahme von Fischereierzeugnissen festgelegt. Die Kommission sollte daher die Möglichkeit einer Ausweitung des geltenden Umweltsiegels auf Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse eingehend prüfen.

2.2.8 Die Diskussion über die Systeme für Fischerei-Umweltsiegel ist in den Rahmen der aktuellen politischen Agenda der Europäischen Union einzuordnen. Wir beziehen uns hier konkret auf das sechste Umweltaktionsprogramm, das durch den gemeinsamen Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2002⁽⁸⁾ genehmigt wurde, sowie auf den Aktionsplan der Gemeinschaft zur Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes in die Gemeinsame Fischereipolitik⁽⁹⁾, in dem die Prüfung der Möglichkeit der Vergabe von Fischerei-Umweltsiegeln als ergänzende Maßnahme betrachtet wird.

2.2.9 Der Ausschuss möchte die Kommission und die anderen Institutionen sowie interessierte Kreise der EU darauf aufmerksam machen, dass — auch wenn der Fall relativ deutlich anders gelagert ist — ein Rechtsinstrument zur harmonisierten und vereinheitlichten Anwendung eines Erkennungsmerkmals existiert, das zweifellos das Beiwort „ökologisch“ verdient hat, da es die Erfüllung der Richtlinien im Bereich der Wiederverwendung von Verpackungen gewährleistet⁽¹⁰⁾. Es handelt sich dabei um den so genannten „Grünen Punkt“, der auf den meisten wiederverwendbaren Verpackungen der Länder der Europäischen Union zu finden ist. Bei diesem Siegel handelte es sich ursprünglich um eine eingetragene Schutzmarke für eine

⁽²⁾ ABl. C 28 vom 3.2.2006.

⁽³⁾ Vgl. Dokument TC EMF/2004/3 der FAO vom August 2004.

⁽⁴⁾ Vgl. auch COM/ENV/TD(2003)30/FINAL vom 25. Februar 2004 über den Zugang der Entwicklungsländer zu den Märkten der entwickelten Länder im Rahmen ausgewählter Ökosiegel-Programme. Abrufbar unter www.oecd.org.

⁽⁵⁾ Zur Veranschaulichung sei hier auf die Auflistung von Umweltsiegeln auf der einschlägigen Seite des Internetportals der Europäischen Union verwiesen (http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/other/int ecolabel_en.htm).

⁽⁶⁾ ABl. L 99 vom 11.4.1992, S. 1.

⁽⁷⁾ Verordnung (EG) Nr. 1980/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 (ABl. L 237 vom 21.9.2000, S. 1).

⁽⁸⁾ ABl. L 242 vom 19.9.2002, S. 1.

⁽⁹⁾ KOM(2002) 186 endg. vom 28.5.2002.

⁽¹⁰⁾ Konkret geht es hier um die Richtlinien 94/62/EG und 2004/12/EG.

deutsche GmbH, die ihren Sitz 1996 nach Brüssel verlegte und die Verwendung des Siegels als eine Form der Zusammenarbeit mit den meisten Mitglied- und Drittstaaten sowie mit den in das vorschriftsmäßige Management der Abfallwiederverwendung einbezogenen Wirtschaftsbeteiligten lizenzierte. Heute ist die Rechtsgrundlage in den Gemeinschaftsrichtlinien und den einzelstaatlichen Entwicklungsrichtlinien enthalten; daher kann es in der Praxis sein, dass sich — über die Intervention einer privaten Einrichtung (der *Packaging Recovery Organisation Europe s.p.r.l.*), die die Harmonisierung der Kriterien und ihre Entwicklung durch verschiedene einzelstaatliche Stellen in den meisten Mitgliedstaaten überwacht — ein einziges Logo mit einer klaren Botschaft durchsetzt ⁽¹¹⁾.

2.2.10 In Anbetracht dessen ist der Ausschuss der Auffassung, dass die Diskussion über Umweltsiegel für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse in der Europäischen Union zum geeigneten Zeitpunkt stattfindet; die Behandlung einer solch komplexen Frage darf nicht hinausgeschoben und die dafür erforderlichen Fristen dürfen nicht überdehnt werden. Die Diskussion muss sich — ohne auf einen eigenen Standpunkt der EU zu verzichten — an den Leitlinien der FAO orientieren und diese möglichst noch verbessern, von einem multidisziplinären Ansatz und einem Harmonisierungsbestreben getragen sein und den Schutz der Umwelt und der Ressourcen sowie den Dienst am Verbraucher als wichtigste Ziele haben.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Verschiedene Ansätze

3.1.1 Die FAO ist eine der für den Fischereibereich zuständigen Organisationen und somit Referenz für die verschiedenen regionalen Fischereiorganisationen, die unter das derzeitige System des Seerechts fallen, das seit dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen in Kraft ist. Ihre Arbeiten zum Fischerei-Umweltsiegel setzen am Schwerpunkt des Schutzes der Fischereien an und nehmen nur indirekt auf die übrigen Phasen der Vermarktung des Erzeugnisses Bezug.

3.1.2 Da sich die Arbeiten anderer internationaler Organisationen, insbesondere der WTO ⁽¹²⁾ und UNCTAD, dagegen im allgemeinen Rahmen des Abkommens über technische Handelshemmnisse bewegen, liegt der Schwerpunkt hier darauf, dass die Systeme zur Vergabe von Umweltsiegeln keine unzulässigen Hemmnisse für den internationalen Handel darstellen oder die Entwicklungsländer benachteiligen ⁽¹³⁾. Bei den Arbeiten dieser Organisationen geht es darum, die zusätzlichen Maßnahmen im Bereich der verantwortungsvollen Fischerei, wie beispielsweise die Umweltsiegel, mit den internationalen

⁽¹¹⁾ Vgl. <http://www.pro-e.org>

⁽¹²⁾ Ausführliche Informationen über den Standpunkt der WTO zu Fragen des Handels und der Umwelt können unter folgender Adresse abgerufen werden:
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/envir_s.htm (in spanischer Sprache),
http://www.wto.org/english/tratop_s/envir_s/envir_s.htm (in englischer Sprache) oder
http://www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/envir_f.htm (in französischer Sprache).

⁽¹³⁾ Vgl. Dokument TD/B/COM.1/EM.15/2. Obwohl es in diesem Dokument hauptsächlich um die Landwirtschaft geht, lässt es sich auf sämtliche extraktiven Industrien wie die Fischerei anwenden (<http://www.unctad.org/en/docs/c1em15d2.en.pdf>).

Normen, die die Festlegung technischer Hemmnisse oder Maßnahmen mit vergleichbarer Wirkung auf den internationalen Handel verbieten, in Einklang zu bringen und darüber hinaus die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zu berücksichtigen, damit die Länder mit weniger technischen und finanziellen Ressourcen für die Einführung von Umweltsiegeln die erforderliche Unterstützung erhalten. In diesem Sinn vertritt der Ausschuss die Ansicht, dass das Fischerei-Umweltsiegel an sich kein Hemmnis für den internationalen Handel darstellt, sofern in den entsprechenden Bestimmungen die erforderliche Transparenz und der gleichberechtigte Zugang garantiert werden.

3.1.3 Der Schwerpunkt der Arbeiten der ISO und anderer Standardisierungsorganisationen wiederum liegt eher auf der Methodik und bewährten Praktiken im Bereich des Umweltmanagements und der Kennzeichnung mit entsprechenden Umweltsiegeln; es gibt keine Dokumente, in denen auf die Besonderheiten der Fischereierzeugnisse eingegangen wird.

3.1.4 Nur die Arbeiten der FAO beziehen sich ausschließlich auf Fischerei-Umweltsiegel. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss stimmt jedoch mit der Kommission darin überein, dass jedwede Entscheidung nicht nur auf den Beschlüssen der internationalen Gremien, sondern auch auf einer Harmonisierung der — aufgrund der Art und Aufgabe der Organisation jeweils unterschiedlichen — Ansätze basieren muss.

3.1.5 In Anbetracht dessen ist der Ausschuss der Auffassung, dass im Rahmen des Legislativvorschlags, den die Kommission zum gegebenen Zeitpunkt vorlegen wird, nicht nur die internationalen Arbeiten, sondern auch der wichtige gemeinschaftliche Besitzstand der Europäischen Union und deren Erfahrung mit dem derzeitigen Umweltsiegel-System (sowie die parallele Erfahrung mit dem „Grünen Punkt“) berücksichtigt werden müssen. Folglich müssen die für Fischerei zuständigen Dienststellen ihre Tätigkeit mit den für Umwelt und Marktharmonisierung zuständigen Dienststellen koordinieren, damit keine unerwünschten Funktionsstörungen auftreten bzw. keine Flut von Umweltsiegeln entsteht, die — anstatt ihre Aufgabe gegenüber den Wirtschaftsbeteiligten und dem Endverbraucher zu erfüllen — nur zu größerer Verwirrung führen. Trotz der damit verbundenen Schwierigkeiten sollte die Kommission einen Zeitplan festlegen, damit ihr Legislativvorschlag noch im ersten Halbjahr 2006 vorgelegt werden kann.

3.2 Fischerei-Umweltsiegel: einige faktische Situationen

3.2.1 Da es an einer Grundverordnung für eine entsprechend stringente Harmonisierung der Kriterien fehlt, wie dies im Kommissionsdokument gut dargelegt wird, ergeben sich verschiedene faktische Situationen, von denen einige als Beispiel für gutes Funktionieren und andere als Beispiel für nicht nachahmenswerte Praktiken herangezogen werden können.

3.2.2 Eine Prüfung der verfügbaren Dokumente ⁽¹⁴⁾ und der international geltenden Regelungen zeigt, dass eine Vielfalt von Situationen existiert, die nicht immer den für jedes Umweltsiegel-System wesentlichen Erfordernissen der Transparenz und Fairness entsprechen.

⁽¹⁴⁾ Vgl. beispielsweise den für die FAO und die IUCN verfassten Bericht von Carolyn Deere „Eco-labelling and sustainable fisheries“ (S. 9) oder den EVER-Bericht (http://europa.eu.int/comm/environment/emas/pdf/everinterimreport_en.pdf).

3.2.3 In bestimmten Fällen geht es um freiwillige Mechanismen, die aus der Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftsbeteiligten sowie Organisationen der Zivilgesellschaft entstanden sind. Diese Organisationen handhaben Normen für die Zulassung, Zertifizierung und Verwendung ihres Umweltsiegels, die klar, fair und öffentlich zugänglich sind und zudem auf verschiedene Fischereien in verschiedenen Ländern der Welt angewendet werden. Organisationen dieser Art umfassen beratende Ausschüsse, die über die geeigneten Kontrollmechanismen verfügen.

3.2.4 In anderen (von der Kommission in ihrer genannten Mitteilung erwähnten) Fällen werden dagegen einfach private „Logos“ vergeben, für die es entweder keine oder keine öffentlichen Normen gibt und deren praktische Anwendung von den Kodizes der bewährten Praktiken im Bereich der Umweltsiegel abweicht. Einige dieser Fälle können als anschauliches Beispiel für die schädlichen Auswirkungen von Fischerei-Umweltsiegeln dienen, die — konträr zur internationalen Gesetzgebung — unerwünschte Hemmnisse für den internationalen Handel schaffen und sich auf Methoden stützen, die jedweder Empfehlung im Bereich der Umweltsiegel vollkommen zuwiderlaufen und nach den Worten eines hohen europäischen Beamten „ein regelrechtes Monopol“ schaffen.

3.2.5 Beispiele wie das hier erwähnte sind ein Beweis dafür, dass die derzeitige Situation, in der es möglich ist, Umweltsiegel zu schaffen, die über keine solide Rechtsgrundlage verfügen und womöglich noch gegen die bestehenden Normen auf internationaler und Gemeinschaftsebene verstoßen, nicht mehr lange andauern darf, da sie sich auf die Erzeuger, die Verbraucher und die übrigen Interessenträger nachteilig auswirkt.

3.2.6 So hat insbesondere im Fall des Thunfisches aus dem Ostpazifik die zuständige regionale Fischereiorganisation, d.h. die Interamerikanische Kommission für tropischen Thunfisch, die Schirmherrschaft für die Annahme eines Übereinkommens zum internationalen Delfinschutzprogramm (APICD) ⁽¹⁵⁾ übernommen, dem die Europäische Union mit dem Beschluss 1999/337/EG des Rates vom 26. April 1999 ⁽¹⁶⁾ freiwillig beigetreten ist. In diesem Übereinkommen ist ein eigenes Umweltsiegel vorgesehen, das die Europäische Union selbst, die sich derzeit mitten in der legislativen Debatte mit dem Europäischen Parlament befindet, unterstützt ⁽¹⁷⁾.

3.2.7 Bei einschlägigen Untersuchungen und Regelungsvorschlägen zum Thema muss dieser besonderen Situation als Vorgeschichte Rechnung getragen werden. Denn die Europäische Union sollte in den Fällen, in denen eine für eine bestimmte Fischerei zuständige regionale Fischereiorganisation sich auf die Grundsätze der FAO stützt und dabei ihr eigenes Umweltsiegel vorschlägt, erstens an den Arbeiten teilnehmen, um sicherzustellen, dass die Zertifizierungs- und Ausstellungsmethodik die geforderten Bedingungen erfüllt, und zweitens in ihren eigenen Normen die Verwendung solcher Siegel und das Verbot der gegen ihre spezifischen Normen verstoßenden Siegel erwägen.

⁽¹⁵⁾ Die Bestimmungen des Übereinkommens sind unter der Adresse <http://www.iattc.org/PICDDocumentsSPN.htm> abrufbar.

⁽¹⁶⁾ Vgl. auch den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens zum internationalen Delfinschutzprogramm durch die Europäische Gemeinschaft (KOM(2004) 764 endg.).

⁽¹⁷⁾ EP 357.789v01-00 vom 2.5.2005, Berichterstatter: Herr Duarte Freitas: Entwurf eines Berichts zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens zum internationalen Delfinschutzprogramm durch die Europäische Gemeinschaft.

3.2.8 Der Ausschuss ist der Meinung, dass jedes private Umweltsiegel für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse rigorosen Kriterien der unabhängigen Akkreditierung und Zertifizierung unterliegen muss und dass im Legislativvorschlag der Kommission die Einrichtung eines für alle Beteiligten und die im Markt der Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse tätigen Unternehmen zugänglichen öffentlichen Registers in Betracht gezogen werden sollte, mithilfe dessen ermittelt werden kann, welche der verwendeten Umweltsiegel die rechtlichen Anforderungen erfüllen.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Umsetzung, Zertifizierung, Vergabe, Überwachung und Sanktionierung

4.1.1 Das Umweltsiegel sollte sich eindeutig von den allgemeinen Normen für die Lebensmittelkennzeichnung im eigentlichen Sinne unterscheiden. Mit der Verwendung eines Umweltsiegels allein wird nicht die Erfüllung der Normen bescheinigt, denn diese müssen in jedem Fall und damit auch für Erzeugnisse ohne Umweltsiegel erfüllt werden), sondern die Einhaltung höherer Umweltschutzstandards verbürgt, die in unserem Fall verantwortungsvolle Fischereipraktiken, die Erhaltung der Bestände des mit dem Umweltsiegel versehenen Erzeugnisses sowie die Minimierung von Beeinträchtigungen der Biodiversität und der Meeresumwelt insgesamt beinhalten.

4.1.2 Das Fischerei-Umweltsiegel könnte — wie für alle anderen Erzeugnisse der extraktiven Fischerei oder der Aquakultur auch — sowohl für unverarbeitete (ganzer Fisch, frisch oder tiefgefroren) als auch für verarbeitete Fischereierzeugnisse (tiefgefroren, eingelegt, konserviert, vorgekocht oder auf Fischbasis zubereitet) vergeben werden. Im ersten Fall muss das Umweltsiegel gewährleisten, dass die Fischfangmethoden nicht nur den Kontrollnormen der jeweiligen Fischerei, sondern auch dem Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei der FAO entsprechen. Im zweiten Fall muss das Fischerei-Umweltsiegel der Garant dafür sein, dass die vorschriftsmäßige Anwendung der Normen für die Rückverfolgbarkeit der Lebensmittel gewährleistet ist, d.h. die Grundlage der verarbeiteten und vermarkteten Lebensmittel, die dem Verbraucher angeboten werden, auch wirklich Fischereierzeugnisse sind, die das Umweltsiegel verdient haben.

4.1.3 Für die ordnungsgemäße Anwendung eines Fischerei-Umweltsiegels reicht ein allgemeiner Normenrahmen nicht aus; vielmehr muss ein klarer Mechanismus für die Zulassung durch Zertifizierungsstellen, die Vergabe von Umweltsiegeln, die Beilegung von Streitigkeiten, die Überwachung und Sanktionierung im Falle von Verstößen und Nichterfüllung eingesetzt werden. Dieser Mechanismus dient als Kriterium zur Unterscheidung der Fischereierzeugnisse mit Umweltsiegel von den Fischereierzeugnissen insgesamt.

4.1.4 Nach Ansicht des Ausschusses wäre das in Ziffer 3.2.8 angesprochene Register ein solcher klarer Mechanismus. Sowohl die Normen als auch das Register müssen gewährleisten, dass die Transparenz zu den wichtigsten Elementen des Systems zählt, das — zusammen mit den Informationen für die Verbraucher — in der Lage sein muss, das notwendige Vertrauen zu schaffen, um das derzeit bestehende Gefälle zwischen denjenigen Verbrauchern, die sich für die ökologischen Aspekte des Erzeugnisses, das sie kaufen, interessieren (derzeit ca. 44 %), und denjenigen, die dieses Interesse beim Kaufakt auch umsetzen (derzeit ca. 10 %), zu verringern.

4.1.5 Sowohl die Daten aus dem vorgenannten EVER-Bericht als auch der Standpunkt von EUROPECHE/COGECA⁽¹⁸⁾, der in deren Vermerk zu dem Thema dieser Stellungnahme zum Ausdruck gekommen ist, verleiten zu einem gewissen Pessimismus, inwiefern durch das Umweltsiegel im Allgemeinen und das Fischerei-Umweltsiegel im Besonderen ein Mehrwert für die Erzeuger entstehen und ein Beitrag zu transparenten und fairen Informationen für die Verbraucher geleistet werden kann. Die Erhaltung der Umwelt im weitesten Sinne entwickelt sich heutzutage — neben dem Kampf gegen den Hunger — mehr und mehr zu einer der wichtigsten Herausforderungen der Menschheit. Deshalb ist es unerlässlich, dass die Europäische Union eine federführende Rolle spielt, wenn es darum geht, Verfahren einzurichten, die es den verantwortungsbewussten Verbrauchern ermöglichen, eine Auswahl zu treffen und sich für Erzeugnisse zu entscheiden, bei deren Gewinnung, Verarbeitung und Vermarktung Umweltschutzkriterien eingehalten wurden.

4.1.6 Der Ausschuss hat die vom WWF offiziell formulierte Position zur Kenntnis genommen und begrüßt es, dass — trotz der unterschiedlichen Ansätze, die sich bei einigen Punkten verständlicherweise ergeben — generelles Einvernehmen mit den in dieser Stellungnahme zum Ausdruck gebrachten Standpunkten herrscht, insbesondere hinsichtlich der von den Rechtsvorschriften über die Fischerei-Umweltsiegel zu erwartende Stringenz.

4.1.7 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass bei der von der Kommission vorgeschlagenen Regelung insbesondere berücksichtigt werden sollte, dass das Fischerei-Umweltsiegel möglicherweise ein zweckdienliches Instrument zur Unterstützung der Fischereindustrie sein könnte, dessen Kosten auf die Handelskette abgewälzt werden können, ohne dem Verbraucher zu schaden. Dementsprechend könnte das Fischerei-Umweltsiegel

als Mechanismus dienen, um die Fischer und Unternehmen dafür zu sensibilisieren, dass es notwendig ist, eine nachhaltige Fischerei und Aquakultur zur Bewahrung der Ressourcen zu betreiben, die die Stütze der Fischereitätigkeit selbst sowie der gesamten nachfolgenden Handelskette sind.

4.1.8 Der Ausschuss möchte die Kommission darauf hinweisen, dass die durch Umweltsiegel für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse entstehenden finanziellen Kosten von der Produktionskette aufgefangen werden müssen, bis das Produkt zum Endverbraucher gelangt. Da sich der Zugang zu Umweltsiegeln für kleine und mittlere Unternehmen oder Unternehmen in Entwicklungsdrittländern unter bestimmten Umständen als schwierig erweisen könnte, müssten im Rahmen der letztlich verabschiedeten Regelung Mechanismen für eine Intervention seitens Erzeugerorganisationen, Fischer-Berufsvereinigungen oder Partnerschaftsabkommen erwogen werden. Um die volle Effizienz der Umweltsiegel zu gewährleisten, sind auf jeden Fall umfassende Aufklärungs- und Verbreitungsanstrengungen erforderlich, und der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Finanzierung dieser Maßnahmen zur Information und Sensibilisierung der Wirtschaftsbeteiligten und Verbraucher den öffentlichen Einrichtungen obliegen sollte.

4.1.9 Jede Maßnahme der Europäischen Union in diesem Bereich muss daher als erster Schritt in diese Richtung betrachtet werden. Dieser Schritt muss allerdings so ehrgeizig sein, dass folgende Elemente festgelegt werden können:

- i. klare und zwingende Zulassungs-, Zertifizierungs- und Verwendungsnormen für das bzw. die Fischerei-Umweltsiegel;
- ii. Systeme zur Überwachung der Effizienz, Transparenz und Fairness dieser Normen für alle Wirtschaftsbeteiligten;
- iii. Systeme zur Sanktionierung von Verstößen gegen die geltenden Normen (die auf dem Subsidiaritätsprinzip beruhen);
- iv. Programme zur Information der Verbraucher und Wirtschaftsbeteiligten über die genaue Bedeutung der Fischerei-Umweltsiegel;
- v. das entsprechende Investitionsprogramm, unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Fischerei-Umweltsiegel;
- vi. die notwendigen Mechanismen für den ständigen Dialog mit den beteiligten Akteuren zur kontinuierlichen Verbesserung des Systems.

Brüssel, den 14. Februar 2006

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

⁽¹⁸⁾ EP(05)115-CP(05)86S1 vom 24. August 2005.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Anteil von Frauen in Entscheidungsgremien der wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen der Europäischen Union“

(2006/C 88/09)

Das Europäische Parlament beschloss am 11. März 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgendem Thema zu ersuchen: „Anteil von Frauen in Entscheidungsgremien der wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen der Europäischen Union“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 24. Januar 2006 an. Berichterstatter war Herr ETTY.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 424. Plenartagung am 14./15. Februar 2006 (Sitzung vom 14. Februar) mit 88 gegen 13 Stimmen bei 11 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss stimmt mit dem Europäischen Parlament überein, dass die Erhöhung des Frauenanteils in Entscheidungsgremien wirtschaftlicher und sozialer Interessengruppen in der EU ein wichtiges Anliegen ist. Er schließt sich dem Aufruf des Parlaments an die betroffenen nationalen Organisationen und ihre europäischen Verbände sowie an die Europäische Kommission an, diesem Thema mehr und systematischer Aufmerksamkeit zu widmen. Das Parlament hat die Europäische Kommission dazu aufgerufen, hier mit der Erhebung von Daten und der Einrichtung einer Datenbank zur Vertretung von Frauen in Entscheidungsgremien wirtschaftlicher und sozialer Gruppen in der EU den Anfang zu machen. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass inzwischen mit dieser Erhebung begonnen worden ist. Seiner Ansicht nach können das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen und die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen einen wichtigen Beitrag hierzu leisten. Zu den Indikatoren merkt der Ausschuss an, dass die Kommission derzeit mit den neun Bausteinen arbeitet, die der italienische EU-Ratsvorsitz 2003 entworfen hat.

1.2 Das Parlament hat sich in seiner Analyse vor allem auf die Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften konzentriert. Auf Gewerkschaftsseite haben sich jedoch anscheinend mehr positive Entwicklungen vollzogen, als aus der Entschließung und dem Bericht des Parlaments hervorgeht. Andererseits sollte bei der Einschätzung der Lage und der Entwicklungen auf Arbeitgeberseite und bei anderen wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen auch stärker beachtet bzw. sich bewusst gemacht werden, dass die betroffenen Organisationen anders funktionieren als Organisationen, deren Mitglieder natürliche Personen sind.

1.2.1 Alle im EWSA vertretenen wirtschaftlichen und sozialen Gruppen haben ihre Eigenheiten. Strategien, die sich positiv auf eine Art von Organisationen auswirken, müssen nicht unbedingt ähnliche Auswirkungen auf andere Organisationen haben.

1.2.2 Der EWSA hat vor diesem Hintergrund den Aktionsrahmen von EGB, UNICE/UEAPME und CEEP für die Geschlechtergleichstellung interessiert zur Kenntnis genommen, insbesondere die Priorität, die diese Organisationen dem Thema „Frauen im Beschlussfassungsprozess“ beimessen. Der Ausschuss sieht den angekündigten jährlichen nationalen und europäischen Fortschrittsberichten mit Interesse entgegen.

1.3 Der EWSA unterstützt wie das Parlament bestehende EU-Strategien für eine ausgewogene Vertretung von Männern

und Frauen im Beschlussfassungsprozess. Der EWSA stimmt mit dem Parlament überein, dass es eines echten politischen Willens bedarf, um Veränderungen herbeizuführen und eine ausgewogene Vertretung zu erreichen. In vielen Organisationen, nicht nur in denen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, wird dieser Wille unter Beweis gestellt. Der EWSA empfiehlt, dass alle vertretenen Organisationen der Kommission regelmäßig über die Ergebnisse ihrer Bemühungen Bericht erstatten sollten und dass die Kommission in enger Zusammenarbeit mit den europäischen Verbänden die betreffende Datenbank ausbaut und als Ergänzung zum anfänglichen Ansatz des italienischen Ratsvorsitzes aus dem Jahr 2003 geeignete Indikatoren für einen größeren Einfluss von Frauen in wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungsgremien aufstellt.

1.4 In Organisationen, die Vertreter in nationale und internationale Foren und ggf. in die Verhandlungen im Rahmen des sozialen Dialogs entsenden, muss besondere Aufmerksamkeit vor allem der Vorstandsebene gelten. Doch muss auch die Ebene der leitenden Angestellten, aus der viele Organisationen schon jetzt bevollmächtigte Delegierte rekrutieren, beachtet werden, wenn Organisationen einen Beitrag zu einer stärkeren Vertretung von Frauen leisten wollen.

1.5 Separate Organisationen und Nebenorganisationen sowie Netzwerke weiblicher Angestellter und Mitglieder haben in einigen Organisationen in erheblichem Maße dazu beigetragen, konkrete Veränderungen herbeizuführen. Diese Instrumente sind zwar nicht unbedingt immer und überall ein Patentrezept, doch hält der EWSA es für sinnvoll, sie auch im Hinblick auf die externe Vertretung der Organisation weiter auszubauen und stärker bekannt zu machen.

1.6 Fort- und Weiterbildung sowie Strategien zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf scheinen die geeignetsten Strategien für die Karriereförderung von Frauen in den betroffenen Organisationen zu sein. Es wäre hilfreich, wenn solche Strategien durch die zuständigen Dienststellen der Kommission, die Anti-Diskriminierungsmaßnahmen und Maßnahmen zum Mainstreaming der Chancengleichheit entwickelt haben, gefördert würden. Arbeitgebern und Gewerkschaften kommt bei der Umsetzung dieser Strategien eine wesentliche Funktion zu.

1.7 Quoten werden von vielen Experten befürwortet. Quotenregelungen, die sich in einigen Ländern in der Politik und auch in sozialen Organisationen als wirksam erwiesen haben, sollten von den betroffenen Organisationen und der Kommission sorgfältig bezüglich ihrer Wirkungsweise und Erfolge untersucht werden.

1.8 Dem Ausschuss wäre daran gelegen, für die Mandatsperiode 2006-2010 bei der Nominierung der EWSA-Mitglieder durch die Mitgliedstaaten (auf Vorschlag der wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen) einen Anteil des unterrepräsentierten Geschlechts von mindestens 30 % zum Ziel zu setzen und diesen Anteil für die darauffolgende Mandatsperiode auf 40 % zu erhöhen.

1.9 Der EWSA wird 2006/2007, nach Beginn seiner neuen vierjährigen Mandatsperiode, auf die Ergebnisse der jetzt durchgeführten Untersuchung zurückkommen. Dann wird sich zeigen, ob die strategischen und praktischen Maßnahmen der Organisationen in den neuen Mitgliedstaaten sich sehr von denen in den alten Mitgliedstaaten unterscheiden. Der EWSA schlägt dem Parlament vor, zu diesem Zeitpunkt auch von neuem einen Abgleich der aktuellen Lage vor dem Hintergrund seiner Entschließung und seines Berichts aus dem Jahr 2002 vorzunehmen.

2. Bemerkungen

2.1 Hintergrund

2.1.1 Im Januar 2003 ersuchte das Europäische Parlament den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um eine Stellungnahme zum Thema „Anteil von Frauen in Entscheidungsgremien der ‚Sozialpartner‘“⁽¹⁾. So sollten die statistischen Daten ergänzt werden, die dem Parlament bei der Vorbereitung seiner Entschließung und seines Berichts über die „Vertretung von Frauen bei den Sozialpartnern in der Europäischen Union“ (2002/2026 INI) zur Verfügung standen, außerdem sollten Empfehlungen für die Strategie zur Erhöhung des Frauenanteils in den Gremien dieser „Sozialpartner“ ausgesprochen werden.

2.1.2 In seiner Entschließung hatte das Parlament festgestellt, dass Frauen in den Organen und Strukturen, in deren Rahmen die „Sozialpartner“ über sozialpolitische Belange beraten, unterrepräsentiert seien. Ferner seien Programme und Strategien für eine ausgewogenere Vertretung erforderlich. Die Europäische Kommission und die „Sozialpartner“ wurden aufgefordert, systematisch einschlägige Daten zu erheben und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um den Einfluss von Frauen in wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungsgremien zu erhöhen, nicht nur durch eine stärkere Vertretung in diesen Gremien, sondern auch durch die Aufnahme einer Geschlechterdimension in ihre Strategien.

2.1.2.1 In diesem Zusammenhang wurde auch festgestellt, dass unverbindliche Absichtserklärungen nicht ausreichen, sondern der tatsächliche Wille zu praktischen Maßnahmen innerhalb der Organisationen der „Sozialpartner“ erforderlich ist, um Veränderungen herbeizuführen und eine ausgewogene Vertretung zu erreichen.

2.1.3 Der EWSA wurde weder in der Entschließung noch im Bericht des Parlaments angesprochen.

⁽¹⁾ Der Begriff „Sozialpartner“ wurde im weiteren Verlauf der Kontakte so ausgelegt, dass er nicht nur Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften, sondern auch andere im EWSA vertretene wirtschaftliche und soziale Gruppen umfasst.

2.1.4 Der EWSA ist die repräsentativste Versammlung von Vertretern wirtschaftlicher und sozialer Interessengruppen (der „organisierten Zivilgesellschaft“) in der EU. Zwar besteht seine Aufgabe nicht darin, die in ihm vertretenen Organisationen in Bezug auf ihre Strategien zur Vertretung von Frauen in Entscheidungsgremien bzw. in Bezug auf ihre Gleichstellungspolitik zu beraten, doch kann seine Zusammensetzung in gewisser Weise als „Spiegel“ dieser Strategien angesehen werden. Der EWSA zählt zu den vom Parlament genannten Institutionen und Strukturen, in deren Rahmen die wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen über sozialpolitische Belange beraten. Seine Mitglieder sind daher eine gute Quelle für die vom Parlament erbetene Art von Informationen und Ratschlägen.

2.2 Allgemeine Bemerkungen

2.2.1 Der EWSA teilt die Auffassung des Parlaments, dass die Vertretung von Frauen in den Entscheidungsgremien wirtschaftlicher und sozialer Interessengruppen der Europäischen Union ein wichtiges Thema ist. Auch schließt er sich der Ansicht an, dass eine bessere statistische Grundlage und mehr Informationen zu einschlägigen Strategien dieser Organisationen wichtige Voraussetzungen für die Umsetzung von EU-Strategien für eine ausgewogene Vertretung von Männern und Frauen im Entscheidungsprozess sind.

2.2.1.1 Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Europäische Kommission angefangen hat, einschlägige Daten zu erheben. Mit der Einrichtung der vom Parlament angeregten Datenbank und der Aufstellung von Indikatoren im Hinblick auf die Stärkung des Einflusses von Frauen in den sozialen und wirtschaftlichen Entscheidungsgremien in der EU ist inzwischen begonnen worden. Die Kommission ist im Übrigen der Ansicht, dass der Zugang zu Daten der betroffenen Interessengruppen schwierig ist. Das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen wird hier in Zukunft hoffentlich einen ebenso nützlichen Beitrag liefern können, wie es die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen schon jetzt tut.

2.2.1.2 Daneben sollte die Kommission auch weiterhin allgemeine Strategien entwickeln, um die Möglichkeiten für eine stärkere Präsenz von Frauen in Entscheidungsgremien zu erweitern, wie z.B. Maßnahmen gegen die noch immer bestehende Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und Strategien für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den EU-Mitgliedstaaten, Gleichstellungsstrategien sowie Gleichstellungspläne am Arbeitsplatz.

2.2.2 Den Forderungen des Parlaments an die Adresse der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und der organisierten Zivilgesellschaft in der EU kann sich der EWSA insgesamt anschließen. Der Ausschuss ist auf die meisten dieser Forderungen im Rahmen eines Fragebogens eingegangen, den er 2003 an alle (zum damaligen Zeitpunkt) 222 Mitglieder versandte⁽²⁾. 107 Mitglieder haben den Fragebogen ausgefüllt zurückgesandt, was einer Antwortquote von ca. 50 % entspricht⁽³⁾.

⁽²⁾ Siehe „Report on balanced decision making in the EESC“ (J. Oldersma, N. Lepeshko, A. Woodward), VUB Brüssel/Universität Leiden, September 2004, nur in englischer Sprache abrufbar über die Website der Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses: http://www.es-c.eu.int/sections/soc/docs/balanced_decisionmaking_eesc.pdf.

⁽³⁾ Wenn der Fragebogen von zwei oder mehr Personen, die die gleiche Organisation vertreten, ausgefüllt wurde, wurden diese Antworten als eine Antwort gezählt.

2.2.2.1 Die eingegangenen Antworten verteilen sich relativ gleichmäßig auf die drei Gruppen des EWSA, mit 34 % von der Gruppe I (Arbeitgeber), 31 % von der Gruppe II (Arbeitnehmer) und 34 % von der Gruppe III (Verschiedene Interessen).

2.2.2.2 Der Frauenanteil unter den EWSA-Mitgliedern lag zum Zeitpunkt der Umfrage bei 23 % ⁽⁴⁾.

2.2.2.3 Organisationen mit einem höheren Frauenanteil waren bei den Antworten vermutlich leicht überrepräsentiert. Das Gesamtbild könnte daher etwas „frauenfreundlich“ ausgefallen sein.

2.2.3 Im Fragebogen wurde nacheinander nach der Art der Organisation, dann nach Führungsstruktur, der Vertretung der Organisation auf verschiedenen Ebenen in anderen Organisationen und Foren, nach dem Frauenanteil und nach Gleichstellungsstrategien gefragt.

2.2.4 Außerdem wurden die Ergebnisse einer Sachverständigenanhörung über die Lage und die Erfahrungen in Belgien, Spanien und den skandinavischen Ländern ausgewertet und Unterlagen von EWSA-Mitgliedern herangezogen. Das Material bezog sich jedoch hauptsächlich auf die Gewerkschaften. Wie bei der Entschließung und dem Bericht des Parlaments lagen kaum Daten in Bezug auf die Lage bei den Arbeitgebern vor, und zu anderen Organisationen standen fast gar keine Informationen zur Verfügung ⁽⁵⁾.

2.2.5 Die Ergebnisse der Umfrage und die Auswertung des weiteren Informationsmaterials untermauern den ersten, durch die Entschließung des Parlaments vermittelten Eindruck: a) stehen statistische Angaben tatsächlich nur sehr eingeschränkt zur Verfügung; Gewerkschaften bilden die einzige Ausnahme, doch werden auch hier die positiven Entwicklungen der jüngeren Zeit nicht angemessen berücksichtigt ⁽⁶⁾, und b) ist ein Vergleich der Informationen über die einzelnen Organisationen nicht einfach bzw. sogar problematisch, wie z.B. bei Organisationen, denen natürliche Personen angehören (wie Gewerkschaften), und Organisationen, deren Mitglieder wiederum Organisationen sind (wie Unternehmen). Unterschiedliche Organisationsmerkmale (z.B. Organisationen von Landwirten oder KMU) erfordern womöglich unterschiedliche Verfahrensweisen bei der Beurteilung einer ausgewogenen Vertretung von Männern und Frauen. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass ein geringer Frauenanteil in Entscheidungsgremien nicht unbedingt ein Beweis für das Nichtvorhandensein von Gleichstellungsstrategien in einer Organisation ist.

2.2.6 Ein Kritikpunkt an der EP-Entschließung war, dass der Schwerpunkt hier nur auf quantitativen Aspekten der Vertretung liegt und qualitative Aspekte der Beschlussfassung in Organisationen außer Acht gelassen worden sind, bei der

⁽⁴⁾ Im Anschluss an die Erweiterung (im Mai 2004) hat sich dieser Prozentsatz auf 26 % erhöht.

⁽⁵⁾ UNICE hat dem Parlament im Jahr 2002 zweimal mehr Daten zur Verfügung gestellt, als letztlich in den Bericht aufgenommen wurden.

⁽⁶⁾ Beispielsweise stieg der Anteil der Teilnehmerinnen an EGB-Kongressen von Anfang der 1990er Jahre bis Anfang des 21. Jahrhunderts von 10-12 % auf 30 %, im Exekutivausschuss liegt er nun bei 25 %, im Lenkungsausschuss bei 32 %. Auch die dem EGB angeschlossenen Organisationen haben positive Veränderungen aufzuweisen, z.B. haben die meisten eine Abteilung für Frauen eingerichtet.

Frauen mitunter eine größere Rolle spielen, als die offizielle Vertretung vermuten ließe. Ungeachtet der Relevanz der qualitativen Aspekte hat der EWSA beschlossen, diese nicht umfassend zu erörtern; er hat in seinem Fragebogen jedoch die Vertretung von Frauen in Führungspositionen mit einbezogen. Den qualitativen Aspekten der Beschlussfassung sollten die wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen mitsamt ihren europäischen Verbänden sowie auch das Europäische Parlament und die Europäische Kommission mehr Aufmerksamkeit widmen.

2.2.7 Mit Blick auf einschlägige strategische und praktische Maßnahmen wirtschaftlicher und sozialer Interessengruppen in der EU hat sich der EWSA entschieden, eine integrierte Analyse der Strategien für eine ausgewogene Vertretung (nationale und europäische Ebene (einschließlich des sozialen Dialogs) und internationale Ebene) vorzunehmen.

2.2.7.1 Die Europäischen Betriebsräte wurden nicht in die Untersuchung einbezogen, da dies einen umfangreichen separaten Forschungsaufwand erforderlich gemacht hätte, für den andere über bessere Voraussetzungen verfügen als der EWSA ⁽⁷⁾.

2.2.8 Der EWSA verweist auf den Aktionsrahmen für die Geschlechtergleichstellung von EGB, UNICE/UEAPME und CEEP vom 1. März 2005, in dem die Förderung der Beteiligung von Frauen am Beschlussfassungsprozess eine der vier Prioritäten darstellt.

2.3 Besondere Bemerkungen (basierend auf den Umfrageergebnissen)

2.3.1 Beinahe die Hälfte der beiden Grundtypen der im EWSA vertretenen Organisationen (einerseits verschiedene Dachverbände und andererseits Organisationen mit Einzelpersonen als Mitgliedern) weist einen hohen Anteil weiblicher Mitglieder auf (40 % oder mehr). Nur 10-15 % fallen in die Kategorie mit einem geringen Frauenanteil (0-19 %). Insgesamt liegt der Frauenanteil der vertretenen Organisationen bei 36 %. (NB: Wie oben erwähnt, lag der Frauenanteil im EWSA zu diesem Zeitpunkt bei 23 %.)

2.3.2 Frauen in diesen Organisationen sind meistens leitende Angestellte, weniger häufig nehmen sie als Delegierte am Kongress der Organisation teil, gehören der Geschäftsleitung oder gar dem Vorstand an.

2.3.3 Dies erklärt wahrscheinlich zu einem großen Teil den relativ geringen prozentualen Frauenanteil unter den EWSA-Mitgliedern, da viele seiner Mitglieder aus der Vorstandsebene stammen.

⁽⁷⁾ Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen hat Europäische Betriebsräte untersucht („European Works Councils in Practice“, 2004). Diese Untersuchung enthält einige Fallstudien. Sie ergab, dass - bis auf kleinere Ausnahmen - die Vertretung von Frauen die Zusammensetzung des Personals nicht gut widerspiegelte. Dies ist vermutlich auf die Zusammensetzung von Betriebsräten in den betroffenen Unternehmen auf nationaler Ebene zurückzuführen.

2.3.4 Diejenigen Organisationen, die eine hohe Zahl von Frauen in den EWSA entsenden, rekrutieren diese Vertreterinnen aus ihren leitenden Angestellten oder greifen auf andere (flexiblere) Verfahrensweisen zurück, anstatt ausschließlich Vertreter der höchsten internen Entscheidungsebene zu entsenden.

2.3.5 Bei der Vertretung in nationalen oder internationalen Foren bevorzugen die meisten Organisationen eine gemischte Vertretung; Vorstandsmitglieder kommen erst an zweiter Stelle.

2.3.6 Ein großer Teil der im EWSA vertretenen Organisationen ist nicht am Ausschuss für den sozialen Dialog beteiligt (ca. ein Viertel). Ein Drittel der Organisationen, die hieran beteiligt sind, entsendet eine gemischte Vertretung oder Vorstandsmitglieder.

2.3.7 Eine der vom Parlament ausgemachten Strategien zum Erreichen einer ausgewogeneren Vertretung von Frauen in Entscheidungsgremien ist die Einrichtung von Frauenstrukturen innerhalb der Organisation. Gleichzeitig merkt das Parlament an, dass diese Strukturen häufig auf eine symbolische Geste oder ein isoliertes Diskussionsforum beschränkt bleiben. Solche Strukturen sollten dem Parlament zufolge Frauen daher nicht vom Entscheidungsprozess isolieren, sondern sie im Gegenteil integrieren und stärker einbinden. Der EWSA schließt sich dieser Auffassung an.

2.3.7.1 Auch erwähnt das Parlament, dass Mentoring (Begleitung) innerhalb von Organisationen und die Schaffung von Frauennetzwerken sehr wichtig sind, um Frauen auf Führungsaufgaben vorzubereiten.

2.3.8 Nur eine Minderheit der Organisationen, deren Vertreter auf den EWSA-Fragebogen geantwortet haben (33 %), verfügt über eine separate Nebenorganisation bzw. eine angeschlossene Organisation für weibliche Mitglieder. In fast allen Fällen sind diese Strukturen in der Organisationsleitung vertreten, beinahe die Hälfte von ihnen verfügt über andere Einflusskanäle in den Organisationen. Bei 15 % haben die weiblichen Führungskräfte und Mitglieder ein Netzwerk geschaffen, 4 % haben beides (d.h. sowohl eine separate Nebenorganisation bzw. eine angeschlossene Organisation als auch Netzwerke).

2.3.8.1 Separate Organisationen und Netzwerke sind vor allem bei Organisationen der Gruppe II (d.h. Gewerkschaften) zu finden: ca. 50-75 %. In Gruppe III liegt der Anteil zwischen 19 und 39 %, in der Gruppe I tritt dieses Phänomen mit 6-19 % deutlich seltener auf. Nebenorganisationen sind bei landwirtschaftlichen Organisationen nicht unüblich (33 %), etwa 10 % wurden von Verbraucher- und Gesundheitsorganisationen gemeldet.

2.3.9 Das Vorhandensein von Strategien zur Karriereförderung von Frauen, insbesondere zur Vorbereitung auf Führungsaufgaben, wird von 46 % der antwortenden Organisationen bejaht. Fort- und Weiterbildung stehen an erster Stelle (26 %), danach kommen Strategien zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Betreuungsmöglichkeiten (22 %) und Monitoring/Benchmarking (19 %). Diese Formen der Karriereförderung gibt es jedoch nur bei einem Viertel der Organisationen.

2.3.10 Besondere Aufmerksamkeit für weibliche Mitglieder und Angestellte zeigt sich auch in der Erhebung von Statistiken zum Frauenanteil der Organisation. Fast die Hälfte der vertretenen Organisationen (48 %) berichten, dass sie solche Statistiken führen, die meisten werden jährlich aktualisiert (67 %).

2.3.10.1 Organisationen der Gruppe II sind in diesem Bereich deutlich am aktivsten (über 50 %), danach folgen Organisationen der Gruppe III mit ca. 33 %. Die Prozentsätze in der Gruppe I sind relativ gering. Hier liegt eine bemerkenswerte Diskrepanz zwischen den sehr wenigen gemeldeten geführten Statistiken (1 %) und den gemeldeten Strategien zur Karriereförderung (11 %) vor.

2.3.11 In 75 % der 61 genannten Fälle, in denen es Strategien zur Karriereförderung von Frauen gibt, wird berichtet, dass diese erfolgreich sind. 40 Organisationen verfügen über eine Gleichstellungsstelle bzw. über eine/n Gleichstellungsbeauftragte/n, wobei es sich in der Hälfte dieser Fälle um eine Vollzeitstelle handelt.

2.3.11.1 49 % berichten von einem Erfolg in Form von mehr weiblichen Führungskräften, 46 % melden mehr weibliche Angestellte in höheren Positionen.

2.3.12 Gleichstellungsinitiativen sind häufig bei Gewerkschaften (Gruppe II) zu finden (68 %), bei Organisationen der Gruppe III liegt der Prozentsatz bei 25 %, bei Gruppe I bei 5 %.

2.3.13 Einige Organisationen (33 Mitglieder) geben an, dass Fragen zu Strategien zur Karriereförderung von Frauen und Gleichstellungsinitiativen für sie nicht zutreffend sind.

2.3.14 Der Frauen- bzw. Männeranteil bei der Vertretung der wirtschaftlichen und sozialen Organisationen im EWSA scheint im Großen und Ganzen dem Verhältnis Frauen/Männer bei der Vertretung auf internationaler Ebene zu entsprechen, jedoch sehr viel weniger dem Verhältnis beim sozialen Dialog und gar nicht dem Verhältnis bei der Vertretung in nationalen Foren.

2.3.15 Wenn man berücksichtigt, dass bei den eingegangenen Antworten der Gruppe I das Verhältnis Männer/Frauen in den Organisationen mit 70/30 % angegeben wird, ist ihr Frauenanteil im EWSA relativ hoch (35 %) und bedeutend höher als die entsprechenden Zahlen der Gruppe II (25 % im EWSA gegenüber 60/40 % in ihren Organisationen) und der Gruppe III (27 % bzw. 65/35 %).

2.3.16 Der Frauenanteil auf der Führungsebene der Organisationen hat sich in der Untersuchung als wichtiger Faktor für die Entsendung eines hohen Frauenanteils in den EWSA herausgestellt (vgl. Ziffern 2.3.2 und 2.3.3). Das Parlament hat die „Sozialpartner“ (die wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen) dazu aufgefordert, „ihre Repräsentationsmechanismen und Auswahlverfahren zu überprüfen, eine ausgewogene Vertretung von Männern und Frauen in den Mittelpunkt zu stellen und sie in ihre Satzung aufzunehmen“⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ PE 315.516, A5-0279/2002.

2.3.16.1 In seiner Umfrage fragte der EWSA mit Blick auf das zahlenmäßige Verhältnis Männer/Frauen in Entscheidungsgremien danach, wie neue Vorstandsmitglieder ernannt werden. Kooptierung stellte sich für Frauen als offenbar besonders nachteilig heraus, darauf folgen Vorstände, die von den vertretenen Organisationen benannt werden. Verfahren, deren Auswirkungen für positiver gehalten werden, werden zu selten genannt, um sie als sichere Grundlage für Schlussfolgerungen heranziehen zu können.

2.3.17 In Bezug auf das durchschnittliche zahlenmäßige Verhältnis zwischen Männern und Frauen in Entscheidungsgremien bei den Strategien zur Karriereförderung von Frauen stellte sich heraus, dass nur zahlenmäßige Ziele zu einer stärkeren Präsenz von Frauen in Entscheidungsgremien zu führen scheinen. Doppelkandidaturen und Quoten, die in der Debatte über Strategien von Parteien in der EU eine große Rolle spielen, wurden kaum angekreuzt.

Brüssel, den 14. Februar 2006

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

ANHANG

zur Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Der nachstehende Teil der Stellungnahme der Fachgruppe wurde zugunsten der vom Plenum angenommenen Änderungen gestrichen; auf ihn entfielen mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen:

Ziffer 1.8

„Quoten werden von vielen Experten befürwortet. Es ist jedoch nicht gesagt, dass Quoten für wirtschaftliche und soziale Organisationen empfehlenswert sind. Dieses Instrument, das sich in einigen Ländern in der Politik als wirksam erwiesen hat, verdient es jedoch, von den betroffenen Organisationen und der Kommission näher untersucht zu werden.“

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 42

Nein-Stimmen: 55

Stimmenthaltungen: 8

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgender Vorlage „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte — Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ihre Tätigkeiten in den Bereichen nach Titel VI des Vertrags über die Europäische Union auszuüben“

(KOM(2005) 280 endg. — 2005/0124-0125 (CNS))

(2006/C 88/10)

Der Rat beschloss am 22. September 2005, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 24. Januar 2006 an. Berichterstatter war Herr SHARMA, Mitberichterstatterin Frau LE NOUAIL MARLIÈRE.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 424. Plenartagung am 14./15. Februar 2006 (Sitzung vom 14. Februar) mit 94 Ja- Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsdokuments

1.1 Zweck der vorliegenden Vorschläge ist es, das Mandat der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) auszuweiten und gemäß dem Beschluss des Europäischen Rates vom 13. Dezember 2003 eine Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zu errichten.

1.2 Der wichtigste Unterschied zwischen den bestehenden Rechtsvorschriften und den vorliegenden Vorschlägen besteht darin, dass letztere den Anwendungsbereich wie in den von der UNO, der ILO und dem Europarat anerkannten Regulierungssystemen von der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auf alle in der Charta genannten Grundrechtsbereiche ausweiten; davon unberührt bleiben diejenigen Bereiche, die bereits durch die Tätigkeiten anderer Gemeinschaftsagenturen abgedeckt sind.

1.3 Die Agentur prüft, ob die Grundrechte in der Union, in den Mitgliedstaaten (bei der Umsetzung des Rechts der Union) und den Bewerberländern und potenziellen Bewerberländern, die sich an der Agentur beteiligen, gewahrt werden. Außerdem kann die Kommission die Agentur ersuchen, Informationen und Analysen über Drittländer vorzulegen, mit denen die Gemeinschaft Assoziierungsabkommen oder Abkommen mit Menschenrechtsbestimmungen geschlossen oder Verhandlungen über solche Abkommen eröffnet hat oder mit denen sie die Aufnahme entsprechender Verhandlungen plant.

1.4 Mit der Errichtung der Agentur soll den zuständigen Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in Bezug auf die Grundrechte Unterstützung gewährt und es sollen ihnen Fachkenntnisse bereitgestellt werden, um ihnen die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte zu erleichtern, wenn sie in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Maßnahmen ergreifen oder Aktionen festlegen.

1.5 Die Agentur wird im Rahmen ihrer thematischen Tätigkeitsbereiche in völliger Unabhängigkeit Daten über die praktischen Auswirkungen von Maßnahmen der Union auf die Grundrechte und über bewährte Vorgehensweisen zum Schutz und zur Förderung der Grundrechte zusammentragen und bewerten, Gutachten über politische Entwicklungen im Bereich der Grundrechte ausarbeiten, die Öffentlichkeit für sämtliche EU-relevanten Rechtstexte und Regulierungsinstrumente sensi-

bilisieren und den Dialog mit der Zivilgesellschaft fördern sowie Maßnahmen zur Koordinierung und Vernetzung mit verschiedenen Akteuren dieses Bereichs einleiten. Sie verfügt jedoch nicht über einen Streitbeilegungsmechanismus.

1.6 Mit dem vorliegenden Vorschlag wird die Agentur ermächtigt, ihre Tätigkeiten in den von Titel VI des Vertrags über die Europäische Union abgedeckten Bereichen auszuüben.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt den Beschluss des Europäischen Rates über die Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (im Folgenden kurz „Agentur“ genannt), der darauf abzielt, die in Artikel 6 des EU-Vertrags festgeschriebenen Prinzipien und Praktiken zu stärken. Damit wird ein Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung der Grundrechte in der Europäischen Union geschaffen, der auch zu einer besseren Koordinierung einzelstaatlicher Maßnahmen zum Schutz der Grundrechte genutzt werden könnte. Zahlreiche Elemente des von der Kommission vorgelegten Vorschlags werden vom Ausschuss positiv bewertet; insbesondere sind dies

- die Heranziehung der Grundrechtecharta als Bezugspunkt für das Mandat der Agentur; zum ersten Mal sind damit soziale und kulturelle Rechte untrennbar verbunden und gleich wichtig. In diesem Zusammenhang kann die Agentur auch im Hinblick auf die Beziehungen der EU zu Drittstaaten frühzeitig auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung sozialer Rechte hinweisen;
- die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Agentur auf Angelegenheiten der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen aufgrund des gleichzeitig vorgeschlagenen Ratsbeschlusses;
- die Möglichkeit, die Agentur im Rahmen des gemäß Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union eingeleiteten Verfahrens um fachliche Unterstützung zu ersuchen;
- die Maßnahmen, die vorgeschlagen wurden, um die Unabhängigkeit des Verwaltungsrates, des Direktors und des Grundrechteforums (im Folgenden kurz „Forum“ genannt) der Agentur zu gewährleisten und somit das öffentliche Interesse zu wahren;

— die Einbindung der Bewerberländer und potenziellen Bewerberländer.

2.2 Der Ausschuss zeigt sich darüber erfreut, dass die Kommission im zweiten Erwägungsgrund ihres Verordnungsvorschlags die Rechtsgrundlagen aufzählt, auf welchen das Recht auf Schutz von Bürgern wie auch Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union beruht. Dort heißt es: „*In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union werden die Rechte bekräftigt, die sich vor allem aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, aus dem Vertrag über die Europäische Union und den Gemeinschaftsverträgen, aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, aus den von der Gemeinschaft und dem Europarat beschlossenen Sozialchartas sowie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ergeben.*“

Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass ein Gleichgewicht zwischen Sicherheitserfordernissen, insbesondere den Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, und dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten in der Union gefunden werden muss. Durch einige der im Zusammenhang mit den Anschlägen vom 11. September sowie jenen in Madrid und London von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus könnten die Menschenrechte und die Grundfreiheiten beschnitten werden. Eine der größten Schwächen der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit besteht darin, dass die in diesem Zusammenhang ergriffenen Maßnahmen außerhalb des Gemeinschaftsrahmens verbleiben und überwiegend anhand der zwischenstaatlichen Methode (dritter Pfeiler) erarbeitet werden. Die Europäische Union spielt daher nur eine sehr beschränkte Rolle. Außerdem mangelt es dem Entscheidungsprozess aufgrund des Wegfalls der Kontrolle durch das Europäische Parlament und den Europäischen Gerichtshof an Transparenz. Die Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs der neuen Agentur auf Aspekte im Zusammenhang mit der dritten Säule der EU (Titel VI EUV) wäre entscheidend, um in der EU-Politik ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Freiheit, Sicherheit und Recht zu gewährleisten⁽¹⁾.

2.3 Der Ausschuss anerkennt den einschlägigen Sachverstand und den bereits bestehenden Mechanismus zur Überwachung der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten des Europarates einschließlich der in der revidierten Europäischen Sozialcharta festgeschriebenen einklagbaren Rechte. Darüber hinaus anerkennt er die Zuständigkeit des Europarates und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte für nicht in den Zuständigkeitsbereich der Agentur fallende Menschenrechtsverletzungen im Sinne der einschlägigen Konventionen und des Völkerrechts. Eine engere Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen Agentur und Europarat ist daher von größter Bedeutung.

Die Agentur soll sich, ebenso wie der Europäische Gerichtshof bei seinen Stellungnahmen und Urteilen, im Hinblick auf die Auslegung und Anwendung des Primärrechts und des abgeleiteten Rechts der EU auf internationale Übereinkommen stützen.

Der Ausschuss wiederholt seine Forderung an die EU, der europäischen Menschenrechtskonvention und der überarbeiteten

Sozialcharta des Europarates beizutreten, sobald sie über die dafür erforderlichen Kompetenzen verfügt.

2.4 Der Ausschuss bedauert sehr, dass im Vorschlag keine stärkere Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in den Verwaltungsrat bzw. das Forum der neuen Agentur vorgesehen ist bzw. befürwortet wird. Dies steht im Gegensatz zum Weißbuch „Europäisches Regieren“, in dem es heißt: „*Die Zivilgesellschaft spielt insofern eine wichtige Rolle, als sie den Belangen der Bürger eine Stimme verleiht und Dienste erbringt, die den Bedürfnissen der Bevölkerung entgegenkommen. [...] Die Zivilgesellschaft betrachtet Europa mehr und mehr als eine gute Plattform für politische und gesellschaftliche Veränderungen. Dies bietet eine echte Möglichkeit zur Erweiterung der Debatte über Europas Rolle, eine Chance, um die Bürger aktiver an der Verwirklichung der Unionsziele zu beteiligen und ihnen strukturierte Kanäle für Feedback, Kritik und Protest anzubieten*“⁽²⁾.

2.5 Verwaltungsrat und Forum der Agentur sollten nicht nur aus Juristen und Wissenschaftlern, sondern aus Mitgliedern unterschiedlicher Organisationen bestehen, und zwar insbesondere aus Vertretern von Nichtregierungsorganisationen, der Sozialpartner sowie im kulturellen, kirchlichen und karitativen Bereich tätigen Gruppierungen, die sich für die Grundrechte von Randgruppen und sozial Benachteiligten einsetzen.

3. Besondere Bemerkungen

3.1 Rechtsgrundlage für die Errichtung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

3.1.1 Es lässt sich die Auffassung vertreten, dass Artikel 308 des EG-Vertrags und ein Ratsbeschluss nach Titel VI des Vertrags über die Europäische Union keine ausreichende Rechtsgrundlage darstellen, um die Agentur zu ermächtigen, ihre Tätigkeit in den Bereichen auszuüben, für die Unionsrecht gilt. Artikel 308 EGV ermächtigt die Gemeinschaft — und nicht die Union —, die zur Erreichung eines Zieles der Gemeinschaft erforderlichen Maßnahmen einstimmig zu beschließen, wenn die entsprechenden Befugnisse nicht im EG-Vertrag vorgesehen sind. Das heißt, dass die Gewährleistung der uneingeschränkten Achtung und des Schutzes der Grund- und Menschenrechte bei der Ausübung der Tätigkeit der Gemeinschaft zwar eines ihrer allgemeinen Ziele ist, zu diesem Zweck jedoch keine besonderen Befugnisse im Vertrag vorgesehen sind.

3.1.2 Mit dem vorgeschlagenen Ratsbeschluss soll die Agentur daher ermächtigt werden, ihre Tätigkeit auf die Bereiche nach Titel VI EU-Vertrag auszuweiten.

3.1.3 Der Ausschuss hebt hervor, dass der Schutz und die Förderung der Menschenrechte zu den gemeinsamen Werten und Zielen der Union gehören, wie sie in Artikel 6 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union beschrieben werden. Dort heißt es: „*Die Union stützt sich auf die Mittel, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind.*“ Der Ausschuss fordert daher den Rat dazu auf, die Agentur gemäß Artikel 6 Absatz 4 des EU-Vertrags auf eine solide Rechtsgrundlage zu stellen, sodass sichergestellt ist, dass sie über die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Befugnisse verfügt.

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA zum „Haager Programm - Freiheit, Sicherheit und Recht“ vom 15. Dezember 2005 (Berichtersteller: Herr Pariza Castaños) - ABL C 65 vom 17.3.2006.

⁽²⁾ KOM(2001) 428 endg., S. 19-20.

3.2 Aufgaben der Agentur (Artikel 4)

3.2.1 Der Ausschuss empfiehlt, in den das Ziel der Agentur betreffenden Artikel 2 einen neuen Absatz einzufügen, der besagt, dass eine der Aufgaben der Agentur darin besteht, Empfehlungen auszusprechen, auf die sich die Institutionen und Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Gemeinschaft sowie die Mitgliedstaaten bei ihren Maßnahmen und der Gestaltung ihres Handlungsfeldes im Bereich der Grundrechte stützen können. Darüber hinaus sollte ihr die Aufgabe übertragen werden, darüber zu informieren, welche rechtlichen Schritte einzelstaatliche Gremien zum Schutz der Menschenrechte ergreifen können, um solchen Personen oder Gruppen zu ihrem Recht zu verhelfen, die durch dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit widersprechende Rechtsakte oder staatliche Praktiken benachteiligt werden.

Die Agentur verfasst einen jährlichen Bericht über die Umsetzung der Grundrechte in der EU und regelmäßige Berichte im Rahmen ihrer Beziehungen zu internationalen Einrichtungen, insbesondere Handels- und Entwicklungshilfeeinrichtungen, sowie im Rahmen der Assoziierungsabkommen und des Abkommens von Cotonou.

3.2.2 Der Ausschuss empfiehlt ferner, dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission die Möglichkeit zu eröffnen, die Agentur damit zu beauftragen, zu Vorschlägen für Rechtsakte und Maßnahmen der EU (einschließlich der externen Politiken wie etwa den Handelsbeziehungen mit den Entwicklungsländern) einen Bewertungsbericht über deren Vereinbarkeit mit der Grundrechtecharta zu erstellen. Das Recht der Agentur, in Übereinstimmung mit bzw. auf Vorschlag des Verwaltungsrates aus eigener Initiative eine Bewertung eines jedweden Vorschlags für einen Rechtsakt der EU unabhängig von dessen Gegenstand vorzunehmen, bleibt davon unberührt.

3.3 Tätigkeitsbereiche (Artikel 5)

3.3.1 Aus den im Rahmen der Konsultation eingegangenen Antworten geht hervor, dass 90 % der Teilnehmer sichergestellt haben wollen, dass sich auch die neue Agentur schwerpunktmäßig mit der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit befasst. Der Ausschuss befürwortet daher den Vorschlag der Kommission (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b), dass die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit stets zu den im Mehrjahresrahmen festgelegten thematischen Tätigkeitsbereichen der Agentur gehören soll.

3.3.2 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass innerhalb des Verwaltungsrates der Agentur ein spezieller Ausschuss für die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit eingerichtet werden sollte, der die Richtung vorgibt und sicherstellen soll, dass die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit — wie in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b vorgesehen — stets zu den Tätigkeitsbereichen der neuen Agentur gehört. Ferner sollten die für die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit notwendigen Mittel bereit gestellt werden.

3.4 Verwaltungsrat (Artikel 11)

3.4.1 Zusammensetzung

Der Ausschuss spricht sich dafür aus, dass in der Agentur alle Interessenträger vertreten sind, und ist der Auffassung, dass

dies auch für die Zusammensetzung des Verwaltungsrates⁽³⁾ gelten sollte. Er bedauert in diesem Zusammenhang, dass im Verordnungsvorschlag keine stärkere Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in den Verwaltungsrat der neuen Agentur vorgesehen ist bzw. befürwortet wird.

In ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ erklärt die Kommission, dass „der Wirtschafts- und Sozialausschuss [...] zur Entwicklung neuer Beziehungen gegenseitiger Verantwortlichkeit zwischen den Institutionen und der Zivilgesellschaft in Übereinstimmung mit dem in Nizza geänderten Artikel 257 des EG-Vertrags⁽⁴⁾ beitragen [muss]“. Der Ausschuss vertritt daher die Auffassung, dass er eine von ihm benannte Persönlichkeit in den Verwaltungsrat der Agentur entsenden sollte.

3.4.2 Governance der Agentur

Der Ausschuss ist hinsichtlich der Unabhängigkeit der Agentur sowohl gegenüber den EU-Institutionen als auch den Mitgliedstaaten besorgt. Die bisherigen Erfahrungen mit der EUMC haben gezeigt, dass „Mitgliedstaaten, [...] wenn sie sich von der Arbeit der Beobachtungsstelle gestört fühlen, zuweilen versuchen, auf deren Leitung Einfluss zu nehmen.“⁽⁵⁾ Angesichts der Tatsache, dass es oftmals einzelne, eigenständig handelnde bzw. mehrere im Rat vertretene Mitgliedstaaten sind, die gemeinsam handeln, die sich bei der Umsetzung von EU-Recht Verstöße gegen die Grund- und Menschenrechte zuschulden kommen lassen, sollte die Agentur vor politischer Einflussnahme seitens der Mitgliedstaaten geschützt werden. Darüber hinaus muss die Bestellung unabhängiger Mitglieder des Verwaltungsrats der Agentur sichergestellt werden.

Die Verwaltung der Agentur muss einer kritischen Prüfung durch die Öffentlichkeit standhalten können. Im Weißbuch „Europäisches Regieren“ wurden fünf Grundsätze für gutes Management festgelegt, und zwar Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz. Der Ausschuss empfiehlt, den Verwaltungsrat der Agentur im Zuge eines offenen und transparenten Verfahrens zu bestellen. Die Kommission sollte den Mitgliedstaaten darüber hinaus Anforderungsprofile für die Mitglieder des Verwaltungsrates übermitteln. Das Einstellungsverfahren sollte transparenter gestaltet werden, indem Informationen über die Stellenausschreibungen durch die Schaltung von Anzeigen in einzelstaatlichen Medien öffentlich zugänglich gemacht und mittels bestehender staatlicher und europäischer Netzwerke verbreitet werden.

Darüber hinaus müssen sowohl der Haushaltsplan (Artikel 19 Absatz 3) als auch der Mehrjahresrahmen (Artikel 5 Absatz 1) der Agentur von der Kommission bestätigt werden. Um die Unabhängigkeit der Agentur sowie die weitest mögliche Einhaltung der Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen bezüglich der Anforderungen an einzelstaatliche Menschenrechtsinstitutionen zu gewährleisten, müssen entsprechende Mechanismen eingerichtet werden.

⁽³⁾ Stellungnahme des EWSA zur „Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ (Berichterstatter: Herr Sharma) CESE 1615/2003, Ziffer 3.3.3 (ABl. C 80 vom 30.3.2004).

⁽⁴⁾ Vertrag von Nizza, Art. 257, ABl. C 80 vom 10.1.2001, S. 26.

⁽⁵⁾ Stellungnahme des EWSA zur „Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ (Berichterstatter: Herr Sharma) CESE 1615/2003, Ziffer 3.3.4 (ABl. C 80 vom 30.3.2004).

3.4.3 Zahl der Sitzungen des Verwaltungsrates

Der Ausschuss empfiehlt die Abhaltung von mehr als einer Sitzung des Verwaltungsrates pro Jahr, damit dessen Mitglieder verstärkt zur Rechenschaft gezogen und in die Arbeit der Agentur eingebunden werden können.

3.5 Exekutivausschuss (Artikel 12)

Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass sich der Exekutivausschuss aus dem Vorsitzenden und dem stellvertretenden Vorsitzenden des Verwaltungsrates sowie zwei Kommissionsvertretern zusammensetzt. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass dies einen hohen Anteil an Vertretern der Kommission darstellt, wodurch die Unabhängigkeit der Agentur in Frage gestellt werden könnte. Er empfiehlt daher, die Zahl der Mitglieder des Verwaltungsrates im Exekutivausschuss von zwei auf fünf zu erhöhen.

Der Ausschuss möchte wie bereits unter Ziffer 2.3 noch einmal darauf hinweisen, dass eine engere Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen der Agentur und dem Europarat wünschenswert ist und die Schaffung einer Kultur der Menschenrechte in der Europäischen Union oberste Priorität hat. Der Ausschuss empfiehlt daher, dass eines der im Exekutivausschuss der Agentur vertretenen Verwaltungsratsmitglieder vom Europarat entsandt werden sollte. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die Agentur und der Europarat die Synergien nutzen und sich wechselseitig ergänzen.

3.6 Grundrechteforum (Artikel 14)

3.6.1 Der Ausschuss bedauert, dass im Verordnungsvorschlag keine stärkere Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in das Grundrechteforum der neuen Agentur vorgesehen ist bzw. befürwortet wird. Die verschiedenen Interessenträger, also Nichtregierungsorganisationen, die Sozialpartner sowie im kulturellen, kirchlichen und karitativen Bereich tätige Gruppierungen, die sich für den Schutz der Menschenrechte einsetzen, sollten im Grundrechteforum stark vertreten sein. Der Ausschuss empfiehlt daher, dass mindestens ein Drittel der Mitglieder des Grundrechteforums Vertreter der Zivilgesellschaft sind.

3.6.2 Im Vorschlag der Kommission ist vorgesehen, dass der Direktor der Agentur den Vorsitz des Forums führt. Das Forum sollte jedoch als Beratungsgremium für den gesamten Verwaltungsrat und nicht nur für den Direktor der Agentur fungieren. Der Vorsitz des Forums sollte daher dem Vorsitzenden des Ver-

waltungsrates übertragen werden, um so eine enge Verbindung zwischen den beiden Gremien zu gewährleisten.

3.6.3 Der Sachverstand des bereits bestehenden Netzes unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Grund- und Menschenrechte sollte nicht ungenutzt bleiben. Der Ausschuss empfiehlt daher, dass das Netz unabhängiger Sachverständiger im Grundrechteforum vertreten sein sollte.

3.7 Unabhängigkeit und öffentliches Interesse (Artikel 15)

3.7.1 Um die Unabhängigkeit der Agentur sowie die weitest mögliche Einhaltung der Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen bezüglich der Anforderungen an einzelstaatliche Menschenrechtsinstitutionen zu gewährleisten, müssen entsprechende Mechanismen eingerichtet werden. Der Ausschuss empfiehlt daher, Artikel 15 Absatz 1, der besagt, dass „die Agentur [...] ihre Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahr[nimmt]“, durch folgenden Wortlaut zu ersetzen:

„Die Agentur nimmt ihre Aufgaben in völliger Unabhängigkeit und unter Einhaltung der Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen bezüglich der Anforderungen an einzelstaatliche Menschenrechtsinstitutionen wahr.“

3.8 Finanzbestimmungen (Kapitel 5), Aufstellung des Haushaltsplans (Artikel 19)

Der Ausschuss bekräftigt erneut, dass die Agentur gemäß den Pariser Prinzipien mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestattet werden muss, sodass sie ihre Aufgaben wahrnehmen und ihrer Tätigkeit nachkommen kann. Ziel der Mittelzuweisung sollte sein, der Agentur ausreichend Personal, Räumlichkeiten und Mittel für Programme zur Verfügung zu stellen. Ohne entsprechende Bestimmungen hinsichtlich der Mittelzuweisung wäre die Agentur anfällig für politische Einflussnahme seitens der EU-Organe und der Mitgliedstaaten.

3.8.1 Der Ausschuss empfiehlt daher, vor Artikel 19 Absatz 1 folgende Bestimmung einzufügen:

„1. a) Der Agentur werden von der Europäischen Union ausreichende Mittel zugewiesen, sodass sie in der Lage ist, ihre Tätigkeit während des einjährigen Haushaltszeitraumes auszuüben. Die Agentur kann in Ausnahmefällen zusätzliche Mittel für besondere bzw. zusätzliche Aufgaben beantragen, deren Kosten im Haushaltsplan nicht berücksichtigt wurden.“

Brüssel, den 14. Februar 2006

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

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Repräsentativität der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft im Rahmen des zivilen Dialogs“

(2006/C 88/11)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 25. September 2003 gemäß Artikel 29 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Die Repräsentativität der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft im Rahmen des zivilen Dialogs“.

Der Ausschuss setzte gemäß Artikel 19 Absatz 1 seiner Geschäftsordnung einen Unterausschuss für die Vorarbeiten ein.

Der Unterausschuss nahm den Entwurf seiner Stellungnahme am 12. Januar 2006 an. Berichterstatter war Herr OLSSON.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 424. Plenartagung am 14./15. Februar 2006 (Sitzung vom 14. Februar) mit 103 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 In den letzten zehn bis fünfzehn Jahren ist das Interesse der europäischen Institutionen am Dialog mit der Zivilgesellschaft, insbesondere mit der organisierten Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene, unablässig gewachsen. Die Einsicht hat sich durchgesetzt, dass es keine gute Politik ohne Anhörung der Bürger, ohne ihre Teilhabe und ohne die Zustimmung derjenigen geben kann, die von den Beschlüssen der Gemeinschaft betroffen sind.

1.2 Die Erfahrung und der Sachverstand der Akteure der Zivilgesellschaft, der Dialog zwischen ihnen und mit den Behörden und öffentlichen Einrichtungen auf allen Ebenen, die Auseinandersetzung im Wege der Verhandlung und das Streben nach Konvergenz bzw. sogar Konsens ermöglichen die Erarbeitung von Vorschlägen, die dem Allgemeinwohl zugute kommen. Dies kann der Qualität und der Glaubwürdigkeit der Politikentscheidungen nur zuträglich sein, da das Verständnis und die Akzeptanz solcher Entscheidungen seitens der Bürger erhöht wird.

1.2.1 Dadurch, dass den Bürgern die Möglichkeit gegeben wird, durch individuelles und kollektives Engagement — eben durch den spezifischen Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft — an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitzuwirken, wird die repräsentative Demokratie um das Konzept der partizipativen Demokratie erweitert und somit die demokratische Legitimation der Europäischen Union gestärkt.

1.3 Daher muss erneut betont werden, dass der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) aufgrund seiner Zusammensetzung, der Rolle und der Aufgaben, die ihm durch die Verträge übertragen worden sind, historisch gesehen ein Hauptakteur und seit jeher fester Bestandteil der partizipativen Demokratie auf europäischer Ebene ist.

1.4 Dem „Partizipationsrecht“, das die Zivilgesellschaft und die auf europäischer Ebene tätigen Organisationen bereits seit geraumer Zeit eingefordert haben, kommt in der heutigen Zeit eine besondere Dringlichkeit zu. Viel steht auf dem Spiel — die Herausforderungen, vor denen die Europäische Union steht, sind dergestalt, dass sie die Mobilisierung aller Akteure vor Ort und ihrer Vertreter erforderlich macht.

1.5 Der Europäische Rat erkannte die Zeichen der Zeit, als er am 23./24. März 2000 die nach dem damaligen Tagungsort benannte Lissabon-Strategie beschloss⁽¹⁾, der er auf seiner Tagung am 22./23. März 2005 neuen Schwung gab⁽²⁾.

1.6 In ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“⁽³⁾ vom Juli 2001 sieht die Kommission in der Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Ausarbeitung und Umsetzung der Gemeinschaftspolitik sowohl ein Grundprinzip der guten Regierungsführung als auch einen vorrangigen Handlungsbereich für die Erneuerung der Gemeinschaftsmethode und die Verbesserung der demokratischen Funktionsweise der EU.

1.7 Ferner ist der Grundsatz der partizipativen Demokratie in Artikel I-47 des *Vertrags über eine Verfassung für Europa* verankert⁽⁴⁾. Daher müssen die EU-Institutionen trotz der Unwägbarkeiten, die der Ratifikationsprozess des Verfassungsvertrags birgt, nach diesem Gedanken handeln und sich um die Schaffung einer echten partizipativen Demokratie bemühen. Damit dieses Konzept den Anforderungen der modernen europäischen Governance genügen kann, müssen jedoch Instrumente geschaffen werden, die den Bürgerinnen und Bürgern der EU und insbesondere den Organisationen, in denen sie sich engagieren, eine Möglichkeit des Mitredens, des Gehörtwerdens und der effektiven Beeinflussung der Entwicklung der Union und ihrer Politik im Rahmen eines echten, strukturierten Zivildialogs mit der organisierten Zivilgesellschaft geben.

⁽¹⁾ In Ziffer 38 seiner Schlussfolgerungen (Dok. SN 100/00) erklärt der Europäische Rat,

„dass die Union, die Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Bürgergesellschaft im Rahmen unterschiedlicher Formen von Partnerschaften aktiv mitwirken.“

⁽²⁾ In Ziffer 6 seiner Schlussfolgerungen (Dok. 7619/05) erklärt der Europäische Rat:

„Neben den Regierungen müssen sich alle anderen Beteiligten - Parlamente, regionale und lokale Stellen, Sozialpartner, Zivilgesellschaft - die Strategie zu Eigen machen und sich aktiv an der Verwirklichung ihrer Ziele beteiligen.“

⁽³⁾ KOM(2001) 428 endg. vom 25. Juli 2001 - ABl. C 287 vom 12.10.2001.

⁽⁴⁾ Insbesondere in Artikel I-47 Absatz 2 des Verfassungsvertrags heißt es: „Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“, während den Institutionen in Absatz 1 auferlegt wird, besonders den „repräsentativen Verbänden“ in geeigneter Weise die Möglichkeit zu geben, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen.

1.8 Der Ausschuss beteiligt sich seinerseits gemeinsam mit den anderen EU-Organen und den Vertretungsorganisationen der Zivilgesellschaft aktiv an der Entwicklung der partizipativen Demokratie.

1.8.1 Im Oktober 1999 organisierte der EWSA die erste Konferenz über die Rolle und den Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft im Rahmen des europäischen Einigungswerks; im Anschluss daran verabschiedete der Ausschuss eine Reihe von Stellungnahmen, die alle unter dem Vorzeichen der Entwicklung und stärkeren Strukturierung des Dialogs zwischen den Organisationen der Zivilgesellschaft und den europäischen Institutionen erarbeitet wurden ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

2. Die Akteure des zivilen Dialogs auf europäischer Ebene ⁽⁷⁾

2.1 Akteure des zivilen Dialogs auf europäischer Ebene sind die Organisationen, die die speziellen und/oder allgemeinen Interessen der Bürger vertreten. Daher ist es naturgemäß Aufgabe der europäischen Organisationen der Sozialpartner, sich am zivilen Dialog zu beteiligen. Der soziale Dialog ist in dieser Hinsicht ein hervorragendes Beispiel für die konkrete Umsetzung des Grundsatzes der partizipativen Demokratie. Es sollte jedoch erneut betont werden, dass grundsätzlich zwischen dem sozialen und dem zivilen Dialog unterschieden werden muss. Der europäische soziale Dialog ist sowohl hinsichtlich seiner Teilnehmer, als auch in Bezug auf seine Ziele und Verfahren klar definiert, und die europäischen Sozialpartner verfügen über quasilegislative Kompetenzen ⁽⁸⁾. Die Besonderheit dieses sozialen Dialogs ergibt sich aus den spezifischen Befugnissen und Zuständigkeiten seiner autonom agierenden Teilnehmer.

2.2 Auf europäischer Ebene treten diese Organisationen in den unterschiedlichsten Formen und mit den verschiedensten Bezeichnungen auf: besonders gängige Namen sind vor allem Vereinigung, Verband, Stiftung, Forum oder Netz ⁽⁹⁾. Diese

⁽⁵⁾ Vgl. beispielsweise die Dokumentation zur „Ersten Konferenz der organisierten Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene“ am 15./16. Oktober 1999 (CES-2000-012-FR) sowie die relevanten Stellungnahmen „Die Rolle und der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zum europäischen Einigungswerk“, 23. September 1999 (CES 851/1999 - ABL C 329 vom 17.11.1999), „Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Nichtregierungsorganisationen“, 13. Juli 2000 (CES 811/2000 - ABL C 268 vom 19.9.2000), „Die organisierte Zivilgesellschaft und europäische Governance - Beitrag des Ausschusses zur Erarbeitung des Weißbuchs“, 26. April 2001 (CES 535/2001 - ABL C 193 vom 10.7.2001), „Europäisches Regieren - ein Weißbuch“, 21. März 2002 (CESE 357/2002 - ABL C 125 vom 27.5.2002).

⁽⁶⁾ Der EWSA hat ferner zwei weitere Konferenzen zu diesem Thema veranstaltet: die erste am 8./9. November 2001 über die „Rolle der organisierten Zivilgesellschaft im Rahmen der europäischen Governance“ und die zweite am 8./9. März 2004 zum Thema „Partizipative Demokratie: Stand der Dinge/durch die europäische Verfassung eröffnete Perspektiven“.

⁽⁷⁾ Aus Sicht des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses können drei Arten des zivilen Dialogs unterschieden werden: erstens der Dialog zwischen den repräsentativen europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft über Fragen der künftigen Entwicklung der Union und ihrer Politiken; zweitens der strukturierte regelmäßige Dialog zwischen all diesen Organisationen und der Union und drittens der tägliche sektorale Dialog zwischen den Organisationen der Zivilgesellschaft und ihren Gesprächspartnern auf Seiten der Legislative und der Exekutive.

⁽⁸⁾ Siehe Artikel 137 und 138 EG-Vertrag.

⁽⁹⁾ In dem von der Kommission (in der Datenbank CONECCS) auf Basis freiwilliger Beiträge erstellten Verzeichnis von nicht gewinnorientierten Organisationen, die auf europäischer Ebene tätig sind, sind fast 800 nach 30 verschiedenen Tätigkeitsbereichen eingeteilte Organisationen aufgeführt, von denen einige der Kategorie der Berufsverbände und Sozialpartner zugeordnet werden können.

verschiedenen Bezeichnungen werden häufig unter dem Oberbegriff „Nichtregierungsorganisation (NRO)“ oder „nichtstaatliche Organisation“ zusammengefasst, der als Sammelbezeichnung für sämtliche Arten autonomer Strukturen ohne Erwerbszweck verwendet wird. Ferner ist festzustellen, dass zahlreiche europäische Verbände über internationale Strukturen verfügen.

2.3 Die europäischen Organisationen koordinieren die Tätigkeit ihrer Mitglieder und Partner in den verschiedenen Mitgliedsstaaten und oft auch über deren Grenzen hinaus. Überdies sind immer häufiger Zusammenschlüsse zu europäischen Netzen, wie etwa im sozialen Bereich, im Umweltschutz, bei Menschenrechts-, Verbraucherschutz- und Entwicklungshilfeorganisationen oder in der Sozialwirtschaft, zu beobachten.

2.4 Einen Eindruck von der Bandbreite europäischer Organisationen der Zivilgesellschaft und der Formen, in denen sie auftreten, vermittelt die Auflistung im Anhang dieser Stellungnahme, die eine Übersicht über die bedeutendsten Organisationen, Verbände und Netze der verschiedenen Bereiche der organisierten Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene (mit Ausnahme berufsständischer Verbände) gibt. Darin lassen sich etwa zwanzig eigene Bereiche unterscheiden.

2.4.1 Diese Übersicht zeigt, dass die Zivilgesellschaft in Europa immer stärker organisiert ist, dass die jeweiligen Organisationen aber ganz unterschiedlich strukturiert sein können. So können sie sich ausschließlich aus einzelstaatlichen Organisationen bzw. zuweilen sogar auch aus Regional- und Lokalverbänden zusammensetzen, die einen bestimmten Bereich repräsentieren; ihre Mitglieder können sowohl europäische als auch nationale Organisationen oder natürliche und juristische Personen jeglicher Art sein. Beim Zusammenschluss zu Netzen lassen sich allgemein zwei Muster unterscheiden: entweder besteht das Netz aus europäischen Organisationen eines bestimmten Bereichs, oder es führt einzelstaatliche und europäische Organisationen zusammen.

2.5 Unzweifelhaft weisen einige europäische Organisationen der Zivilgesellschaft — ganz abgesehen von bestimmten einzelstaatlichen Organisationen bzw. Netzen — einen solchen Erfahrungsreichtum und Sachverstand auf, dass ihre Forderung nach einem Recht zur Partizipation an den im Rahmen der Politikgestaltung der Union durchgeführten Konsultationsprozessen berechtigt ist. Ebenso unbestritten ist allerdings auch, dass die Repräsentativität der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft, anders als bei den Organisationen der Sozialpartner, mangels objektiver Beurteilungskriterien oft in Zweifel gezogen wird. Das Vereinigungswesen gilt als fragmentiert, da häufig eine Zersplitterung in eine Vielzahl von Organisationen festzustellen ist, welche oftmals eher für die Partikularinteressen ihrer Mitglieder als für allgemeine Belange eintreten und wenig transparent sind; außerdem trauen viele diesen Organisationen nicht zu, im Prozess der Politikgestaltung und der Entscheidungsfindung wirklichen Einfluss ausüben zu können.

3. Das Erfordernis der Repräsentativität

3.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat bereits wiederholt darauf hingewiesen, dass nur eine wirklich anerkannte Repräsentativität den Anspruch der zivilgesellschaftlichen Akteure auf effektive Teilhabe am Prozess der Politikgestaltung und der Vorbereitung der Gemeinschaftsbeschlüsse begründen kann.

3.1.1 Das Erfordernis der Repräsentativität entspricht nicht nur einem grundlegenden demokratischen Prinzip, sondern auch dem Wunsch, die organisierte Zivilgesellschaft durchsichtiger zu machen und ihr mehr Einfluss auf europäischer Ebene zu verschaffen.

3.1.2 In diesem Sinne hat der EWSA Repräsentativitätskriterien ausgearbeitet, die er zuletzt in seiner Stellungnahme vom 20. März 2002 zum Weißbuch „Europäisches Regieren“⁽¹⁰⁾ formuliert hat. Um als „repräsentativ“ zu gelten, muss eine europäische Organisation neun Kriterien erfüllen:

- auf Gemeinschaftsebene dauerhaft organisiert sein;
- einen direkten Zugriff auf die Expertise ihrer Mitglieder gewährleisten;
- allgemeine Anliegen vertreten, die dem Wohl der europäischen Gesellschaft dienen;
- aus Organisationen bestehen, die auf der Ebene des jeweiligen Mitgliedstaats anerkanntermaßen repräsentativ für die von ihnen vertretenen Interessen sind;
- über Mitgliedsorganisationen in der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten der EU verfügen;
- eine Rechenschaftspflicht gegenüber den Mitgliedern der Organisation vorsehen;
- über ein Vertretungs- und Handlungsmandat auf europäischer Ebene verfügen;
- unabhängig und weisungsungebunden gegenüber externen Instanzen sein;
- transparent sein, vor allem in finanzieller Hinsicht und in den Entscheidungsstrukturen.

3.1.3 In derselben Stellungnahme schlug der EWSA „[...] erneut vor, diese Kriterien mit den Institutionen und den Organisationen der Zivilgesellschaft zu diskutieren, um eine Grundlage für die künftige Zusammenarbeit zu schaffen.“

3.2 Um Missverständnisse bei der Anwendung der im Rahmen dieser Stellungnahme aufgestellten Repräsentativitätskriterien zu vermeiden, muss klar zwischen „**Konsultation**“, die im Prinzip allen Organisationen offen steht, die über Sachverstand in einem bestimmten Bereich verfügen, und „**Partizipation**“ als der einer Organisation eingeräumten Möglichkeit, im allgemeinen Interesse der Union und der Unionsbürger formell und aktiv an kollektiven Willensbildungsprozessen mitzuwirken, unterschieden werden. Dieser auf demokratischen Prinzipien beruhende Prozess ermöglicht es den Organisationen der Zivilgesellschaft, tatsächlich an der Politikgestaltung und der Erarbeitung von Beschlüssen teilzuhaben, die für die weitere Entwicklung und die Zukunft der EU und ihrer verschiedenen Politikbereiche von Belang sind⁽¹¹⁾.

3.2.1 Auch wenn diese Unterscheidung etwas akademisch anmuten mag, ist sie gleichwohl wichtig: Die Repräsentativität ist eine Vorbedingung für die Partizipation, weil sie legiti-

mationsstiftend ist. In einem Konsultationsprozess geht es dagegen darum, das Meinungsbild zu erweitern und den fachlichen Rat der Zivilgesellschaft einzuholen, ohne dass dies an bestimmte Vorbedingungen geknüpft ist. Die Konsultation ist dennoch ein sehr wichtiger Bestandteil des zivilen Dialogs.

3.3 In ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ sieht die Kommission vor, in bestimmten Bereichen, in denen das Konsultationsverfahren bereits fest verankert ist, partnerschaftliche Vereinbarungen zu schließen, die über die für alle ihre Dienststellen geltenden Mindeststandards noch hinausgehen. Der Abschluss derartiger Vereinbarungen wird jedoch von Garantien seitens der Organisationen der Zivilgesellschaft in Bezug auf Offenheit und Repräsentativität abhängig gemacht, wobei nicht auf die Frage eingegangen wird, welche Kriterien anzuwenden sind.

3.4 In der Mitteilung vom 11. Dezember 2002⁽¹²⁾ werden allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission festgelegt. Dabei wird zwischen „offenen“ Konsultationsverfahren im Rahmen eines umfassenden, integrativen Ansatzes und „zielgerichteten“ Konsultationsverfahren unterschieden, bei denen die interessierten oder betroffenen Parteien — also die Zielgruppen der Konsultation — nach „soliden“ und „eindeutigen“ Kriterien ausgewählt werden, wie es in der Mitteilung heißt. Doch auch in diesem Falle werden die Kriterien nicht definiert.

3.4.1 Gleichwohl unterstreicht die Kommission in dieser Mitteilung die Bedeutung, die sie den Beiträgen der europäischen repräsentativen Organisationen beimisst. Dabei verweist sie auf die bereits abgeschlossenen Arbeiten des EWSA zu den Repräsentativitätskriterien für die Auswahl von Organisationen, die für die Teilnahme am zivilen Dialog in Frage kommen.

3.5 Im Vertrag von Nizza wurde der Ausschuss in seiner besonderen Rolle als Vermittler zwischen der organisierten Zivilgesellschaft und den Entscheidungsinstanzen der Europäischen Union bestärkt; der Ausschuss sieht sich nun in einer gesteigerten Verantwortung für:

- die Organisation des Meinungsaustausches zwischen Vertretern der Zivilgesellschaft, die verschiedenen Motivationen folgen und divergierende Interessen vertreten, und
- die Erleichterung des strukturierten, kontinuierlichen Dialogs zwischen den Organisationen und den europäischen Netzen der organisierten Zivilgesellschaft und den EU-Institutionen.

3.6 Dennoch muss unterstrichen werden, dass folgende Punkte nicht Gegenstand dieser Stellungnahme sind:

- der tägliche sektorale Dialog der Organisationen der Zivilgesellschaft untereinander und mit ihren Gesprächspartnern auf Seiten der Legislative und der Exekutive der Union, besonders mit der Kommission⁽¹³⁾;

⁽¹²⁾ KOM(2002) 704 endg.

⁽¹³⁾ In diesem Zusammenhang ist die Frage der Repräsentativität nach wie vor ein wichtiges Thema, damit den Organisationen der Zivilgesellschaft effektiv das Recht eingeräumt wird, nicht nur gehört zu werden, sondern auch an der Gestaltung der sektoralen Politiken der Union sowie an der Erarbeitung, Umsetzung und Überwachung der damit zusammenhängenden Beschlüsse mitzuwirken. Diese Problematik wirft allerdings Fragen auf, die sich in vielerlei Hinsicht sowie in Art und Umfang von dem Thema dieser Stellungnahme unterscheiden. Daher wird darauf gegebenenfalls im Rahmen einer weiteren Stellungnahme gesondert eingegangen.

⁽¹⁰⁾ Siehe Fußnote 5 - Ziffer 4.2.5 der Stellungnahme CESE 357/2002.

⁽¹¹⁾ Vgl. insbesondere die Stellungnahme des Ausschusses vom 26. April 2001 zum Thema „Die organisierte Zivilgesellschaft und europäische Governance - Beitrag des Ausschusses zur Erarbeitung des Weißbuchs“ (CES 535/2001 - ABl. C 193 vom 10.7.2001 - Ziffer 3.4).

— der soziale Dialog auf europäischer Ebene und die europäischen Organisationen der Sozialpartner, denn deren Repräsentativität ist nach den diesen Organisationen eigenen Kriterien klar gegeben. Das gilt auch für berufsständische Verbände, die am sektoralen sozialen Dialog teilhaben. Diese Organisationen sind gleichwohl berufen, als vollwertige Akteure am zivilen Dialog teilzunehmen.

3.7 Daher soll diese Stellungnahme in erster Linie einer Klarstellung und Rationalisierung der Beziehungen des EWSA zu den europäischen Organisationen und Netzen der Zivilgesellschaft den Boden bereiten und dem Dialog mit der organisierten Zivilgesellschaft durch eine Stärkung der Legitimität dieser Organisationen und Netze mehr Glaubwürdigkeit verleihen.

3.7.1 Dieser Ansatz ist wiederum vor dem Hintergrund der Bestrebungen zu sehen, mit der organisierten Zivilgesellschaft Europas einen erweiterten und strukturierten Dialog zu führen, der

- auf einer allgemeinen Ebene stattfindet, d.h. alle Fragen von allgemeinem Interesse für die Entwicklung und die Zukunft der Union behandelt, und
- sich einreihet in die beratenden Arbeiten des EWSA im Zusammenhang mit der Festlegung und Umsetzung der Gemeinschaftspolitiken.

3.8 Diese Stellungnahme könnte zugleich

- als Reflexionsanstoß oder sogar als Referenz für die anderen Institutionen dienen, insbesondere im Hinblick auf die Stärkung der partizipativen Demokratie auf europäischer Ebene und die Schaffung eines echten europäischen Zivildialogs, und
- der interinstitutionellen Zusammenarbeit, ganz besonders mit der Kommission und dem Europäischen Parlament, den Boden bereiten, wozu auch der Austausch bewährter Praktiken gehört, ohne dass von Seiten des Ausschusses beabsichtigt ist, in deren Organisationsweise des Dialogs mit der organisierten Zivilgesellschaft Europas einzugreifen.

3.9 Der EWSA betont in diesem Zusammenhang, dass die Schaffung eines Systems zur Akkreditierung der zivilgesellschaftlichen Organisationen bei den europäischen Institutionen sowohl Vor- als auch Nachteile mit sich bringt. Nach Auffassung des Ausschusses ist diese Stellungnahme jedoch nicht der geeignete Rahmen, um sich zu den Vorzügen eines solchen Systems zu äußern. Er ist indes der Ansicht, dass diese Thematik eng mit der Frage der Repräsentativität verknüpft ist und dass beide Fragestellungen daher parallel im Rahmen einer umfassenden Debatte, an der alle betroffenen Interessengruppen, die EU-Institutionen und die Organisationen der Zivilgesellschaft zu beteiligen wären, erörtert werden sollten.

4. Der EWSA und die europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft: ein pragmatischer, offener Ansatz

4.1 In dem Bewusstsein, dass er die organisierte Zivilgesellschaft nicht in all ihren vielfältigen, in ständiger Entwicklung

begriffenen Teilen vertritt, hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss Initiativen ergriffen und Reformen umgesetzt, um eine möglichst breite Repräsentation der organisierten Zivilgesellschaft sicherzustellen.

4.2 Der Ausschuss bezieht die europäischen Organisationen und Netze der Zivilgesellschaft, die nicht oder noch nicht direkt in ihm vertreten sind, auf verschiedene Weise und in immer stärkerem Maße in seine Arbeit ein und lässt sie an seinen Strukturen teilhaben, wobei diese Einbeziehung jedoch nicht auf expliziten Repräsentativitätskriterien beruht.

4.2.1 So erkennt jede der drei **Gruppen** ⁽¹⁴⁾ des EWSA bestimmte europäische Organisationen an, indem sie ihnen den Status einer zugelassenen Organisation verleiht. Grundsätzlich stehen Mitglieder des Ausschusses in unmittelbarem oder mittelbarem Kontakt zu diesen Organisationen, doch sind diese Kontakte keine Vorbedingung.

4.2.2 Auf Ebene der **Fachgruppen** ⁽¹⁵⁾ werden europäische Organisationen, die einen interessanten Beitrag zur Erarbeitung einer Stellungnahme leisten können, häufig an den entsprechenden Arbeiten beteiligt. Sie werden über die laufenden Arbeiten unterrichtet, äußern ihre Standpunkte und Anmerkungen, können durch Sachverständige mitwirken und an stattfindenden Anhörungen und Konferenzen teilnehmen.

4.2.3 Der **Ausschuss** organisiert Veranstaltungen (Konferenzen, Seminare, Anhörungen etc.) über Querschnittsthemen wie z.B. in neuerer Zeit die Lissabon-Strategie, das Thema nachhaltige Entwicklung oder die Finanzielle Vorausschau 2007-2013; zu nennen wären hier auch die Treffen zur Verfolgung der Arbeiten des Europäischen Konvents ⁽¹⁶⁾.

4.2.3.1 Die Auswahl hinzugezogener Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft erfolgt pragmatisch anhand von Vorschlägen der Gruppen, der EWSA-Mitglieder, der Fachgruppen oder auch des Sekretariats. Im Prinzip stehen diese Veranstaltungen gleichermaßen den Vertretern der Organisationen der Zivilgesellschaft offen, die ein spontanes Teilnahmeinteresse bekunden.

⁽¹⁴⁾ Der EWSA setzt sich aus drei Gruppen zusammen: Arbeitgeber (Gruppe I), Arbeitnehmer (Gruppe II) und Verschiedene Interessen, die aus zivilgesellschaftlichen Interessenträgern der Bereiche Wirtschaft und Soziales bestehen (Gruppe III).

⁽¹⁵⁾ Der EWSA hat sechs Fachgruppen, die alle Unionspolitiken bearbeiten, für die der Ausschuss eine beratende Funktion ausübt.

⁽¹⁶⁾ Gemäß der Erklärung des Europäischen Rates von Laeken vom 15. Dezember 2001, in der der Europäische Konvent das Mandat erhielt, den Dialog mit der Zivilgesellschaft zu suchen. Diese Aufgabe wurde von Jean-Luc Dehaene, dem Vizepräsidenten des Konvents, wahrgenommen, mit dem der EWSA acht Informations- und Dialogtreffen unter Beteiligung europäischer Netze und Organisationen der Zivilgesellschaft (in offener Runde) organisierte. An diesen Treffen nahmen auch Mitglieder des Konvents und insbesondere des Präsidiums des Konvents teil. Der Erfolg dieser Treffen wurde durch die fruchtbare Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und dem EWSA bei der Vorbereitung und der Organisation der Anhörungen der Organisationen und Netze bestätigt, die der Annahme des parlamentarischen Berichts über den Verfassungsvertrag im November 2004 durch den Ausschuss für konstitutionelle Fragen vorausgingen. Zunächst hatte der EWSA in Anwesenheit des Ersten stellvertretenden Vorsitzenden des Ausschusses für konstitutionelle Fragen und der zwei Berichterstatter des Europäischen Parlaments eine Anhörung der Vertreter aller interessierten Organisationen organisiert. Danach wurden die Sprecher der repräsentativen Netze eingeladen, sich direkt vor dem Parlamentsausschuss zu äußern.

4.3 Weiterhin ist 2004 eine **Kontaktgruppe** zwischen dem EWSA und den Vertretern wesentlicher Bereiche der organisierten Zivilgesellschaft Europas eingerichtet worden. Sie setzt sich derzeit — neben den zehn Vertretern des EWSA (darunter die Präsidentin des EWSA sowie die Vorsitzenden der drei Gruppen und der sechs Fachgruppen) — aus vierzehn Mitgliedern aus den Organisationen und Netzen zusammen, die in den in der Kontaktgruppe vertretenen Bereichen maßgeblich tätig sind. Darunter sind neben Organisationen, die bereits über den Status der zugelassenen Organisation verfügen, auch solche, bei denen dies nicht der Fall ist.

4.3.1 Die Kontaktgruppe erfüllt zum einen die Aufgabe, einen koordinierten Ansatz des Ausschusses gegenüber den Organisationen und Netzen der europäischen Zivilgesellschaft sicherzustellen, und zum anderen verfolgt sie die gemeinsam beschlossenen Initiativen weiter.

4.4 Dieser kurze Überblick verdeutlicht den pragmatischen Ansatz, den der Ausschuss bislang verfolgt hat und der im Allgemeinen in einer von Offenheit und Aufgeschlossenheit geprägten Grundhaltung bei der schrittweisen Strukturierung seiner Beziehungen zur organisierten Zivilgesellschaft Europas zum Ausdruck kommt. Bei der Verleihung des Status der zugelassenen Organisation oder den von den Fachgruppen durchgeführten Konsultationen verschiedener Bereiche wird indes selektiver vorgegangen.

4.5 Diesbezüglich unterstreicht der Schlussbericht der Ad-hoc-Gruppe „Zusammenarbeit/europäische Netze der Zivilgesellschaft“ vom 10. Februar 2004, dass *„der Frage der Repräsentativität [...] zweifellos besondere Aufmerksamkeit [gebührt]“,* allerdings dürfe *„diese Frage [...] nicht jeden Schritt nach vorn behindern“,* und empfiehlt, dass *„das richtige Vorgehen [...] die Umsicht zwar nicht ausschließt, doch verlangt es nach Offenheit und Pragmatismus“.*

5. Ein dreidimensionales Verfahren zur Beurteilung der Repräsentativität

5.1 Die Kriterien, die der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss in seiner Stellungnahme zum Weißbuch *„Europäisches Regieren“* aufstellte, sind zweifellos unterschiedlich klar formuliert. Deshalb ist es notwendig, ihre Bedeutung und ihren Anwendungsbereich näher zu definieren, um sie mess- und anwendbar zu machen.

5.2 Angesichts dessen hält der EWSA ein klares, einheitliches und einfaches Verfahren zur Beurteilung der Repräsentativität der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft für angezeigt, mit dem gleichzeitig komplexe, kontroverse Fragen vermieden werden.

5.3 Das Verfahren sollte die Prüfung der Kriterien auf eine Art und Weise ermöglichen, die an die bestehende Struktur und Funktionsweise der europäischen Organisationen angepasst ist. Außerdem muss es auf die Beteiligung der Organisationen selbst an diesem Beurteilungsprozess setzen. Es ist nicht die Absicht des Ausschusses, die Autonomie der Organisationen in Frage zu stellen.

5.4 Das Verfahren sollte auf folgenden Prinzipien aufbauen:

- Offenheit;
- Objektivität;
- Nicht-Diskriminierung;
- Verifizierbarkeit;
- Beteiligung (der europäischen Organisationen).

5.5 Drei Beurteilungsgrundlagen werden dafür vorgeschlagen:

- Bestimmungen in den Statuten der Organisation und deren Anwendung;
- Verankerung der Organisation in den Mitgliedstaaten;
- Qualitative Kriterien.

5.5.1 Die ersten beiden Beurteilungsgrundlagen sind klar und beziehen sich auf die Struktur der jeweiligen Organisation. Damit eignen sie sich sehr gut für eine relativ objektive Beurteilung der Repräsentativität der Organisation, lassen aber auch Spielraum für die Berücksichtigung der Dynamik der Zivilgesellschaft. Die dritte Dimension ist komplexer.

5.6 Nach Auffassung des EWSA bringt das vorgeschlagene Verfahren keine zusätzlichen Belastungen oder besonderen Verpflichtungen für die jeweilige Organisation mit sich, fordert indes Offenheit hinsichtlich ihrer Struktur und Funktionsweise. Diese Offenheit ist im Übrigen ein grundlegendes demokratisches Prinzip und von allgemeinem Interesse, denn sie gestattet den verschiedenen gesellschaftlichen Interessenträgern und den einzelnen Bürgern sowie den öffentlichen Verwaltungen einen Einblick in die Struktur und die Tätigkeit der Organisation, sodass sie sich darauf aufbauend ein eigenes Urteil bilden können.

5.7 Ausgehend von diesen Prinzipien und Beurteilungsgrundlagen dürfte der Ausschuss in der Lage sein, eine eigene Beurteilung der Repräsentativität der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft vorzunehmen. Die Umsetzbarkeit dieses Verfahrens könnte durch ein besonderes Bewertungsinstrument gewährleistet werden, und zwar in erster Linie in Zusammenarbeit mit der Kontaktgruppe für die europäischen Organisationen und Netze der Zivilgesellschaft.

6. Statuten und deren Anwendung

6.1 Nach Auffassung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses besteht ein enger Zusammenhang zwischen den Kriterien, die der Ausschuss bereits vorgeschlagen hatte, und den Statuten der europäischen Organisationen der europäischen Zivilgesellschaft.

6.2 Im Prinzip sollten alle Organisationen, die mit oder ohne Rechtspersönlichkeit auf europäischer Ebene agieren, über eine von ihren Mitgliedern beschlossene Satzung verfügen ⁽¹⁷⁾.

6.3 Im Einklang mit den vom EWSA bereits definierten Kriterien ⁽¹⁸⁾ und im Sinne seiner uneingeschränkten Anwendbarkeit sollten die Statuten einer europäischen Organisation folgende Bestimmungen enthalten oder sie vorsehen:

- Tätigkeitsgebiet und die von der Vereinigung verfolgten Ziele;
- Kriterien für die Mitgliedschaft;
- demokratische und transparente Arbeitsweisen, zu denen insbesondere die Rechenschaftspflicht („accountability“) gegenüber den Mitgliedsorganisationen gehört;
- finanzielle Pflichten der Mitgliedsorganisationen;
- jährliche öffentliche Vorlage eines geprüften Finanzberichts und eines Tätigkeitsberichts mit öffentlichem Charakter.

6.4 In Ermangelung eines europäischen Rechtsrahmens verabschiedet jede Vereinigung ihre Statuten selbstständig nach dem jeweils geltenden einzelstaatlichen Recht ⁽¹⁹⁾.

6.4.1 Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Europäische Kommission bereits 1991 ⁽²⁰⁾ angeregt hatte, einen Rechtsrahmen für die Bildung einer „europäischen Vereinigung“ zu schaffen. Das Ziel war, eine Gesellschaftsform für Vereinigungen mit Mitgliedern in mehreren Mitgliedstaaten zu schaffen, analog zu den Strukturen, die es heute für Aktiengesellschaften und Genossenschaften gibt. Die materiellen Bestimmungen dieses Vorschlags stimmen mit dem überein, was obenstehend zum Inhalt der Statuten angeregt wurde.

6.4.2 Dieser Vorschlag, den der Ausschuss befürwortet hatte ⁽²¹⁾, scheiterte am Widerstand einiger Mitgliedstaaten und ist nun sogar von der Kommission zurückgezogen worden. Der EWSA ist nach wie vor der Überzeugung, dass ein solches Statut ein wesentliches Instrument ist, wenn es darum geht, die Vereinigungsfreiheit als in der Charta der Grundrechte der Union verankerte Grundfreiheit und als Ausdruck der europäischen Unionsbürgerschaft zu bekräftigen. Nach Einschätzung des Ausschusses sind die in Artikel I-47 des Verfassungsvertrags festgeschriebenen Grundsätze ferner ein Anlass, dieses Thema erneut aufzugreifen.

6.4.3 Deshalb plädiert der EWSA erneut dafür, ein europäisches Statut für transnationale Vereinigungen nach dem Vorbild des im November 2003 in Kraft getretenen Statuts für europäische politische Parteien ⁽²²⁾ zu schaffen, was auch der

⁽¹⁷⁾ Es dürfte nur wenige Ausnahmen geben. So haben einige der größeren, bereits erwähnten Netze Statuten (dies gilt für die *Social Plattform* und *Concord*), während es sich bei anderen um informelle Zusammenschlüsse einer Reihe europäischer Organisationen handelt, die keine Satzung haben (dies trifft zumindest für den Zusammenschluss von im Umweltbereich tätigen Nichtregierungsorganisationen *Green 10* und das *Netzwerk für Menschenrechte* zu, in dem verschiedene für die Menschenrechte engagierte NRO vertreten sind).

⁽¹⁸⁾ Siehe Ziffer 3.1.2 oben.

⁽¹⁹⁾ Die belgischen Gesetze sehen so zum Beispiel eine internationale Vereinigung ohne Gewinnstreben vor (AISBL).

⁽²⁰⁾ KOM(1991) 273/1 und 2.

⁽²¹⁾ Stellungnahme des EWSA vom 26. Mai 1992 (CES 642/92), veröffentlicht im ABL C 223 vom 31.8.1992.

⁽²²⁾ ABL L 297 vom 15.11.2003.

Logik der in der vorliegenden Stellungnahme formulierten Vorschläge entspricht.

6.5 Gleichwohl scheint es angeraten, das Prinzip zugrunde zu legen, dass die Mitgliedsorganisationen im Wege geeigneter Mechanismen und Verfahren und in organisationsinternen demokratischen Beschlussprozessen für die Einhaltung der Statuten und deren Umsetzung sorgen sollten.

6.6 Im Sinne einer effizienten transparenten Kontrolle der Arbeitsweise der europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft müssten ihre Statuten, die jährlichen Finanz- und Tätigkeitsberichte sowie alle Informationen über finanzielle Pflichten der Mitgliedsorganisationen, darunter auch die Finanzierungsquellen, nach Möglichkeit auch auf der Internetseite der jeweiligen Organisation offen gelegt werden.

7. Verankerung der Organisation in den Mitgliedstaaten

7.1 Einem der vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vorgeschlagenen Kriterien zufolge sollte eine europäische Organisation in den meisten Mitgliedstaaten Mitgliedsorganisationen haben, die als repräsentativ für die von ihnen vertretenen Interessen anerkannt sind.

7.2 Im Sinne der praktischen Anwendbarkeit dieses Kriteriums plädiert der EWSA dafür, eine europäische Organisation als repräsentativ einzustufen, wenn sie in mehr als der Hälfte der EU-Mitgliedstaaten vertreten ist. Die Beibehaltung dieses Kriteriums erscheint trotz der unlängst erfolgten EU-Erweiterung und der dadurch eingetretenen komplizierteren Sachlage notwendig.

7.3 Um eine Beurteilung dieser Verankerung zu ermöglichen, sollte jede europäische Organisation die Liste ihrer Mitgliedsorganisationen veröffentlichen. Sie muss aus Organisationen bestehen, die unabhängig von äußeren Interessen sind (juristische Personen) und die Zivilgesellschaft ihrer Mitgliedstaaten repräsentieren, und/oder aus europäischen Zusammenschlüssen solcher Organisationen bestehen.

7.4 Schwieriger ist die Frage, wie der Status einer europäischen Organisation bzw. der ihr angeschlossenen nationalen Mitgliedsorganisation/en als anerkannte, repräsentative Organisation zu beurteilen ist. Folgende Anhaltspunkte sollten für eine Beurteilung bedacht werden:

7.5 Es wird von dem Prinzip ausgegangen, dass bei der Mitgliedschaft einer nationalen oder transnationalen Organisation in einer europäischen Organisation nicht nur die Mitgliedschaftskriterien der jeweiligen europäischen Organisation erfüllt sind, sondern auch die Statuten der jeweiligen Mitgliedsorganisation eingehalten werden.

7.6 Deshalb sollten nationale Mitgliedsorganisationen analog zur europäischen Organisation, der sie angehören, ihre Statuten und ihren Tätigkeitsbericht offen legen, aus denen sich die Struktur der Organisation und ihre Funktionsweise ablesen lässt. Wie vom Europarat gefordert, wäre ferner eine Offenlegung von Angaben über die Anzahl der von der Organisation direkt oder indirekt vertretenen Einzelpersonen wünschenswert.

8. Qualitative Kriterien

8.1 Die oben genannten Kriterien können naturgemäß auf relativ unkomplizierte Weise objektiv beurteilt werden. Schwieriger hingegen ist die Anwendung und die Beurteilung der qualitativen Kriterien. Zwar bieten die Statuten einer Organisation, insbesondere ihre Ziele und Arbeitsmethoden, sowie die Ausdehnung ihrer geografischen Verankerung gewisse Anhaltspunkte für eine Beurteilung, doch können auch diese Aspekte sich als unzureichend für die Bewertung der Repräsentativität einer Organisation erweisen. Deshalb sind die qualitativen Kriterien eher ein Instrument zur Beurteilung der Beitragsfähigkeit der jeweiligen Organisationen.

8.2 In diesem Zusammenhang ist hier noch einmal darauf hinzuweisen, dass diese Stellungnahme nicht die Organisationen betrifft, die über das nötige Sachwissen zur Teilnahme am offenen Konsultationsverfahren verfügen (siehe oben), sondern hier diejenigen angesprochen werden, die aufgefordert sind, effizient und offiziell am Prozess der Politikgestaltung teilzunehmen. Dies rechtfertigt eine vertiefte Analyse.

8.3 Somit verweisen die qualitativen Kriterien auf die Erfahrung und die Fähigkeit einer Organisation, die Interessen der Bürger gegenüber den europäischen Institutionen artikulieren

zu können; damit verbunden sind auch das Vertrauen und der Ruf, die sie einerseits bei diesen Institutionen, andererseits in anderen Teilen der organisierten europäischen Zivilgesellschaft genießt.

8.4 Deshalb muss zunächst die Beitragsfähigkeit einer europäischen Organisation und davon ausgehend ihre qualitative Repräsentativität beurteilt werden, und zwar vor dem Hintergrund dessen, inwieweit die betreffende europäische Organisation nachweisen kann, in welchem Maße sie bisher bereits beratend mit den europäischen Institutionen zusammengewirkt hat.

8.5 Hierbei ist maßgebend, dass die jeweilige Organisation ihren Tätigkeitsbericht und andere relevante Informationen offen legt. Außerdem könnten „Leistungsindikatoren“, vergleichbar mit den Praktiken im universitären oder im Forschungsbereich, herangezogen werden. Diese Indikatoren müssten in Zusammenarbeit mit den europäischen Organisationen der Zivilgesellschaft festgelegt werden.

8.6 Der Ausschuss wird auf jeden Fall darum bemüht sein, die Repräsentativität dieser Organisationen im Rahmen eines dynamischen und offenen Prozesses auf transparente, pragmatische und objektive Weise zu bewerten.

Brüssel, den 14. Februar 2006

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

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Schaffung einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung in der EU“

(2006/C 88/12)

Herr László KOVÁCS, Mitglied der Europäischen Kommission, ersuchte mit seinem Schreiben vom 13. Mai 2005 den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Erarbeitung einer Stellungnahme zu folgendem Thema: „Schaffung einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung in der EU“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 27. Januar 2006 an. Berichterstatte war Herr NYBERG.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 424. Plenartagung am 14./15. Februar 2006 (Sitzung vom 14. Februar) mit 94 gegen 6 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Bereits im Ruding-Bericht von 1992 wurde festgehalten, dass gemeinsame Bestimmungen für die steuerliche Bemessungsgrundlage notwendig sind. Ferner wollte man den Vorschlag um Mindest- und Höchstwerte für die Steuersätze erweitern.

Der Ausschuss begrüßt es als einen Schritt in die richtige Richtung, dass nun eine Arbeitsgruppe unter Führung der Kommission einen Vorschlag für eine gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer erarbeitet. Angesichts der Komplexität des Problems ist es durchaus nachvollziehbar, dass die Arbeit mehr als drei Jahre in Anspruch nimmt. Die Arbeitsweise der Gruppe ist durch große Offenheit gekennzeichnet. Alle Dokumente sind unmittelbar über das Internet zugänglich, damit die Debatte von allen verfolgt werden kann. Anschließend sollte jedoch vermieden werden, dass die Einführung eines gemeinsamen Bemessungssystems durch mangelnde Bereitschaft zur Umgestaltung der in vielen Jahren aufgebauten einzelstaatlichen Systeme weiter verzögert wird. Die Mitgliedstaaten sollten zeigen, dass die EU-Mitgliedschaft ein Wert darstellt, da eine gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer nur im Rahmen der EU eingeführt werden kann. Die Frage der Steuersätze muss gegenwärtig zurückgestellt werden, um eine Einigung in Sachen Bemessungsgrundlage nicht über Gebühr zu belasten.

Steuersysteme müssen auf politischen Entscheidungen basieren. Die Erarbeitung gemeinsamer Bestimmungen unter Einbeziehung des Ministerrates und des Europäischen Parlaments ist erforderlich, will man vermeiden, dass die gemeinsamen Bestimmungen für die Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage statt dessen schließlich durch gerichtliche Entscheidungen des EuGH getroffen werden. Außerdem ist es wichtig, dass die Debatte in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft geführt wird.

Die Frage einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage ist dergestalt, dass „nichts geregelt ist, solange nicht alles geregelt ist“. Angesichts der großen Gefahr von Verzögerungen sollte gleichwohl stets erwogen werden, ob einzelne Kapitel, über die Einvernehmen erzielt wurde, nicht schrittweise in Form von Teilrichtlinien in Kraft treten können.

Die anzustellenden Überlegungen sind teils juristischer, teils steuertechnischer und teils ökonomischer Natur. Der Ausschuss legt der Kommission und den Mitgliedstaaten nahe, sich trotz der Vielzahl technischer Detailfragen und trotz der großen

Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten jedoch von den wirtschaftlichen Vorteilen leiten zu lassen, die eine gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage bietet.

Die im Ausschuss geführte Debatte lässt sich mit den im Schlussteil vorgeschlagenen Grundsätzen für eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage zusammenfassen. Der Ausschuss fordert ferner die Kommission auf, bei der Erarbeitung der technischen Details stets die oben genannten Grundsätze zu beherzigen. Der Ausschuss hat sich auf diese Grundsätze konzentriert, da seiner Auffassung nach ihre Akzeptanz die Wahl zwischen den verschiedenen technischen Lösungsansätzen erleichtert.

1. Hintergrund

1.1 Kommissionsmitglied László Kovács ersuchte den Ausschuss am 13. Mai 2005 um Erarbeitung einer Sondierungssternungnahme zu einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung. Das Kommissionsmitglied wies darauf hin, dass eine solche gemeinsame Bemessungsgrundlage zahlreiche Probleme, die Unternehmen heute bei grenzüberschreitenden Geschäften in der EU zu bewältigen haben, beseitigen würde. Der Vorschlag findet bei der Wirtschaft wie auch bei vielen Regierungen große Unterstützung.

1.2 Die Kommission legte seit 2001 zahlreiche Mitteilungen und Berichte über die Körperschaftsteuer vor, u.a. im Oktober 2001 einen umfangreichen Bericht über die Unternehmensbesteuerung.

1.2.1 Nach der Vorlage eines „Non-Papers“ über eine gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer im Juli 2004 und einer Erörterung im Ministerrat wurde eine technische Arbeitsgruppe eingerichtet, die mit Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten besetzt ist. Diese Gruppe soll bis zum Jahr 2007 alle Details bezüglich der praktischen Realisierung einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage erörtern. Diese Gespräche haben ebenso wie die vorliegende Stellungnahme ausschließlich die Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer, nicht aber den Körperschaftsteuersatz zum Gegenstand. Die Besteuerung im Heimatland (home state taxation) wird ebenfalls nicht behandelt. Dabei könnte es sich um ein zeitlich begrenztes Pilotprojekt handeln, während die gemeinsame Bemessungsgrundlage ein übergreifendes Projekt darstellt.

1.3 Bei den Gesprächen geht es nicht nur um die Schaffung einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage, sondern eben auch einer konsolidierten Bemessungsgrundlage. Dies betrifft speziell Unternehmen mit Aktivitäten in mehreren Mitgliedstaaten. Damit eine gemeinsame Bemessungsgrundlage optimal funktionieren kann, muss die Unternehmensgruppe alle Gewinne zusammen nach einheitlicher Bemessungsgrundlage für den gesamten Konzern berechnen können, womit die Berechnung als konsolidiert bezeichnet wird. Dies macht ein System zur Aufteilung des Gesamtgewinns auf die verschiedenen Unternehmensteile erforderlich.

1.4 Die Diskussionen berühren ausschließlich die Körperschaftsteuer und nicht sämtliche Formen der Gesellschaftsbesteuerung. Es gibt eine Vielzahl von Unternehmensformen wie z.B. gemeinnützige Organisationen und Stiftungen, die sich je nach Mitgliedstaat unterscheiden. Führt man z.B. eine gemeinsame Bemessungsgrundlage für Aktiengesellschaften ein, dann verschiebt man die Gewichte zwischen dieser Unternehmensform und anderen Formen von Unternehmen und Einrichtungen bezüglich der Gewinnbesteuerung. Einzelstaatliche Angleichungen bei der Gewinnbesteuerung anderer Formen von Unternehmen und Einrichtungen könnten deshalb notwendig sein. Dieser Aspekt wird aber weder von der oben genannten, aus Vertretern der Kommission und den Mitgliedstaaten besetzten Arbeitsgruppe, noch im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme behandelt.

2. Frühere Stellungnahmen des Ausschusses zur Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage

2.1 Der Ausschuss hat sich bereits in mehreren Stellungnahmen mit dem Problem unterschiedlicher Bemessungsgrundlagen für die Körperschaftsteuer in den EU-Mitgliedstaaten befasst. Er tritt für die Schaffung freier und fairer Wettbewerbsbedingungen zur Förderung grenzüberschreitender Aktivitäten ein, ohne dass jedoch die einzelstaatlichen Grundlagen der Unternehmensbesteuerung beseitigt würden⁽¹⁾. Der Ausschuss empfiehlt, zunächst eine gemeinsame Bemessungsgrundlage für Körperschaftsteuern anzustreben und erst dann über Steuersätze zu reden⁽²⁾.

2.2 Mit einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer könnten die meisten Hindernisse bei grenzüberschreitenden Aktivitäten innerhalb der EU verringert oder sogar beseitigt werden. Solche Hindernisse bestehen u.a. in

- der Doppelbesteuerung;
- den internen Preisen für grenzüberschreitende Aktivitäten;
- den unterschiedlichen Auffassungen bezüglich verschiedener Rückstellungen bei grenzüberschreitenden Unternehmenskonsolidierungen;

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Steuerpolitik in der Europäischen Union - Prioritäten für die nächsten Jahre“ - ABL C 48/19 vom 21.2.2002, S. 73.

⁽²⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Steuerpolitik in der EU: gemeinsame Grundsätze, Konvergenz des Steuerrechts und Möglichkeit der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit“ - ABL C 80/33 vom 30.3.2004, S. 139.

- der Wahl des Besteuerungsortes von Kapitalgewinnen oder -verlusten bei grenzüberschreitenden Unternehmensumstrukturierungen;
- dem Verlustausgleich innerhalb eines in mehreren Mitgliedstaaten aktiven Unternehmens;
- den unterschiedlichen Bestimmungen zur steuerlichen Behandlung von Investitionen.

2.2.1 Wenngleich die Unternehmensbesteuerung für die Schaffung günstiger Bedingungen von grundlegender Bedeutung ist, so darf man doch nicht vergessen, dass zahlreiche andere Faktoren sowohl für den grenzüberschreitenden Handel wie auch für die Wahl des Produktionsstandorts von entscheidender Bedeutung sein können⁽³⁾.

2.3 Der Ausschuss hat auch darauf hingewiesen, dass Probleme nicht nur allein auf Unterschiede bei den Bemessungsgrundlagen selbst zurückzuführen sind. So sind auch zahlreiche praktische Unterschiede, z.B. bei den Bestimmungen über Zahlungsmodalitäten für Steuern, bei der Rechnungslegung sowie der Klärung von Einsprüchen festzustellen. Ein Teil dieser Probleme könnte im Zuge der praktischen Bestimmungen, die mit einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage einhergehen müssen, verringert werden⁽⁴⁾.

2.3.1 Der größte praktische Vorteil einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage für die Unternehmen liegt vielleicht in der Tatsache, dass sie nur ein Regelwerk kennen und anwenden müssen. Unterschiedliche Unternehmensteile können anstelle einer getrennten Buchführung eine einheitliche Buchführung anwenden. Ferner kann eine gemeinsame Bemessungsgrundlage neben einem faireren Wettbewerb auch zu Effektivitätssteigerungen nicht nur bei den Unternehmen, sondern auch bei den Steuerbehörden führen⁽⁵⁾.

2.4 Der Ausschuss hat auch empfohlen, sich bei der Debatte über eine gemeinsame Bemessungsgrundlage nicht nur auf die Kernproblematik grenzüberschreitender Aktivitäten zu beschränken. Die Einführung einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage bietet nicht nur für Unternehmen mit grenzüberschreitenden Aktivitäten, sondern auch für Unternehmen mit ausschließlich inländischem Aktionsradius Vorteile. Die zentrale Aufgabe der Schaffung eines fairen Wettbewerbs für Unternehmen mit grenzüberschreitenden Aktivitäten darf nicht dazu führen, dass neue Unterschiede zwischen diesen Unternehmen und Unternehmen mit ausschließlich inländischem Aktionsfeld aufgeworfen werden.

2.4.1 Dahinter liegt auch der Wunsch nach Erleichterungen für Kleinunternehmen, die fast alle nur auf heimischen Märkten aktiv sind. Der Versuch, einfache und klare Steuerregelungen einzuführen, ist auch in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Der Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen“ - ABL C 149/16 vom 21.6.2002, S. 73.

⁽⁴⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Direktbesteuerung von Unternehmen“ - ABL C 241/14 vom 7.10.2002, S. 75.

⁽⁵⁾ Siehe ebenda.

⁽⁶⁾ Siehe ebenda.

2.5 Der Ausschuss hat bereits zum Ausdruck gebracht, dass eine gemeinsame Bemessungsgrundlage keinen freiwilligen Charakter haben kann, d.h. dass eine Wahl zwischen den weiter bestehenden nationalen Steuersystemen und einer besonderen Regelung für Unternehmen mit grenzüberschreitenden Aktivitäten nicht möglich sein darf. Der Ausschuss ist deshalb der Auffassung, dass eine neue gemeinsame Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer obligatorisch zu sein hat ⁽⁷⁾.

2.6 Der Ausschuss vertrat immer schon die Auffassung, dass die Bestimmungen für die internationale Buchführung im Rahmen einer Regelung für die gemeinsame Bemessungsgrundlage weitestgehend berücksichtigt werden sollten. Dabei ist sich der Ausschuss bewusst, dass die IFRS für die internationale Buchführung nur als Ausgangspunkt für eine Regelung für die gemeinsame Bemessungsgrundlage dienen können.

2.7 Eine unerwünschte Nebenwirkung des bisherigen Unvermögens von Rat und Europäischem Parlament, in Sachen gemeinsamer Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung zu einer Einigung zu kommen, ist, dass die notwendigen Entscheidungen letztlich vom Europäischen Gerichtshof getroffen werden. Solange es Unterschiede zwischen den Steuersystemen der Mitgliedstaaten gibt, werden immer wieder auch gerichtliche Entscheidungen notwendig sein. Die Steuersysteme der Mitgliedstaaten werden ohne politische Beschlüsse durch die Rechtsprechung des EuGH im Binnenmarkt sukzessive verändert ⁽⁸⁾, ⁽⁹⁾. Dies wird im Fall der unlängst vom EuGH entschiedenen Rechtssache Marks & Spencer deutlich vor Augen geführt.

2.8 Der Wunsch des Ausschusses, die Unternehmensbesteuerung in einen umfassenderen politischen Zusammenhang einzuordnen bedeutet, dass steuerpolitische Neutralität nicht nur auf die Unternehmensbesteuerung, sondern auch auf die beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital zu beziehen ist. Diese prinzipielle Überlegung hängt jedoch in erster Linie mit der Wahl des Steuersatzes zusammen ⁽¹⁰⁾.

2.9 Integration und Wettbewerbssteigerung sind eng miteinander verbunden und können zu Effektivitätssteigerungen und vermehrtem Wachstum führen. Gleichzeitig bedeutet dies aber auch, dass diejenigen Akteure, die dem wachsenden Wettbewerbsdruck nicht standhalten, mangelnde Produktivität nicht durch eine verringerte Unternehmensbesteuerung ausgleichen können. Wettbewerbsverzerrende Elemente der Unternehmensbesteuerung müssen folglich beseitigt werden, damit die positiven Auswirkungen der Integration zum Tragen kommen ⁽¹¹⁾.

2.10 Eine — hoffentlich obligatorische — gemeinsame Bemessungsgrundlage würde die Kontrolle der Steuerzahlung erleichtern, da die Behörden nur ein System beherrschen müssten und sich leichter austauschen könnten. Dies würde auch zur Verringerung von Steuerhinterziehung beitragen. Eine nicht bindende gemeinsame Bemessungsgrundlage mit der Wahlmöglich-

lichkeit zwischen letzterer und den bisherigen einzelstaatlichen Berechnungsmethoden für Unternehmen mit ausschließlich heimischen Aktivitäten würde außerdem zu einer Situation führen, in der die Staaten — anstelle der Unternehmen — mit mehreren Steuersystemen operieren müssten.

3. Einige Fakten zur Körperschaftsteuer

3.1 Die steuerliche Belastung von Unternehmen ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich, was hauptsächlich auf divergierende Steuersätze (die zwischen 12,5 % und 40 % liegen) zurückzuführen ist. Da gleichzeitig auch die Bemessungsgrundlagen variieren, ist nicht deutlich erkennbar, in welchem Maße dies tatsächlich auf unterschiedlichen Steuersätzen beruht ⁽¹²⁾.

3.2 Die Kommission stellte Angaben zur so genannten „implicit tax rate“ zusammen, die über den Anteil der tatsächlich gezahlten Steuern am Gesellschaftsgewinn Aufschluss gibt. Oftmals werden nur die Steuersätze verglichen, was irreführend sein kann, da z.B. ein hoher Steuersatz bei hohen Freibeträgen zu niedrigen Steuereinnahmen führen kann. Unterschiede in der Steuerbelastung können auch auf der Effektivität der Steuerentziehung oder der Art der Steuerkontrolle basieren. Für den Umfang der Unternehmensressourcen, die durch die Zahlung der Körperschaftsteuer gebunden werden, ist es auch von Bedeutung, ob eine Steuerverwaltung effektiv oder vielmehr bürokratisch ist ⁽¹³⁾.

3.3 Die OECD stellte 1990 fest, dass 60 % des Welthandels innerhalb von Unternehmensgruppen abgewickelt werden. Die unterschiedlichen staatlichen Steuersysteme sind deshalb für die Unternehmen problematisch, weil die Unterschiede innerhalb desselben Unternehmens auftreten.

3.4 Die wirtschaftlichen Auswirkungen einer gemeinsamen Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage sind nicht einfach zu berechnen. In einer aktuellen Studie wurden die Auswirkungen auf das BIP zwischen 0,2 und 0,3 % des BIP veranschlagt. Die Berechnungen beziehen sich nur auf die gemeinsamen Bestimmungen für die Bemessungsgrundlage und nicht auf die Konsolidierung oder auf administrative Einsparungen. Dies ist auch im Zusammenhang mit der Tatsache zu sehen, dass die gesamte Unternehmensbesteuerung ca. 3 % des BIP beträgt ⁽¹⁴⁾.

3.5 Grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivitäten werden heute größtenteils von Großunternehmen getätigt. Unterschiedliche Unternehmensbesteuerung stellt deshalb für diese Unternehmen ein Problem dar. In mehreren Ländern tätige Unternehmen haben sich das diesbezüglich erforderliche Wissen angeeignet und die Finanzierung dieser Zusatzkosten sichergestellt. Doch die größten Auswirkungen haben die Unterschiede zwischen den Steuersystemen vermutlich auf diejenigen KMU,

⁽⁷⁾ Siehe ebenda.

⁽⁸⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Ein Binnenmarkt ohne unternehmenssteuerliche Hindernisse - Ergebnisse, Initiativen, Herausforderungen“ - ABl. C 117/10 vom 30.4.2004, S. 41.

⁽⁹⁾ In den Jahren 2003 und 2004 fällte der EuGH 25 Urteile in Sachen Direktbesteuerung.

⁽¹⁰⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Direktbesteuerung von Unternehmen“ - ABl. C 241/14 vom 7.10.2002, S. 75.

⁽¹¹⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Steuerpolitik in der EU: gemeinsame Grundsätze, Konvergenz des Steuerrechts und Möglichkeit der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit“ - ABl. C 80/33 vom 30.3.2004, S. 139.

⁽¹²⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Direktbesteuerung von Unternehmen“ - ABl. C 241/14 vom 7.10.2002, S. 75.

⁽¹³⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Steuerpolitik in der EU: gemeinsame Grundsätze, Konvergenz des Steuerrechts und Möglichkeit der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit“ - ABl. C 80/33 vom 30.3.2004, S. 139.

⁽¹⁴⁾ Economic effects of tax cooperation in an enlarged European Union, in: Copenhagen Economics (2005), S. 36.

die Aktivitäten im Ausland zwar erwogen, aber davon Abstand genommen haben. Gemeinsame Bestimmungen könnten die Hürden für das Aufnehmen wirtschaftlicher Aktivitäten in mehreren Ländern erheblich verringern. Hier besteht viel Raum für erhöhte Integration und verstärkten Wettbewerb, einer der vielleicht größten Vorteile eines gemeinsamen Systems für die Berechnung der Bemessungsgrundlagen.

4. Bisherige Beschlüsse in Sachen gemeinsamer Körperschaftsteuer

4.1 Bislang wurden nur drei Richtlinien zur Unternehmensbesteuerung angenommen. In der Mutter/Tochterrichtlinie (90/435/EWG) wird festgelegt, dass Ausschüttungen einer Tochtergesellschaft in einem bestimmten Land im Mitgliedstaat, in dem die Muttergesellschaft ansässig ist, von der Steuer befreit sind. Diese Steuerfreiheit kann jedoch durch eine Regel ersetzt werden, der zufolge die von einer Tochtergesellschaft gezahlten Steuern von den von der Muttergesellschaft zu zahlenden Steuern abgezogen werden.

4.2 Mit der Fusionsrichtlinie (90/434/EWG) wird die Besteuerung bei Unternehmensumstrukturierungen geregelt. Obwohl keine zivilrechtlichen Vorschriften zu grenzüberschreitenden Unternehmensfusionen oder -spaltungen vorliegen, werden letztere in der Richtlinie, die hauptsächlich Unternehmensveräußerungen betrifft, noch nicht geregelt.

4.3 Eine dritte, unlängst angenommene Richtlinie (2003/49/EG) betrifft die Besteuerung der Zahlung von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen. Mit der Richtlinie werden solche grenzüberschreitende Zahlungen von der Quellensteuer befreit.

4.4 Seit 1997 besteht ein Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung, dem zufolge Mitgliedstaaten keine Investitionen durch unlautere Maßnahmen im Steuerbereich anlocken dürfen. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich mit dem Verhaltenskodex, keine unlauteren neuen Steuern einzuführen und die bestehenden Bestimmungen entsprechend zu überarbeiten. Der Verhaltenskodex wurde durch eine Liste mit 66 Maßnahmen des unlauteren Wettbewerbs im steuerlichen Bereich ergänzt, die nun gerade beseitigt werden.

5. Erörterung technischer Details

5.1 Die größten Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage liegen in den Bestimmungen über die Freibeträge, die folglich bei den Gesprächen zwischen den Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle spielen. In diesem Zusammenhang soll mit Nachdruck auf die Bedeutung breiter Bemessungsgrundlagen für die Körperschaftsteuer hingewiesen werden. Es muss jedoch betont werden, dass breitere Bemessungsgrundlagen eine Überprüfung der Steuersätze erforderlich machen können.

Die Gespräche müssen leider an einem sehr grundlegenden Stadium ansetzen. Kosten können heute unterschiedlich eingestuft werden, je nachdem, ob sie als gewöhnliche Ausgaben zu betrachten und folglich in die Bemessungsgrundlage einzubeziehen sind, oder ob sie erst nach Bestimmung der Bemessungsgrundlage vom Gewinn abgezogen werden können. Bevor die Steuerexperten einen gemeinsamen Vorschlag vorlegen können, müssen noch viele Fragen gelöst werden.

5.2 Das System der steuerlichen Bemessungsgrundlage muss wettbewerbsorientiert sein, um gute Voraussetzungen für Investitionen in Europa zu schaffen. Das Steuersystem darf im Allgemeinen aber keinen Einfluss darauf ausüben, welche Arten von Investitionen und in welchem Mitgliedstaat sie getätigt werden. Ausschlaggebend sollte die Rentabilität sein und nicht die Frage, wie man Mittel für Investitionen erschließen kann. Natürlich muss es z.B. möglich sein, umweltfreundliche Investitionen zu fördern oder Investitionen in benachteiligte Regionen zu lenken, aber andere Instrumente eignen sich hierfür besser als die Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer.

5.2.1 Ebenso muss eine deutliche Abgrenzung gegenüber der Einkommensteuer vorgenommen werden. Die Behandlung von Gewinnausschüttungen an Aktieninhaber ist eine Frage der Einkommensteuer, die für die Debatte über die Besteuerung von Gesellschaftsgewinnen als solchen nicht relevant ist. Ferner ist diese Frage für Entscheidungen bezüglich des Standorts der Gesellschaft nicht von Bedeutung.

5.3 Sollte es gelingen, eine gemeinsame Bemessungsgrundlage zu vereinbaren, so müssen für bestimmte Branchen spezielle Bestimmungen vorgesehen werden. So könnten z.B. spezielle Bestimmungen in Bezug auf Rückstellungen z.B. für den Bank- und Finanzsektor und insbesondere die Lebensversicherungsbranche — wo Rückstellungen eine ganz besondere, branchentypische Bedeutung haben — erforderlich sein. Ein anderes Beispiel ist die Forstwirtschaft, in der sich Einnahmen im Extremfall erst nach bis zu einhundert Jahren ergeben können.

5.4 Ein weiterer Aspekt ist die Frage, ob die Unternehmensfinanzierung hauptsächlich auf Kredit oder vielmehr auf Eigenkapital basiert. Sind Kreditzinsen abzugsfähig, wird nur ein kleiner Teil des Einkommens der Unternehmen in Form von Aktiengewinnen versteuert. Würden keine Kredite aufgenommen und der gesamte Finanzierungsbedarf mit Eigenkapital gedeckt, wird alles als Gewinn besteuert. Eine Beeinflussung der Wahl der Unternehmensfinanzierung mittels Körperschaftsteuer sollte tunlichst vermieden werden.

5.5 Nach der Bestimmung des Umfangs der Freibeträge muss man sich über Zeitpunkt und Verfahren einig werden. Der größte Unterschied zwischen den Mitgliedstaaten besteht darin, dass entweder jede Art von Investitionen einzeln abgeschrieben werden, oder aber alle Investitionen zusammengefasst und global abschreibungsfähig sind. Das System der globalen Abschreibung ist für Unternehmen leichter zu handhaben, da nicht für einzelne Maschinen oder Ausrüstungsgegenstände Berechnungen angestellt werden müssen.

5.6 Um eine konsolidierte steuerliche Bemessungsgrundlage zur Ermittlung des Gewinns einer gesamten Unternehmensgruppe einführen zu können, muss definiert werden, was unter einer Unternehmensgruppe zu verstehen ist. Alternativ für eine solche Definition könnte auch der prozentuale Eigentumsanteil für jedes Teilunternehmen oder die Beteiligung eines jeden Teilunternehmens an den Aktivitäten der Muttergesellschaft herangezogen werden. Man sollte eine Kombination aus beiden Möglichkeiten wählen, da kein Grund besteht, eine konsolidierte Bemessungsgrundlage für Unternehmen unterschiedlicher Branchen mit gemeinsamer Eigentumsstruktur einzuführen.

5.7 Hat man sich über eine gemeinsame Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer geeinigt, gilt es immer noch, Schwierigkeiten im Bereich der Konsolidierung zu lösen: Wie sollen die Gewinne von Unternehmen mit Aktivitäten in mehreren Ländern auf die verschiedenen Länder verteilt werden. Eine gemeinsame Bemessungsgrundlage reicht nicht aus, will man das Verschieben von Gewinnen im Rahmen unterschiedlicher Steuersysteme vermeiden. Es bedarf ebenfalls eines einfachen und logischen Systems zur Verteilung der Unternehmensgewinne auf die Mitgliedstaaten (und damit auf Länder mit unterschiedlichen Steuersätzen). Werden die von verschiedenen Teilen eines Unternehmens in unterschiedlichen Ländern erzielten Gewinne auf diese Weise zusammengefasst, ist eine verstärkte Zusammenarbeit der Steuerbehörden erforderlich.

5.7.1 Angesichts dieses Anforderungsprofils könnte eine Untersuchung des kanadischen Systems von Interesse sein (der Gewinn wird je zur Hälfte gemäß prozentualen Anteil der Beschäftigten und der Verkäufe aufgeteilt).

5.8 Damit die Gewinnverteilung in der Praxis reibungslos funktionieren kann, müssen — neben jenen bezüglich der Bemessungsgrundlage — weitere Bestimmungen vereinheitlicht werden. Berechnungen sollten z.B. auf Ganzjahresbasis durchgeführt werden und Steuerzahlungen sollten in allen Mitgliedstaaten gleichzeitig erfolgen. Eine weitere Forderung betrifft computergestützte Standüberweisungen.

5.9 Eine der wichtigsten Folgen einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage ist die erhöhte Transparenz des Systems. Heutzutage dient dem Laien lediglich der Steuersatz als Vergleichsmaßstab. Vergleicht man aber den Körperschaftsteuersatz mit dem Anteil der Einnahmen aus der Körperschaftsteuer am BIP, so zeigt sich, wie irreführend ein solches Vorgehen sein kann. Der niedrigste Anteil der Einnahmen aus der Körperschaftsteuer in Bezug auf das BIP ist mit 0,8 % in 2003 in Deutschland bei einem Steuersatz von 39,5 % zu verzeichnen, was wahrscheinlich auch in gewissem Maße auf Probleme bei der Definition der Bemessungsgrundlagen zurückzuführen ist. Die neuen Mitgliedstaaten verfügen über Einnahmen aus der Körperschaftsteuer in Höhe von durchschnittlich 2,7 % des BIP, wobei die Steuersätze zwischen 15 und 35 % liegen. In den meisten alten Mitgliedstaaten machen die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer — bei einer Bandbreite der Steuersätze zwischen 12,5 und 38 % — ca. 3 % des BIP aus⁽¹⁵⁾. So große und unerwartete Unterschiede sollten nicht nur für die Unternehmen, sondern — dies ist ein Gebot der Demokratie — auch für die Wähler sichtbar gemacht werden.

6. Grundsätze einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage⁽¹⁶⁾

6.1 Breite Grundlagen

Steuern haben den Zweck, das Gemeinwohl zu finanzieren, weshalb die Grundlage für das Steueraufkommen möglichst breit sein sollte. Eine breite Grundlage trägt auch dazu bei, dass die Funktionsweise der Wirtschaft so wenig wie möglich beein-

trächtigt wird, da die Steuersätze selbst niedrig gehalten werden können.

6.2 Neutralität

Eine gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage muss investitionsneutral sein und darf nicht den Wettbewerb zwischen den Sektoren verzerren. Realwirtschaftliche Überlegungen sollten für die Ansiedlung unternehmerischer Aktivitäten und den steuertechnischen Standort der Bemessungsgrundlage ausschlaggebend sein. Eine neutrale Bemessungsgrundlage trägt zur Stärkung des freien und lautereren Wettbewerbs unter den Unternehmen bei.

6.3 Einfachheit

Die gemeinsamen Bestimmungen müssen einfach, deutlich und transparent zugleich sein. Aus Gründen der Einfachheit und sofern unter steuerlichen Gesichtspunkten angezeigt sollten sie an die bereits von zahlreichen Unternehmen verwandten internationalen Buchführungsstandards anknüpfen. Gleiche Bestimmungen für Zeitpunkt und Modalität der Zahlungen tragen auch zur Vereinfachung der Systeme bei.

6.4 Effizienz

Die Steuererhebung muss auch in dem Sinne effizient sein, dass sie sich leicht kontrollieren lässt, wodurch Steuerfehler und Steuerhinterziehung bekämpft werden.

6.5 Stabilität

Steuersysteme müssen stabil sein. Unternehmerische Investitionen müssen langfristige Ziele verfolgen. Da Steuersysteme bei Investitionsentscheidungen berücksichtigt werden, dürfen sie nicht allzu zahlreichen Veränderungen unterworfen werden.

6.6 Legitimität

Die Bestimmungen müssen von den unmittelbar Betroffenen, den Sozialpartnern sowie von der gesamten Bevölkerung akzeptiert werden, da sie die Finanzierung des öffentlichen Sektors betreffen.

6.7 Gerechtigkeit

Die Verteilung der mittels gemeinsamer Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage ermittelten Gewinne auf die Mitgliedstaaten muss gerecht sein. Eine gerechte Verteilung trägt dazu bei, dass die Steuersätze von den Mitgliedstaaten selbst festgelegt werden können.

6.8 Internationaler Wettbewerb

Bei der Festlegung der Bemessungsgrundlage sollte auch berücksichtigt werden, wie sich diese im Vergleich zu Körperschaftsteuersystemen in Drittländern ausnimmt.

⁽¹⁵⁾ Structures of the taxation systems in the European Union, Copenhagen Economics (Ausgabe 2005).

⁽¹⁶⁾ Die Reihenfolge, in der die Grundsätze aufgeführt werden, soll keine Rangordnung widerspiegeln.

6.9 Obligatorische Regelung

Um zu vermeiden, dass sich neue Unterschiede in der steuerlichen Praxis innerhalb der Mitgliedstaaten ergeben, müssen die Bestimmungen für die Bemessungsgrundlagen in einem optimalen System sowohl für Unternehmen mit grenzübergreifenden Aktivitäten, als auch für ausschließlich auf heimischen Märkten aktiven Unternehmen obligatorisch sein. Entspricht ein gemeinsames System den übrigen Grundsätzen und ist es für die Unternehmen hinreichend einfach und wettbewerbsorientiert, wird sich die Frage des Gegensatzes zwischen obligatorischem oder fakultativem System alsbald erübrigen. Zweifel an einem obligatorischen System hängen auch von der konkreten Ausgestaltung des Systems ab.

6.10 Zwischen-/Übergangsbestimmungen

Die freie Wahlmöglichkeit für Unternehmen kann indes eine akzeptable Zwischenlösung darstellen. Eine so umfangreiche

Änderung wie ein neues System für die Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage könnte auch Übergangsregelungen erforderlich machen. Eine Zwischenlösung als Alternative zu Übergangsregelungen kann die Einführung eines gemeinsamen Systems flexibler gestaltet werden.

6.11 Flexible Beschlussfassungsregeln

Obwohl ein gemeinsames System für die Unternehmensbesteuerung auf lange Sicht stabil sein sollte, muss es doch im Hinblick auf Veränderungen unserer Umwelt oder zur Behebung von Systemlücken — wobei es sich z.B. auch um den Ausschluss unerwünschter Nebenwirkungen des Systems handeln kann — anpassungsfähig sein. Der Beschluss für ein neues gemeinsames System sollte deshalb auch Bestimmungen zur reibungslosen Durchführung von Anpassungen beinhalten.

Brüssel, den 14. Februar 2006

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

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Energieeffizienz“

(2006/C 88/13)

Mit Schreiben vom 7. Juni 2005 ersuchte die Kommission den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um eine Stellungnahme zum Thema: „Energieeffizienz“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 31. Januar 2006 an. Berichterstatter war Herr BUFFETAUT.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 424. Plenartagung am 14./15. Februar 2006 (Sitzung vom 14. Februar) mit 78 gegen 2 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerung: Förderung der Energieeffizienz

1.1 Das Bemühen um Energieeffizienz wurde für die Unternehmen zur Notwendigkeit. Schon jetzt bieten die freiwilligen Verpflichtungen in den meisten Fällen eine angemessene Lösung für die großen Herausforderungen der steigenden Energiekosten.

1.2 Mit systematischen Informationen über bewährte Praktiken und Innovationen in diesem Bereich würde die Europäische Union einen besonders wertvollen Beitrag leisten. Die GD Energie könnte zu einer Art Schaltstelle für Informationen im Bereich der Energieeffizienz werden.

1.3 Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit können sich als sehr nützlich erweisen. Um wirksam zu sein, müssen sie jedoch möglichst zielgenau die Endverbraucher und die betroffenen Berufssparten erreichen. Folglich müssen sie Sache der nationalen und lokalen Behörden sein.

1.4 Der Erlass von Rechtsvorschriften darf nicht die Regel sein, sondern sollte eher eine Ausnahme bilden, da bereits zahl-

reiche Rechtsinstrumente verabschiedet wurden, deren Umsetzung zunächst bewertet werden sollte.

1.5 Energieeffizienz ist weder bloß ein Schlagwort, noch ist sie ein Luxus oder Spielerei. Vor dem Hintergrund des weltweit unaufhörlich wachsenden Energiebedarfs, insbesondere aufgrund der raschen Entwicklung von Schwellenländern wie China, Indien oder Brasilien, liegt die Energieeffizienz im Interesse der Bürger, der Unternehmen, der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union. Die Internationale Energieagentur geht davon aus, dass die weltweite Energienachfrage bis 2030 um 60 % zunehmen wird, während die Energieimporte Europas, das zu 80 % von fossilen Brennstoffen abhängt, im selben Zeitraum voraussichtlich um 50-70 % zunehmen werden. Europa tritt jedoch auf dem globalen Energiemarkt gegenüber den Förderländern und den anderen großen Verbraucherländern nicht als handlungsfähiger Akteur auf. Eben deshalb plädierte Tony Blair in seiner Funktion als Ratspräsident auf dem informellen EU-Gipfel in Hampton Court vom Oktober 2005 für die Realisierung einer gemeinsamen Energiepolitik.

1.6 Es darf nicht außer Acht gelassen werden, dass der starke Anstieg des Energiebedarfs und der Energiekosten das Wirtschaftswachstum der Europäischen Union beeinträchtigen, zu Verlagerungen bestimmter Aktivitäten mit sehr hohem Energieverbrauch führen und sich somit auch auf die soziale Lage in jenen Mitgliedstaaten auswirken kann, deren Sozialschutzsysteme aufgrund der Überalterung der Gesellschaft und des Bevölkerungsrückgangs ohnehin schon sehr stark belastet sind. Insofern sind Energieeffizienzmaßnahmen höchst sinnvoll, weil sie unter dem Strich zur Kostenreduktion und somit zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen.

1.7 Der Wettlauf um den Zugang zu den Energieressourcen kann zu großen politischen Spannungen führen und in manchen Weltregionen sogar eine Bedrohung für den Frieden darstellen, die sich über den internationalen Terrorismus leicht ausbreiten kann.

1.8 Schließlich ist eine vernünftige, effiziente und sparsame Nutzung der Energieressourcen für das lebensnotwendige Gleichgewicht unseres Planeten und für die künftigen Generationen unerlässlich.

1.9 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass im „Grünbuch über Energieeffizienz oder: Weniger kann mehr sein“ wichtige Fragen aufgeworfen und realistische Handlungswege vorgeschlagen werden, und unterstützt nachdrücklich die Bereitschaft, den Energieverbrauch um 20 % zu reduzieren. Seines Erachtens ist es nicht nur notwendig, so bald wie möglich das Ziel der Reduzierung des Energieverbrauchs um 1 % jährlich zu erreichen, sondern in einer zweiten Phase das Ziel einer effektiven Reduzierung um 2 % festzulegen.

1.10 Freiwillige Verpflichtungen mit den großen Wirtschaftssektoren stellen zweifellos eine effiziente Lösung dar und sind nach Möglichkeit bindenden Rechtsvorschriften vorzuziehen.

Die Sektoren Verkehr und Wohnungsbau weisen den größten Energieverbrauch auf. Gerade im Hinblick auf diese Sektoren sollten daher die intensivsten Anstrengungen unternommen und Innovationen angestrebt werden.

Die kontinuierliche, schrittweise Einführung von leistungsfähigen Energiespar-Innovationen kommt sowohl den Verbrauchern als auch der Industrie zugute. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sollten sich um Gleichlauf bemühen und Maßnahmen ergreifen, die auf eine Förderung der Energieeffizienz, den Austausch bewährter Praktiken und die Verbreitung der besten Technologien abzielen, sowie Informationskampagnen veranstalten und Anreize für Haushalte und Verbraucher schaffen.

2. Einleitung

Im Jahr 2000 hatte die Kommission hervorgehoben, dass die Energieeffizienz sowohl auf Ebene der Europäischen Union als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten dringend aktiver gefördert werden muss. Dieses Bedürfnis ergab sich nicht nur aus den in den Vereinbarungen von Kyoto verankerten Zielen, sondern auch aus der Notwendigkeit, eine Energiepolitik einzuleiten, die für einen in Bezug auf die Ressourcen stark abhängigen Kontinent angemessener ist, und die Sicherheit der Energieversorgung zu erhöhen.

So wurde ein Aktionsplan zur Verbesserung der Energieeffizienz in der Europäischen Gemeinschaft veröffentlicht, der folgende Zielsetzungen enthielt:

- auf die Energieeffizienz aufmerksam machen;
- gemeinsame Maßnahmen und Aktionen im Rahmen der Vereinbarungen von Kyoto vorschlagen;
- die jeweilige Rolle der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten klären;
- das Potenzial zur Verbesserung der Energieeffizienz ausschöpfen, wobei es darum geht, die Energieintensität um 1 % pro Jahr zu senken (ein Ziel, das vermutlich überschritten werden kann);
- neue Technologien verbreiten.

2.1 Fünf Jahre später — was wurde erreicht?

Die Rate von 1 % ist eine Zielvorgabe, die erst noch erreicht werden muss. Inzwischen wurden jedoch einige Rechtsinstrumente geschaffen, Zielvereinbarungen mit einigen Wirtschaftszweigen unterzeichnet, es finden von der Kommission eingeleitete bzw. auf Ersuchen des Rates angestellte allgemeinere Überlegungen statt, die Vereinbarungen von Kyoto sind in Kraft getreten und die Ziele für die Entwicklung erneuerbarer Energieträger festgelegt worden. Es ist im Übrigen wahrscheinlich, dass die angestrebte Verringerung der Energieintensität nicht linear verlaufen wird und dass sie Sektor für Sektor durch Progressionsschwellen erreicht werden kann.

2.1.1 Rechtsinstrumente

Einige wurden bereits verabschiedet, andere stehen zur Verabschiedung an. Einige Instrumente sind zielgerichtet, andere wiederum allgemeiner gefasst: Verordnung über ein gemeinschaftliches Kennzeichnungsprogramm für Strom sparende Bürogeräte⁽¹⁾, Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden⁽²⁾, Richtlinie über die Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung⁽³⁾, Vorschlag für eine Richtlinie zur Endenergieeffizienz und zu Energiedienstleistungen⁽⁴⁾ u.a.

Darüber hinaus sind im Rahmen von Vereinbarungen, die mit bestimmten Wirtschaftszweigen ausgehandelt wurden, Effizienzmindestnormen festgelegt worden. Solche freiwilligen Vereinbarungen sind eine Alternative zur Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften.

Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass dabei nicht ein Dickicht zu vieler und einander überlappender Rechtsvorschriften entsteht, welches zu einem weiteren Anwachsen schwer überschaubarer bürokratischer Regeln und damit insgesamt zu einem Wirtschaftshemmnis führen würde, also dem gewünschten Ziel verbesserter Effizienz im Energiesektor abträglich wäre.

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 2422/2001, ABl. L 332 vom 15.12.2001.

⁽²⁾ Richtlinie 2002/91/EG, ABl. L 1 vom 4.1.2003.

⁽³⁾ Richtlinie 2004/8/EG, ABl. L 52 vom 21.2.2004.

⁽⁴⁾ KOM(2003) 739.

2.1.2 Allgemeinere Überlegungen

Gleichzeitig stellt die Europäische Union allgemeinere Überlegungen an, die insbesondere in Strategien ihren Ausdruck finden. Dazu gehört u.a. die 2001 vom Europäischen Rat in Göteborg angenommene Strategie zur nachhaltigen Entwicklung, die bis Ende 2005 erneuert werden sollte, wozu es leider bislang nicht kam. Doch auch die thematischen Strategien zum Thema Recycling, nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen oder Stadtentwicklung, die Energieaspekte beinhalten, können an dieser Stelle angeführt werden.

2.1.3 Kyoto

Das Kyoto-Protokoll ist nach der Ratifizierung durch die Russische Föderation in Kraft getreten — ohne die Beteiligung der Vereinigten Staaten von Amerika, die freilich erhebliche Summen für die Forschung über Möglichkeiten zur Senkung von CO₂-Emissionen aufwenden.

In diesem Rahmen legte die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Strategie für eine erfolgreiche Bekämpfung der globalen Klimaänderung“ vor, und der Europäische Rat bekräftigte auf seiner Frühjahrstagung seinen Willen, die internationalen Verhandlungen wieder anzukurbeln.

2.1.4 Die Entwicklung erneuerbarer Energieträger

In Bezug auf die Entwicklung erneuerbarer Energieträger sind insbesondere im Hinblick auf die Windenergie, doch auch im gesamten Bereich der Umwelttechnologien politische Maßnahmen eingeleitet und Zielvorgaben festgelegt worden.

Der Energiebedarf nimmt jedoch unaufhörlich zu, und die Energieabhängigkeit der Europäischen Union ist weiterhin sehr hoch. Dies könnte sich vor dem Hintergrund des weltweit sehr starken Anstiegs der Nachfrage, insbesondere aufgrund der aufstrebenden Volkswirtschaften wie China, Indien und Brasilien, stark auf die ohnehin schon unzureichende Wirtschaftsleistung auswirken.

Derartige Überlegungen und die Verfolgung einer europäischen Politik der Energieeffizienz sind folglich kein Luxus, sondern ein dreifaches Erfordernis:

- Erfordernis der nachhaltigen Entwicklung,
- wirtschaftliche Notwendigkeit,
- Erfordernis der politischen Unabhängigkeit.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss wird demnach Überlegungen zum Thema „Energieeffizienz und das Erfordernis der nachhaltigen Entwicklung, der Wettbewerbsfähigkeit und der wirtschaftlichen Unabhängigkeit“ anstellen, was dem Themenbereich des Grünbuchs entspricht.

3. Das Grünbuch über Energieeffizienz

3.1 Am 22. Juni 2005 legte die Europäische Kommission das Grünbuch „Energieeffizienz oder: Weniger kann mehr sein“ vor. Dieses Grünbuch erschien nach der Veröffentlichung des

Vorschlags für eine Richtlinie zur Endenergieeffizienz und zu Energiedienstleistungen, nach der Aufnahme der diesbezüglichen Debatte im Europäischen Parlament und nach der Befassung des EWSA mit einer Sondierungsstellungnahme zum Thema Energieeffizienz. Diese zeitliche Abfolge mochte wohl etwas ungewöhnlich erscheinen, da ein Grünbuch in der Regel vor einem Rechtstext veröffentlicht wird. Der Anwendungsbereich dieses Grünbuchs ist jedoch umfangreicher als der des Richtlinienvorschlags. Die Sondierungsstellungnahme des Ausschusses kann als ein Beitrag zu der von der Kommission eingeleiteten Konsultation betrachtet werden.

3.2 Ausgehend von der Feststellung, dass der Energiebedarf trotz der Debatte über eine effizientere Energienutzung unaufhörlich zunimmt, ist es nach Auffassung der Kommission zweckmäßig, „einen Vorstoß hinsichtlich eines neuen Programms zu machen, das die Energieeffizienz auf allen Ebenen der europäischen Gesellschaft fördert“. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Europäische Union mindestens 20 % ihres gegenwärtigen Energieverbrauchs einsparen könnte. Der EWSA begrüßt die von der Kommission und vom Europäischen Parlament bekundeten Bestrebungen hinsichtlich der Ziele und der Diversifizierung der Energieversorgung. Seines Erachtens werden dadurch positive Impulse gegeben, die angesichts der Entwicklung neuer Technologien überdies zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen dürften. Die ergriffenen energiepolitischen Maßnahmen dürfen jedoch nicht zu einer Erhöhung der Energiekosten führen, weil dies vor dem Hintergrund eines verschärften internationalen Wettbewerbs eine Erhöhung der Produktionskosten nach sich ziehen würde. So gehen die CO₂-Emissionszertifikate für Industriezweige, die einen sehr hohen Energieverbrauch aufweisen (z.B. Zementindustrie), mit erheblichen Kosten einher und könnten zu Betriebsverlagerungen führen. Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen der geplanten bzw. ergriffenen Maßnahmen dürfen folglich nicht vernachlässigt werden.

3.3 Um die Konsultation der Öffentlichkeit zu strukturieren, stellt die Kommission in ihrem Grünbuch entsprechend den üblichen Gepflogenheiten 25 Fragen zu den einzelnen Optionen. Sie plant die Durchführung von Aktionen auf gemeinschaftlicher, nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit, nennt die zu ergreifenden Maßnahmen und die betroffenen Sektoren und veranschaulicht dies anhand von Beispielen.

3.4 Überraschenderweise bleiben bestimmte Problemfelder unerwähnt, die jedoch von großer Bedeutung sind. Beispielsweise wird die Frage nach der Straßenbeleuchtung und der öffentlichen Beleuchtung im Allgemeinen nicht behandelt, ebenso wenig wie die Herstellung von Produkten aus Recycling-Material, die im Hinblick auf den Energieverbrauch in bestimmten Fällen effizienter ist (Metalle, Aluminium u.a.). Auch die Verwertung von Biogas in Deponien findet keine Beachtung.

3.5 Ziel des Grünbuchs ist es, „die Engpässe zu ermitteln“, die gegenwärtig die Umsetzung kostengünstiger Effizienzsteigerungen verhindern (Mangel an angemessenen Anreizen, Informationen und Finanzmitteln). Zu fördern sind solche Maßnahmen, die nach Berücksichtigung der notwendigen Investitionen zu Nettoeinsparungen führen. Die Antworten auf die gestellten Fragen sollten Vorschläge bzw. Beispiele mit Hinweisen darauf enthalten, wie das gesteckte Ziel erreicht werden kann. Im Anschluss an das Grünbuch soll 2006 ein Aktionsplan erarbeitet werden.

3.6 Die Kommission zeigt sich recht optimistisch, da sie der Auffassung ist, dass die rigorose Umsetzung aller Maßnahmen, die nach 2001 beschlossen wurden (Richtlinien über die Energieeffizienz von Gebäuden und zur Kraft-Wärme-Kopplung), verbunden mit neuen Maßnahmen zu Einsparungen von ca. 1,5 % des Jahresverbrauchs führen könnte, womit es möglich wäre, zum Verbrauch von 1990 zurückzukehren.

4. Energieeffizienz: ein Erfordernis der nachhaltigen Entwicklung, der Wettbewerbsfähigkeit und der wirtschaftlichen Unabhängigkeit

4.1 An der Energiekette sind Erzeuger, Beförderer, Verteiler und Verbraucher beteiligt. Deshalb ist es wichtig, in allen Phasen dieser Kette Maßnahmen zu ergreifen, vom Angebot bis hin zur Nachfrage. Am wirkungsvollsten kann sicher an den beiden Enden der Kette angesetzt werden: in der Produktion und beim Verbrauch.

4.2 Im Bereich der Energieerzeugung werden regelmäßig Produktionsverfahren mit höherer Effizienz eingeführt.

4.2.1 So wird bei der Kopplung von Wärme und Elektrizität Energie genutzt, die sonst verschwendet würde, denn es kommen neue Technologien zum Einsatz, die die Nutzung alternativer Energiequellen ermöglichen. So ermöglicht die Nutzbarmachung und Verwertung von Minengas den Betrieb von KWK-Anlagen (beispielsweise in Freyming Merlebach in Lothringen). Auch die in Hochöfen erzeugte Wärme könnte nutzbar gemacht und verwertet werden (wie dies in Brescia, Italien, der Fall ist).

In den nordischen Ländern wurden KWK-Anlagen auf Holz umgestellt, was die Entstehung von Betrieben begünstigte, die Holz als Energiequelle nutzen.

Außerdem dürfte die Suche nach Lösungen für Probleme wie Anlagenverruftung und schlechte Verbrennung zu besseren Wirkungsgraden der Anlagen führen.

4.2.2 Mit der Gewinnung von Biogas und seiner Verwertung in Endlagerungsanlagen (Mülldeponien) kommt eine bisher ungenutzte Energiequelle zum Einsatz, während gleichzeitig die Emission von Treibhausgasen eingedämmt wird. Angesichts dieser Art von Innovation und Verwertung wäre es zweckmäßig, die Anlagen in der Nähe des Ortes des Verbrauchs zu errichten, um dadurch die transportbedingten Energieverluste zu vermeiden bzw. zu reduzieren.

4.2.3 Im Bereich der Elektrizitätserzeugung sind Effizienzgewinne beispielsweise im Bereich der Solar- und Windenergie und in allen Sparten der großen konventionellen Kraftwerke und Kernkraftwerke der neuen Generation zu verzeichnen.

4.3 In den energieverbrauchenden Sektoren werden kontinuierlich energieeffiziente Technologien eingeführt. Angesichts der steigenden Energiekosten, die der Endverbraucher/Kunde zu tragen hat, bemüht sich die Industrie zunehmend um technische Innovationen.

4.3.1 In der Automobilindustrie werden innovative und fortschrittliche Lösungen entwickelt, die sich insbesondere auf die Motorentchnik, die Qualität und Effizienz der Kraftstoffe und die Reifengestaltung auswirken. Der Kraftstoffverbrauch von Fahrzeugen nimmt zwar seit zehn Jahren ab, doch diese positive Entwicklung wird durch die steigende Anzahl an Fahrzeugen aufgehoben. Eine verstärkte Nutzung von Biokraftstoff wird durch steuerliche Anreize gefördert. Beispielsweise könnten Biokraftstoffe niedriger besteuert werden als Erdölzeugnisse⁽⁵⁾.

Die Automobilindustrie hat sich in einer freiwilligen Vereinbarung mit der Europäischen Union dazu verpflichtet, bis zum Jahr 2008 einen durchschnittlichen CO₂-Emissionswert von 140 g/km zu erreichen. Das Parlament und der Ministerrat möchten, dass der Verband der europäischen Automobilhersteller bis zum Jahr 2010 120 g/km als Zielwert anstrebt. Wird die Vereinbarung eingehalten, so werden Personenkraftwagen, die 2008/2009 auf den Markt kommen, in jedem Fall 25 % weniger Kraftstoff verbrauchen als 1998.

4.3.2 Im Hinblick auf den Verkehr ergreifen die lokalen Gebietskörperschaften in ganz Europa Maßnahmen im Stadtverkehrsbereich, die auf eine Verbesserung der Qualität der öffentlichen Verkehrsmittel und auf eine Reduzierung der Nutzung von Personenkraftwagen abzielen. In Frankreich beispielsweise muss jede Gemeinde einen städtischen Nahverkehrsplan ausarbeiten, vorlegen und genehmigen lassen. In anderen Fällen wird mit Vorschriften nachgeholfen, beispielsweise mit der Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren (wie z.B. in London).

4.3.3 „Langsamere“ Verkehrsträger wie der Schienengüterverkehr, dessen Marktanteil in Europa unaufhörlich sinkt (weniger als 7 %), und die Binnenschifffahrt sollten gefördert werden. Trotz schöner Worte wird die Entwicklung dieser beiden im Hinblick auf die Energieeffizienz so wichtigen Sektoren erschwert, insbesondere weil die erforderlichen Infrastrukturen fehlen und weil deren Bau bzw. Modernisierung mit sehr hohen Kosten verbunden ist (z.B. Rhein-Rhône-Kanal oder Eisenbahn-Alpenquerung). Der Bau von Verkehrswegen wird überdies — zu Recht oder zu Unrecht — oftmals durch den Widerstand von Umweltschutzorganisationen erschwert.

4.3.4 Auch bei der städtischen Beleuchtung versucht man, neue Wege zu gehen, um Energieeinsparungen zu erzielen. So können mittels fernsteuerbarer Systeme nicht nur die städtischen Beleuchtungsanlagen in Echtzeit kontrolliert, sondern auch die elektrische Spannung gesteuert und die durchgeleitete Strommenge an den tatsächlichen Bedarf angepasst werden, wodurch sich ein geringerer Energieverbrauch für die Kommunen ergibt.

Alte Straßenbeleuchtungsanlagen (etwa Quecksilberdampf lampen) werden häufig durch Natriumhochdrucklampen mit geringerer Leistungsaufnahme und damit geringeren Kosten ersetzt. Weiße Dioden mit geringem Energieverbrauch, aber auch die Solarenergie setzen sich immer mehr durch. In Privathaushalten kommen außerdem immer mehr Energiesparlampen zum Einsatz, was zu einem geringeren Stromverbrauch führt. Einige Stromversorgungsunternehmen bieten ihren Kunden Gutscheine für Glühbirnen mit geringem Energieverbrauch an (Italien).

⁽⁵⁾ Richtlinie 2003/96/EG, ABl. L 283 vom 31.10.2003, Gemeinschaftliche Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom.

4.3.5 Bei Gebäuden dürfte die Umsetzung der Energieeffizienz-Richtlinie Früchte tragen. Jedenfalls haben die Wärmedämmungsnormen sowie die Neuerungen bei wärmedämmender Verglasung zu deutlichen Verbesserungen im Neubaubereich geführt.

4.3.6 Im Industriebereich haben sich mehrere wichtige Branchen, etwa die Automobilhersteller, freiwillig dazu verpflichtet, energieeffizientere Produkte zu entwickeln, für die bereits eine europäische Kennzeichnungspflicht besteht. KWK-Anlagen kommen in der Industrie immer mehr zum Einsatz. Außerdem ist festzustellen, dass einige besonders energieintensive Branchen wie die Aluminiumherzeugung aufgrund des Einsatzes recycelter Rohstoffe nicht unerhebliche Energieeinsparungen erzielen.

4.4 Diese Beispiele zeigen, dass die Steigerung der Energieeffizienz angesichts langfristig steigender Energiepreise von den Wirtschaftsteilnehmern als notwendiger, positiver Prozess gesehen wird. Daher ist anzunehmen, dass mit freiwilligen Ansätzen lang- und mittelfristig die gleichen Erfolge zu erzielen sind wie mit gesetzlichen Bestimmungen.

5. Die Fragen aus dem Grünbuch

5.1 Frage 1: Wie könnten europäische Investitionen im Bereich der Energieeffizienztechnologien besser angeregt werden?

Die Investitionen können nach Auffassung des Ausschusses mit steuerlichen Anreizen wirkungsvoll angekurbelt werden. Daneben können im laufenden Betrieb Energieeffizienzdienste die Energieeffizienz von Anlagen verbessern.

Auch andere freiwillige und nichtsteuerliche Maßnahmen können sich jedoch als wirkungsvoll erweisen. Dazu zählen Auszeichnungen für Energieeinsparungen, Bekanntmachung der „besten verfügbaren Technologien“, unternehmensinterne Kampagnen für die Automatisierung einfacher und täglicher Abläufe (automatisches Ausschalten der Beleuchtung, Überwachung der elektrischen und elektronischen Anlagen u.a.) sowie an die breite Öffentlichkeit gerichtete Kampagnen. Analog dazu bieten Energieversorgungsunternehmen den Verbrauchern und Kunden gewisse Anreize für einen verantwortungsvollen Energieverbrauch und fördern beispielsweise die Verwendung elektrischer Glühlampen mit geringem Energieverbrauch. Auch hier ist es eine Frage der persönlichen und kollektiven Verantwortung. Ein indianisches Sprichwort sagt zu Recht, dass wir in einer Welt leben, die wir unseren Kindern hinterlassen müssen. Es wäre unmoralisch, den zukünftigen Generationen gegenüber eine verantwortungslose Haltung einzunehmen.

Die Verwendung von Mitteln im Bereich der Forschung könnte im Rahmen der Partnerschaft zwischen öffentlichen und privaten Forschungszentren zweifellos einen Multiplikatoreffekt haben.

5.2 Frage 2: Kann der Handel mit Emissionsberechtigungen zur Verbesserung der Energieeffizienz beitragen?

Dieser Mechanismus könnte eventuell für die Gestaltung heimischer Vorhaben in den Bereichen Wohnungsbau und Trans-

portunternehmen, die bekanntlich einen sehr großen Energieverbrauch aufweisen, zum Einsatz kommen. Im Übrigen haben einige Länder bereits Energiesparzertifikate eingeführt, die die Energieerzeuger veranlassen, im Hinblick auf die CO₂-Emissionen und Energieeinsparungen Verbesserungen anzustreben. Ergreift der Energieerzeuger keine konkreten Maßnahmen, wird er steuerlich stärker belastet (in Frankreich sind es beispielsweise 2 Cents pro kWh), was ihn dazu veranlasst, bei seinen Kunden energieeinsparende Initiativen zu ergreifen.

Es ist darauf zu achten, dass die daraus möglicherweise resultierende Erhöhung der Energiekosten keine schwerwiegenden sozioökonomischen Folgen hat (Betriebsverlagerungen). Sie muss jedoch angesichts des Risikos einer größeren Energiekrise in der Zukunft in Betracht gezogen werden. Heutige Einschnitte können in der Zukunft zu Gewinnen führen. In diesem Sinne müssen die verschiedenen Mechanismen zur Emissionszertifizierung und Energieeinsparung in Abhängigkeit von ihrem Anreizeffekt für Investitionen in umweltfreundliche und energieeinsparende Technologien in Erwägung gezogen werden.

In Bezug auf die Pläne der Zuteilung von CO₂-Emissionszertifikaten ist es bedauerlich, dass Anlagen, die bereits in umweltfreundlichere und energiesparende Technologien investiert haben, gegenüber jenen, die nichts in dieser Richtung unternommen haben, keine Vorzugsbehandlung genießen.

Ferner sollte die Kraft-Wärme-Kopplung, die die Europäische Union fördern möchte, besser in die Zuteilungspläne eingebunden werden.

5.3 Frage 3: Zweckmäßigkeit der Ausarbeitung jährlicher nationaler Energieeffizienzpläne und ihr Vergleich (Benchmark)

Sollten solche Pläne erarbeitet werden, müssten sie den Investitionszyklen Rechnung tragen. In der Praxis amortisieren sich die Investitionen nicht in einem Jahr, weshalb es zweckmäßig wäre, im Rahmen der eventuellen Pläne die notwendigen Fristen für die Umsetzung und Abschreibung zu berücksichtigen.

Solche Pläne würden zwar lediglich Zielvorgaben enthalten, ihr Vergleich könnte sich aber im Hinblick auf die Verbreitung leistungsstarker und wirksamer Verfahren dennoch als nützlich erweisen.

5.4 Frage 4: Zweckmäßigkeit der Entwicklung steuerlicher Instrumente

Steuerliche Instrumente können förderlich sein, vorausgesetzt, sie werden gut ausgewählt und präzise konzipiert. Der Einsatz steuerlicher Instrumente ist jedoch offenkundig heikel und fällt vorrangig in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten, wobei die Grundsätze der Subsidiarität und der Selbstverwaltung der lokalen Gebietskörperschaften einzuhalten sind. Zur Änderung der Mehrwertsteuersätze ist hingegen Einstimmigkeit im Rat erforderlich.

Die systematische Verwendung von Umweltgütesiegeln ist hingegen einfacher und kann zu positiven Ergebnissen führen.

5.5 Frage 5: Entwicklung von Regelungen für staatliche Beihilfen nach umweltfreundlichen Kriterien durch Förderung von „Öko-Innovation“ und Produktivitätszuwachs

In diesem Bereich sollte das Hauptaugenmerk auf die Sektoren mit dem größten Energieverbrauch gelenkt werden: Wohnungsbau und Verkehr. Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass eventuelle staatliche Beihilfen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

5.6 Frage 6: Öffentliche Behörden als Vorbild

Der Ausschuss hält es für sinnvoll, im Rahmen von Ausschreibungen und der Vergabe öffentlicher Aufträge Energieeffizienzkriterien einzuführen und öffentliche Gebäude auf ihre Energieeffizienz hin zu prüfen. Vielleicht sollte der Begriff des „energieeffizientesten Angebots“ eingeführt werden?

Es ist in jedem Fall notwendig, die in öffentlichen Gebäuden durchgeführten Versuche zu bewerten, um auf die Kosteneffizienz schließen zu können.

5.7 Frage 7: Förderung der Energieeffizienz durch Fonds

Energieeffizienzfonds könnten ein wichtiges Instrument sein, das zu einer effizienteren Nutzung von Energie und größeren Energieeinsparungen beiträgt. Mit Hilfe solcher Fonds könnten Privatinvestitionen leichter getätigt bzw. Energieunternehmen ihren Kunden Optionen für einen geringeren Energieverbrauch anbieten, es würden die Entwicklung von Energieeffizienzdiensten beschleunigt sowie Anreize für FuE und für eine rechtzeitige Vermarktung von Energieeffizienzprodukten geschaffen. Somit stellen Energieeffizienzfonds eine nützliche Ergänzung zur Einführung des Emissionshandels dar.

Die Frage einer konsequenteren Berücksichtigung der Energieeffizienz im Rahmen des Kohäsionsfonds und des Fonds für regionale Entwicklung wäre jedoch zu erwägen.

Die Mittel für Forschung und Entwicklung sollten zweifelsohne dringend aufgestockt werden — nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten, die beträchtliche Mittel für Energietechnologien bereitstellen.

5.8 Frage 8: Energieeffizienz von Gebäuden

Gebäude sind ein strategischer Bereich, in dem beträchtliche Energieeinsparungen möglich sind. Es ist jedoch darauf zu achten, dass Eigentümern, die ihre Immobilie vermieten, oder Inhabern von Eigentumswohnungen keine im Vergleich zu ihren Möglichkeiten unverhältnismäßig hohe Lasten aufgebürdet werden. Auch der Verwaltungsaufwand sollte nicht zu schwerfällig und komplex sein. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten von Bestimmungen absehen, deren Umsetzung sich aufgrund ihrer Komplexität nur sehr schwer kontrollieren ließe und die von einigen Unternehmen nicht beachtet würden, während sich andere um deren ordnungsgemäße Umsetzung bemühen, denn dies würde zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Bei Gebäuden ergibt sich das Energieprofil aus dem Zusammenspiel des Ganzen, doch die staatlichen Behörden werden jede für sich

tätig. Die Wahrnehmung der Aufgaben des Bauherrn muss daher einem strukturierten Ansatz folgen. In der Praxis wird die Umsetzung der Energiestandards einem Architekten obliegen, der mit einem Konstruktionsbüro zusammenarbeitet. Angesichts der in der Praxis komplizierten Verwirklichung solcher Vorhaben müssen die Vorschriften deshalb einfach und deutlich formuliert werden.

Eine eventuelle Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie sollte erst nach einer Bewertung der Umsetzung der Richtlinie 2001 und insbesondere nach einer eventuellen Senkung des Schwellenwertes in Erwägung gezogen werden. Zu betonen ist, dass die alle fünf Jahre stattfindende Überarbeitung der Verordnungen im Bereich Energie einem Sektor, der zum großen Teil aus kleinen Unternehmen besteht, eine zu kurze Umsetzungsfrist lässt. Eine Frist von sieben Jahren wäre zweifelsohne realistischer.

Damit hätten die Unternehmen genügend Zeit, um diese Verordnungen umzusetzen, und wären nicht gezwungen, sich an neue Regelungen anzupassen, ohne dass die alten bereits Wirkungen zeitigen konnten.

5.9 Frage 9: Mit welchen Anreizen könnten Hausbesitzer zur Verbesserung der Energieeffizienz bewogen werden?

Zu bevorzugen sind in diesem Zusammenhang sicherlich steuerliche Anreize. Beispielsweise könnte die Grundsteuer in Abhängigkeit der vom Besitzer getätigten Investitionen im Bereich der Energieeffizienz gesenkt werden. Die einschlägigen Maßnahmen müssen jedoch weiterhin auf der nationalen Ebene ergriffen werden.

Die Entwicklung eines Marktes für Energiedienstleistungen nach dem Vorbild der in einigen EU-Mitgliedstaaten (insbesondere den nordischen Ländern und Frankreich) bereits existierenden Märkte wäre in jedem Fall förderlich.

5.10 Frage 10: Verbesserung der Leistungsfähigkeit energieverbrauchender Haushaltsgeräte

Es wäre zweckmäßig, sich den Erfahrungsaustausch im Rahmen der integrierten Produktpolitik zunutze zu machen;

— diese Frage mit der Umsetzung der Richtlinie über die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte zu verbinden;

— eine Bilanz der Durchführung der derzeitigen freiwilligen Verpflichtungen in der Industrie zu ziehen.

Das Energieetikett ist für bestimmte Haushaltsgeräte vorgeschrieben (Kühlschränke, Tiefkühltruhen, Waschmaschinen, Geschirrspülmaschinen, elektrische Glühbirnen). Die Pflicht könnte auf weitere Geräte ausgeweitet werden (z.B. Elektroherde und Mikrowellengeräte) und auch für Geräte in anderen Bereichen Anwendung finden, die einen hohen Energieverbrauch aufweisen, insbesondere für Heizungssysteme und Klimaanlage (z.B. Gasheizkessel, Umwälzpumpen und Splitklima-geräte).

5.11 Frage 11: Energieeffizientere Fahrzeuge

Die Ergebnisse der freiwilligen Verpflichtungen des Verbandes der europäischen Automobilhersteller gegenüber der Kommission sollten abgewartet werden.

Die Automobilindustrie bringt Schritt für Schritt immer wieder Innovationen im Bereich der Energieeffizienz von Fahrzeugen, der fortschrittlichen Motorisierung und der Senkung des Kraftstoffverbrauchs hervor.

Es bleibt die Frage des Fahrzeug-Altbestands, die teilweise auch eine soziale Frage ist. Sowohl aus Gründen der Energieeffizienz als auch der Sicherheit wäre es jedoch zweckmäßig, auf eine Erneuerung des Fahrzeugbestands hinzuwirken. Vielleicht sollten spezifische Kreditmaßnahmen in Erwägung gezogen werden, um Personen mit geringerem Einkommen nicht zu benachteiligen.

Wie der EWSA in seinem Bericht über die nachhaltigen Verkehrssysteme bereits betont hat, werden die verschiedenen Verkehrsträger weiterhin ungleichmäßig besteuert, wodurch manche Verkehrsträger benachteiligt werden.

5.12 Frage 12: Öffentliche Informationskampagnen

Um wirksam zu sein, sollten die an die Haushalte gerichteten Informationskampagnen vorzugsweise auf nationaler und nicht auf europäischer Ebene geführt werden. Sensibilisierungskampagnen für Kinder wären zweckmäßig, damit sie sich im Hinblick auf die Energieeinsparung möglichst früh positive Gewohnheiten aneignen (und beispielsweise bei Verlassen eines Raums ganz einfach das Licht ausmachen). Sehr nützlich wäre es ferner, die Verbraucher entsprechend zu informieren, damit sie sich bei ihrem Einkauf für Produkte mit dem angemessenen Energieverbrauch entscheiden können.

Da nationale Kampagnen bereits stattgefunden haben, könnte nun ein Erfahrungsaustausch eingeleitet werden.

5.13 Frage 13: Effizienz bei der Übertragung und Verteilung von Elektrizität, Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung

Im Rahmen der Stromerzeugung geht bei der Umwandlung und bei der Übertragung Elektrizität verloren (entsprechend 30 % und 10 %). Durch kürzere Übertragungszeiten ließen sich die entsprechenden Verluste reduzieren.

Infolge eines besseren Nachfragemanagements, insbesondere bei den Großverbrauchern, könnten weitere Energieeinsparungen erzielt werden. Es wäre folglich wünschenswert, Vereinbarungen zwischen den Großverbrauchern und den Erzeugern einzuführen, um die Nachfrage besser handhaben zu können.

Die Marktöffnung dürfte wohl aufgrund der Konkurrenz unter den Anbietern eine höhere Effizienz erwarten lassen, doch ist es für eine Bilanz noch zu früh.

In Bezug auf die Kraft-Wärme-Kopplung sollte der Status der dadurch erzeugten Elektrizität genau festgelegt werden, denn andernfalls werden die Parameter der KWK-Richtlinie schwer zu erreichen sein, und zwar umso mehr als sie in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt werden.

5.14 Frage 14 und 15: Die Rolle der Energielieferanten als Energiedienstleister und die Einführung Weißer Zertifikate

Liegt es überhaupt im Interesse der Energieerzeuger bzw. -lieferanten, eine Verringerung des Energieverbrauchs zu fördern? Aus diesem Grund haben einige Mitgliedstaaten Energieeffizienzsertifikate eingeführt.

Um eine Senkung des Energieverbrauchs zu erzielen, muss die gesamte Kette der Beteiligten berücksichtigt werden. Ein freiwilliger Verhaltenskodex wäre zweckmäßig.

Einigkeit besteht darüber, dass Begriffe wie Energieeffizienzdienstleister und Energieleistungsvertrag genauer zu definieren sind.

Vor einer Einführung der Weißen Zertifikate im gesamten Gemeinschaftsgebiet sollte untersucht werden, wie sie sich in jenen Ländern bewährt haben, in denen es sie bereits gibt.

5.15 Frage 16: Welche Anreize können geschaffen werden, damit in der Industrie Technologien zum Einsatz kommen, mit denen eine bessere Energieeffizienz erzielt wird?

Effizienz der bestehenden Maßnahmen (Kohlenstoff, freiwillige Verpflichtungen).

Freiwillige Verpflichtungen sind gegenüber bindenden Vorschriften zu bevorzugen. In zahlreichen europäischen Ländern wurden entsprechende Maßnahmen — sofern sie ökonomisch wirksam sind und sich rechnen — bereits ergriffen. Man sollte also stärker mit Maßnahmen operieren, die Anreize oder Beihilfen erfordern, andernfalls schafft man nur Zufallseffekte.

5.16 Frage 17: Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern und stärkere Berücksichtigung von Schienen- und Schiffsverkehr

Dem Eisenbahnsektor mangelt es oft an Flexibilität und Alternativen. Auch das Wasserstraßennetz ist noch nicht hinreichend ausgebaut und weist zu viele Engpässe auf. Notwendig sind größere Investitionen in die Interoperabilität der verschiedenen Verkehrsträger. Ferner müssen die externen Kosten miteingerechnet und Verkehrsträger, die eine größere Energieeffizienz ermöglichen, gefördert werden. Die Einführung der Möglichkeit eines regulierten und nicht eines reinen und harten Wettbewerbs trägt den Merkmalen des Sektors besser Rechnung und würde ihn beleben.

5.17 Frage 18: Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des transeuropäischen Verkehrsnetzes ⁽⁶⁾

Einige große transeuropäische Netze sind lange überfällig. Aufgrund leerer öffentlicher Kassen in ganz Europa hat sich ihre Umsetzung oftmals hinausgezögert. Der EWSA empfiehlt, EU-Gelder vorrangig in den Ausbau jener Verkehrsträger zu stecken, die sich als besonders energieeffizient erwiesen haben.

Es steht zu hoffen, dass auch öffentlich-private Partnerschaften gefördert werden.

⁽⁶⁾ Siehe ABl. C 108 vom 30.4.2004 „Zukunftsfähige Verkehrsinfrastruktur“.

5.18 *Frage 19: Verkehr — Normen oder Steuerungsmaßnahmen?*

Den technologischen Innovationen und den von den öffentlichen Behörden und der Industrie gemeinsam vereinbarten Normen sollte Vorrang gegeben werden.

5.19 *Frage 20: Sollten öffentliche Stellen zur Anschaffung kraftstoffsparender Fahrzeuge verpflichtet werden?*

Der Grundsatz der Verwaltungsautonomie der lokalen Gebietskörperschaften und das Subsidiaritätsprinzip sprechen gegen eine verbindliche Verpflichtung. Gleichwohl haben zahlreiche Gebietskörperschaften bereits solche Fahrzeuge angeschafft. Entsprechende Standards in Ausschreibungen könnten diese Praxis weiter fördern.

Im Übrigen zielt der Vorschlag für eine Richtlinie über die Förderung sauberer Straßenfahrzeuge (KOM(2005) 634) darauf ab, diese Praxis auszubauen, indem bei den Ausschreibungen der öffentlichen Stellen eine Mindestquote an umweltfreundlichen Fahrzeugen vorgesehen wird.

5.20 *Frage 21: Einführung von Benutzungsgebühren für Verkehrsinfrastruktur und Anlastung externer Kosten (Umweltverschmutzung, Verkehrsunfälle u.a.)*

Der EWSA hat sich mehrfach positiv zur Berücksichtigung der externen Kosten geäußert und die Kommission gebeten, ein entsprechendes Konzept vorzulegen. Es empfiehlt sich deshalb, die in einigen Ländern bislang getroffenen Maßnahmen auf den Prüfstand zu stellen, um ihre Wirksamkeit genau beurteilen zu können.

5.21 *Frage 22: Finanzierung von Energieeffizienzprojekten durch Energieeffizienzunternehmen*

Erweisen sich bereits ergriffene Initiativen als erfolgreich, so ist auf deren Verbreitung und Unterstützung in der Europäischen Union hinzuwirken.

5.22 *Frage 23: Einbeziehung von Fragen der Energieeffizienz in die Beziehungen zu Drittstaaten*

Aufgrund der hohen Energiekosten ist die Frage der effizienten Energienutzung von größerer Bedeutung als bisher. Die internationalen Finanzinstitutionen sollten diesem Anliegen im Rahmen ihrer technischen und finanziellen Hilfe Rechnung tragen.

5.23 *Frage 24: Nutzung europäischen Know-hows in Entwicklungsländern*

Die bestehenden Maßnahmen (CDM, JI) (?) sollten vereinfacht und effizienter gestaltet werden.

5.24 *Frage 25: Aushandeln von Zollvergünstigungen in der WTO für energieeffiziente Produkte*

Es scheint unwahrscheinlich, dass die Europäische Union in der Lage sein wird, solche Maßnahmen in der WTO durchzusetzen, weil sie als Handlungen aufgefasst werden könnten, die auf eine Benachteiligung der Produkte der Entwicklungsländer abzielen.

Brüssel, den 14. Februar 2006

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

(?) (CDM: Clean Development Mechanism; JI: Joint implementation).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen“

(KOM(2005) 87 endg. — 2005/0020 (COD))

(2006/C 88/14)

Der Rat beschloss am 4. April 2005 gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss mit obenerwähnter Vorlage zu befassen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 23. Januar 2006 an. Berichterstatte war Herr PEGADO LIZ.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 424. Plenartagung am 14./15. Februar 2006 (Sitzung vom 14. Februar) einstimmig folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Mit dem Verordnungsvorschlag zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen ⁽¹⁾ greift die Kommission einige Initiativen zur schrittweisen Schaffung und Entwicklung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auf; dadurch sollen Schranken abgebaut und die Bearbeitung zivilrechtlicher Fälle auf europäischer Ebene erleichtert werden, wie es insbesondere in dem Aktionsplan ⁽²⁾ der Kommission festgelegt wird, der vom Rat (Justiz und Inneres) am 3. Dezember 1998 angenommen wurde.

1.2 Der EWSA begrüßt und unterstützt — gemäß seinen bereits früher zu all diesen Initiativen der Kommission und des Rates zur Stärkung eines wirklichen europäischen Rechtsraums abgegebenen Stellungnahmen — diesen Vorschlag und hebt hervor, dass seine Rechtsgrundlage geeignet ist, den Anwendungsbereich dieses Vorschlags festzulegen, d.h. diesen nicht auf grenzüberschreitende Streitigkeiten zu beschränken, sondern optional auch auf innerstaatliche Streitigkeiten auszudehnen, um die wünschenswerte Gleichheit der Rechte der Parteien auf gerechte, rasche und zugängliche Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

1.3 Der EWSA beglückwünscht die Kommission zu der rechtstechnischen Korrektheit des Vorschlags, die in seinen Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln deutlich wird; ⁽³⁾ zu der Ausgewogenheit zwischen den verschiedenen Interessen und zu seiner Bekräftigung durch die wohlstrukturierte, genügend ausführliche und klar dargestellte Folgenabschätzung ⁽⁴⁾.

1.4 Die allgemeinen und besonderen Bemerkungen des EWSA sollen lediglich den vorgelegten Vorschlag aufwerten und einige Bestimmungen verbessern, um das Verfahren zu einem wirksamen Instrument zur Verfolgung der angestrebten Ziele zu machen und dabei die Rechte der beteiligten Parteien möglichst gut zu gewährleisten.

1.5 Der EWSA fordert daher die Kommission auf, die in seinen Bemerkungen enthaltenen Empfehlungen aufzugreifen, und appelliert an die Mitgliedstaaten, den Kommissionsvorschlag wie vorgeschlagen zu verabschieden.

2. Einleitung und Gegenstand des Vorschlags

2.1 Dieser Vorschlag entspricht einem der zentralen Ziele des Grünbuchs ⁽⁵⁾ vom 20. Dezember 2002; das andere, parallele Ziel der Einführung eines europäischen Mahnverfahrens war Gegenstand eines Verordnungsvorschlags der Kommission ⁽⁶⁾ vor einem Jahr, zu der der EWSA eine Stellungnahme ⁽⁷⁾ abgegeben hat.

2.2 Was nun die Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen anbelangt, hat die Kommission die Bemerkungen und Empfehlungen des Europäischen Parlaments und des EWSA zum o.g. Grünbuch berücksichtigt und legt einen Verordnungsvorschlag vor mit dem Ziel, für den ganzen EU-Raum ein einheitliches, freiwilliges Verfahren für geringfügige Forderungen einzuführen, das gleichermaßen in grenzüberschreitenden und innerstaatlichen Streitigkeiten zur Anwendung kommen kann.

2.3 Sie begründet diese Initiative mit der Unterschiedlichkeit der zivilverfahrensrechtlichen Vorschriften in den Mitgliedstaaten, den hohen Kosten und den übertriebenen Verzögerungen, die insbesondere bei Rechtsstreitigkeiten aufgrund grenzüberschreitender Forderungen in geringer Höhe auftreten und angesichts des betreffenden Betrags wirklich unverhältnismäßig sind.

2.4 Die Kommission will die Anwendung des nun vorgeschlagenen Verfahrens auf innerstaatliche Streitfälle ausweiten, um Gleichbehandlung zwischen den Rechtssubjekten zu gewährleisten und Wettbewerbsverzerrung zwischen den Wirtschaftssubjekten zu vermeiden; damit folgt sie der EWSA-Stellungnahme zum Grünbuch und sorgt dafür, dass der Vorschlag im Einklang mit dem Verhältnismäßigkeits- und dem Subsidiaritätsgrundsatz steht.

2.5 Der alternative Charakter des nun vorgeschlagenen Verfahrens wird im Wortlaut deutlich gemacht; auch damit folgt die Kommission der EWSA-Stellungnahme, wobei der Gläubiger stets auch ein anderes, einzelstaatliches Verfahren wählen kann.

⁽¹⁾ KOM(2005) 87 endg. vom 15.3.2005.

⁽²⁾ ABl. C 19 vom 23.1.1999.

⁽³⁾ Siehe Anhang SEC(2005) 352 vom 15. März 2005.

⁽⁴⁾ Siehe Anhang SEC(2005) 351 vom 15. März 2005.

⁽⁵⁾ „Grünbuch über ein Europäisches Mahnverfahren und über Maßnahmen zur einfacheren und schnelleren Beilegung von Streitigkeiten mit geringem Streitwert“ KOM(2002) 746 endg. vom 20.12.2002; für die diesbezügliche Stellungnahme CESE 742/2003 vom 18.6.2003 war Herr FRANK von FÜRSTENWERTH Berichterstatte (AbI. C 220 vom 16.9.2003).

⁽⁶⁾ KOM(2004) 173 endg. vom 19.3.2005.

⁽⁷⁾ ABl. C 221 vom 8.9.2005.

2.6 Bei der Formulierung der vorgesehenen Verfahrensmechanismen hielt sich die Kommission an folgende Grundprinzipien:

- a) möglichst einfache Verfahren mit Standardformularen;
- b) rasche Verfahren durch die Vorgabe kurzer Fristen;
- c) grundsätzlich schriftliche Verfahren ohne mündliche Gerichtsverhandlung, allenfalls, wenn das Gericht dies für erforderlich hält, Audio-, Video- oder E-Mail-Verfahren;
- d) ausreichende Garantien für Widerspruch und Einreichen von Beweismitteln;
- e) großer Ermessensspielraum des Richters bei der Beurteilung und Erlangung von Beweismitteln;
- f) Vollstreckbarkeit der Entscheidung unbeschadet eines Rechtsmittels nach nationalem Recht und Gewährleistung der Anerkennung und der Vollstreckung in allen Mitgliedstaaten, ohne dass eine Vollstreckbarkeitsklärung erforderlich wäre und ohne die Möglichkeit, Rechtsmittel gegen die Anerkennung der Entscheidung einzulegen;
- g) keine Verpflichtung, einen Anwalt hinzuzuziehen.

3. Vorgeschichte und parallele Initiativen

3.1 In verschiedenen Dokumenten der EU-Institutionen — vom Europäischen Parlament⁽⁸⁾ bis zum EWSA⁽⁹⁾ — wurde schon lange das Anliegen deutlich, das Zivilverfahren zu vereinfachen und zu vereinfachen, um ein rasches und wirksames Funktionieren der Gerichtsbarkeit zu gewährleisten.

3.2 Auch hat die Kommission diese im allgemeinen von Unternehmen, Fachleuten und Verbrauchern vorgebrachten Anliegen aufgegriffen und schon lange darüber nachgedacht, wie am besten vorgegangen werden sollte, wobei im Pionierbereich Verbraucherrecht besonders interessante Fortschritte erzielt worden sind⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Vgl. die EP-Entschlüsse A2-152/86 vom 13.3.1987, A3-0212/94 vom 22.4.1994 und A-0355/96 vom 14.11.1996.

⁽⁹⁾ EWSA-Stellungnahme zum Grünbuch „Zugang der Verbraucher zum Recht“ (Berichterster: Ataíde Ferreira, ABL C 295 vom 22.10.1994) und „Binnenmarkt und Verbraucherschutz: Chancen und Hemmnisse des einheitlichen Marktes“ (Berichterster: Ceballos Herrero, ABL C 39 vom 12.2.1996).

⁽¹⁰⁾ Vgl. diesbezüglich folgende Dokumente:

- Memorandum der Kommission über den Zugang der Verbraucher zum Recht (KOM(84) 692 vom 12.12.1984) und „Ergänzende Mitteilung der Kommission über den Zugang der Verbraucher zum Recht“ (KOM(87) 210 vom 7.5.1987);
- Mitteilung der Kommission über neue Impulse für die Verbraucherpolitik (KOM(85) 314 endg. vom 23.7.1985, in ABL C 160 vom 1.7.1985);
- Aktionsplan der Kommission vom 14.2.1996 (KOM(96) 13 endg.);
- Mitteilung der Kommission „Wege zu einer effizienteren Erwirkung und Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen in der Europäischen Union“ (KOM(97) 609 endg. vom 22.12.1997, in ABL C 33 vom 31.1.1998);
- Grünbuch „Zugang der Verbraucher zum Recht und Beilegung von Rechtsstreitigkeiten der Verbraucher im Binnenmarkt“ (KOM(93) 576);
- „Grünbuch über alternative Verfahren zur Streitbeilegung im Zivil- und Handelsrecht“ (KOM(2002) 196 endg. vom 19.4.2002).

3.3 Mit dem „Grünbuch über ein Europäisches Mahnverfahren und über Maßnahmen zur einfacheren und schnelleren Beilegung von Streitigkeiten mit geringem Streitwert“ wurde die Frage eindeutig im Sinne einer möglichen Rechtsetzungsinitiative gelöst; schon in diesem Grünbuch wurden die wesentlichen Fragen, die es in einer künftigen Regelung dieses Bereichs zu klären gilt, zutreffend festgelegt⁽¹¹⁾.

3.4 Diese Initiative steht indes im Rahmen außerordentlich wichtiger Maßnahmen der Justizzusammenarbeit im Zivilrecht, die in den letzten Jahren nach und nach getroffen worden sind⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Nämlich zehn Fragen: Streitwertgrenze, Arten von Streitigkeiten, obligatorisches oder fakultatives Verfahren, Verwendung von Formularen, Vertretung und Beistand, alternative Verfahren der Streitbeilegung, Beweisaufnahme, inhaltliche Anforderungen an das Urteil und zeitliche Vorgaben, Kosten sowie Rechtsmittel.

⁽¹²⁾ Darunter v.a.:

- die „Empfehlung der Kommission vom 12. Mai 1995 über die Zahlungsfristen im Handelsverkehr“ (ABL L 127 vom 10.6.1995) und die diesbezügliche Mitteilung der Kommission (ABL C 144 vom 10.6.1995);
- die „Richtlinie 98/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 1998 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen“ (ABL L 166 vom 11.6.1998, S. 51);
- die „Richtlinie 2000/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 2000 zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr“ (ABL L 200 vom 8.8.2000);
- die „Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22. Dezember 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen“ („Brüssel I“; ABL L 12 vom 16.1.2001); Berichterstatter für die diesbezügliche EWSA-Stellungnahme (ABL C 117 vom 26.4.2000); Herr MALOSSE;
- die „Verordnung (EG) Nr. 805/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen“ (ABL L 143 vom 30.4.2004); Berichterstatter für die diesbezügliche EWSA-Stellungnahme (ABL C 85 vom 8.4.2003); Herr RAVOET;
- die „Verordnung (EG) Nr. 1206/2001 des Rates vom 28. Mai 2001 über die Zusammenarbeit zwischen den Gerichten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Beweisaufnahme in Zivil- oder Handelssachen“ (ABL L 174 vom 27.6.2001); Berichterstatter für die diesbezügliche EWSA-Stellungnahme (ABL C 139 vom 11.5.2001); Herr HERNÁNDEZ BATALER;
- das „Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundgesetzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen“ (ABL C 12 vom 15.1.2001);
- die „Verordnung (EG) Nr. 1346/2000 des Rates vom 29. Mai 2000 über Insolvenzverfahren“ (ABL L 160 vom 30.6.2000); Berichterstatter für die diesbezügliche EWSA-Stellungnahme (ABL C 75 vom 15.3.2000); Herr RAVOET;
- die „Verordnung (EG) Nr. 1347/2000 des Rates vom 29. Mai 2000 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung für die gemeinsamen Kinder der Ehegatten“ (ebenda); Berichterstatter für die diesbezügliche EWSA-Stellungnahme (ABL C 368 vom 20.12.1999); Herr BRAGHIN;
- die „Verordnung (EG) Nr. 1348/2000 des Rates vom 29. Mai 2000 über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- oder Handelssachen in den Mitgliedstaaten“ (ebenda); Berichterstatter für die diesbezügliche EWSA-Stellungnahme (ABL C 368 vom 20.12.1999); Herr HERNÁNDEZ BATALER;
- die „Entscheidung des Rates vom 28. Mai 2001 über die Einrichtung eines Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen“ (ABL L 174 vom 27.6.2001); Berichterstatter für die diesbezügliche EWSA-Stellungnahme (ABL C 139 vom 11.5.2001); Herr RETUREAU;
- die Mitteilung der Kommission „Ein neuer Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr im Binnenmarkt“ (KOM(2003) 718 endg. vom 2.12.2003); Berichterstatter für die diesbezügliche EWSA-Stellungnahme (ABL C 302 vom 7.12.2004); Herr RAVOET.

3.5 Besondere Hervorhebung verdienen die „Verordnung (EG) Nr. 805/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen“⁽¹³⁾ und der o.g. Kommissionsvorschlag zum Mahnverfahren; diese beiden Texte müssen in der vorliegenden Bewertung des Kommissionsvorschlags berücksichtigt werden, da sie zwei Aspekte derselben Gegebenheit darstellen: der Notwendigkeit, die Arbeit der Zivilgerichtsbarkeit in einem einheitlichen Rechtsraum einfach und wirksam zu machen.

4. Rechtsinstrument und Rechtsgrundlage

4.1 Wie bei allen Initiativen in diesem Bereich entschied sich die Kommission für eine Verordnung und für Artikel 61 Buchstabe c) und Artikel 65 des Vertrags als Rechtsgrundlage.

4.2 Der Ausschuss unterstützt diesen Vorschlag der Kommission voll und ganz. Bereits in seiner Stellungnahme zum Grünbuch bzw. zum Mahnverfahren hatte sich der EWSA klar und deutlich für das Rechtsinstrument einer Verordnung ausgesprochen.

4.3 Auch die Rechtsgrundlage ist seines Erachtens völlig korrekt, denn sie entspricht einer nicht rein formalistischen Auslegung der betreffenden Rechtsvorschriften, und nur eine solche Auslegung steht im Einklang mit dem Ziel, einen einheitlichen EU-Rechtsraum zu schaffen; der Kommission gebührt besonderes Lob für die konsequente, technisch perfekte und rechtlich korrekte Begründung der Notwendigkeit einer Maßnahme auf Gemeinschaftsebene unter Achtung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

4.4 Ferner bekräftigt der EWSA im Zusammenhang mit dieser Vorlage seine Ansicht, dass sich eine Initiative dieser Art und dieses Anwendungsbereichs mit allen Investitionen, die sie erfordert, nur rechtfertigen lässt, wenn sie auch für innerstaatliche Streitigkeiten in jedem einzelnen Mitgliedstaat gilt, und sei es auf freiwilliger Basis, denn ihre etwaige Beschränkung auf grenzüberschreitende Streitigkeiten kann ihre Zweckmäßigkeit, ja sogar ihre Notwendigkeit in Frage stellen⁽¹⁴⁾.

5. Allgemeine Bemerkungen

5.1 Der EWSA begrüßt die Vorlage dieses Verordnungsvorschlags, in den alle Bemerkungen des EWSA bei der Vorlage des „Grünbuchs über ein Europäisches Mahnverfahren und über Maßnahmen zur einfacheren und schnelleren Beilegung von Streitigkeiten mit geringem Streitwert“ (KOM(2002) 746 endg.) eingeflossen sind.

5.2 Der EWSA traf in seiner Stellungnahme zum Grünbuch folgende Feststellung: „Bei der Konzeption eines europäischen Bagatellverfahrens wird es vor allem darauf ankommen, geeignete Maßnahmen zur Beschleunigung von Bagatellstreitigkeiten zu finden, ohne zugleich die rechtsstaatlichen Garantien der Parteien in Frage zu stellen.“

⁽¹³⁾ Verordnungsvorschlag: KOM(2002) 159 endg., ABL C 203 vom 27.8.2002; Berichterstatter für die diesbezügliche EWSA-Stellungnahme (ABL C 85 vom 8.4.2003): Herr RAVOET.

⁽¹⁴⁾ Denn wie aus der Folgenabschätzung deutlich hervorgeht, wird die Zahl von Streitigkeiten über rein grenzüberschreitende geringfügige Forderungen auch in absehbarer Zukunft relativ klein bleiben.

5.3 Nach Auffassung des EWSA erfordert dieser Verordnungsvorschlag zwar kleine Verbesserungen, wird jedoch auf ausgewogene Weise den folgenden Notwendigkeiten gerecht: beschleunigte Streitbeilegung und niedrige Kosten bei gleichzeitiger Gewährleistung der Rechte der Parteien.

5.4 Damit sich die neue Regelung jedoch voll entfalten und zu einer gerechten, raschen und kostengünstigeren Beilegung von Streitigkeiten über geringfügige Forderungen führen kann, muss sie — darauf macht der EWSA hiermit ausdrücklich aufmerksam — nicht nur den Juristen, sondern auch den Bürgern zur Kenntnis gebracht werden, indem sie systematisch über die Vorzüge, aber auch über die Grenzen dieser Regelung gegenüber herkömmlichen Verfahren informiert werden (Kosten, Beweismittel, Rechtsmittel, Vertretung durch Anwälte, Vertretung durch Dritte, Fristen usw.).

5.5 Hinzu kommt, dass einer der Aspekte für die erfolgreiche Anwendung auf grenzüberschreitende Streitigkeiten darin besteht, dass die Frage der Sprachenvielfalt wirksam gelöst wird und alle Beteiligten — Gerichte, Juristen, Verfahrensparteien — das Verfahren genau verstehen; daher ist eine große Anstrengung erforderlich, was die Verständlichkeit der verwendeten Formulare angeht.

5.6 Der EWSA kommt angesichts seiner mehrfach vorgebrachten Positionen zu diesem Thema nicht umhin, erneut sein Engagement für die Weiterentwicklung und parallele Vertiefung der alternativen Streitbeilegungsmechanismen zu bekräftigen, die mit genau definierten und strengen Regeln und Grundsätzen auf harmonisierte Weise auf Gemeinschaftsebene festzulegen sind, wobei ein Bezug auf diese Verfahren in die Begründung des Vorschlags aufgenommen werden könnte.

6. Besondere Bemerkungen

6.1 Artikel 2 „Anwendungsbereich“

6.1.1 Nach Auffassung des EWSA ist die vorgesehene Streitwertgrenze in Höhe von 2 000 EUR offensichtlich zu niedrig angesetzt, so dass zahlreiche Fälle wegen des Zeitwerts der betreffenden Güter und Dienstleistungen nicht in den Anwendungsbereich fallen. Zumindest wenn Rechtsmittel vorgesehen sind (Artikel 13, 15 und 16), sollte dieser Höchstwert nach dem Dafürhalten des Ausschusses bei mindestens 5 000 EUR angesetzt werden. Rein wirtschaftlich betrachtet und angesichts der in der „ausführlichen Folgenabschätzung“ enthaltenen Kostenschätzungen würde die Heraufsetzung der Streitwertgrenze zu einer überproportionalen Verringerung der anfallenden Kosten führen.

6.1.2 Es ist nicht verständlich, wie die Aussage gemeint ist, diese Verordnung „erfasst insbesondere nicht Steuer- und Zollsachen sowie verwaltungsrechtliche Angelegenheiten“. Eine solche ausschließende Beschränkung des Anwendungsbereichs sollte nach guter Rechtstechnik keine Beispiele, sondern Festlegungen enthalten. Dieser Ausschluss sollte daher in Absatz 1 gestrichen und in die Aufzählung in Absatz 2 aufgenommen werden.

6.1.3 Auch ist nicht verständlich, warum „die Schiedsgerichtsbarkeit“ in Absatz 2 Buchstabe e) dieses Artikels aufgenommen ist. Denn die Schiedsgerichtsbarkeit hat nichts mit den anderen hier aufgelisteten Bereichen zu tun, sondern stellt vielmehr eine alternative Streitbeilegungsart dar, die als solche natürlich ausgenommen ist, ohne ausdrücklich erwähnt werden zu müssen. Der EWSA schlägt vor, diesen Unterabsatz zu streichen.

6.1.4 Der Ausschuss nimmt mit Bedauern die — aus wohl-bekanntem Gründen allgemeiner Art zu solchen Themen eingenommene — Haltung Dänemarks⁽¹⁵⁾ zur Kenntnis, das sich vom Anwendungsbereich der Verordnung völlig ausschließt. Er bringt jedoch die Hoffnung zum Ausdruck, dass künftig die Sachzwänge überwunden werden, die einer vollständigen Verwirklichung eines einheitlichen europäischen Raums⁽¹⁶⁾ im Weg stehen, und begrüßt, dass das Vereinigte Königreich sowie Irland die Möglichkeit prüfen, sich dieser Initiative anzuschließen, wie es schon bei ähnlichen Initiativen der Fall war.

6.2 Artikel 3 „Einleitung des Verfahrens“

6.2.1 Nach Auffassung des EWSA sollte der Bereich Verjährung und ihre Unterbrechung der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten überlassen bleiben; andernfalls muss die in Absatz 4 enthaltene Bestimmung die verschiedenen möglichen Formen der Antragstellung berücksichtigen und vorsehen, dass die Verjährung an dem nachzuweisenden Tag der Versendung des Antragsformulars unterbrochen wird — eine besonders relevante Situation bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten, bei denen eine erhebliche Verzögerung der Postzustellung eintreten kann⁽¹⁷⁾.

6.2.2 Der EWSA begrüßt die in Artikel 3 Absatz 6 vorgesehene Möglichkeit, „dem Antragsteller Gelegenheit (zu) geben, das Formular zu vervollständigen oder zu berichtigen“. Da der Ausschuss dies schon bei seiner Analyse des Verordnungsvorschlags über das europäische Mahnverfahren angeregt hatte, kann er die Aufnahme dieser Möglichkeit in diese Verordnung nur begrüßen. Seines Erachtens sollte die Vorschrift jedoch für die Korrektur eine Frist von zumutbarer Kürze vorsehen.

6.2.3 Hingegen hat der Ausschuss Zweifel an der Bestimmung in Artikel 3 Absatz 7 am Ende des Absatzes. Denn wer soll diese „praktische Hilfestellung“ leisten? Sind diese Personen dazu entsprechend ausgebildet? Ohne diese Aufgabe auf Anwälte und Rechtsberater zu beschränken, macht der EWSA jedoch darauf aufmerksam, dass die erwähnten „praktischen“ Aspekte Bereiche umfassen können, die eine entsprechende juristische Ausbildung und die Bereitschaft zur unentgeltlichen Tätigkeit erfordern, was an den Gerichten vieler Mitgliedstaaten schwerlich der Fall sein dürfte und nach den Berufs- und Landesregeln der Fachleute bei Gericht leicht als „unzulässige Staatsanwaltschaftstätigkeit“ betrachtet werden könnte.

⁽¹⁵⁾ Gemäß Artikel 1 des „Protokolls über die Position Dänemarks“ zum Vertrag von Amsterdam „beteiligt sich [Dänemark] nicht an der Annahme von Maßnahmen durch den Rat, die nach Titel IV des Vertrags [zu juristischen und internen Fragen] vorgeschlagen werden“.

⁽¹⁶⁾ Wie schon bei der „Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen“ geschehen (Beschluss des Rates vom 20.9.2005 in ABl. L 299 vom 16.11.2005).

⁽¹⁷⁾ Wie schon im Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung „über die Zustellung“ von gerichtlichen Schriftstücken.

6.3 Artikel 4 „Ablauf des Verfahrens“

6.3.1 Der EWSA versteht zwar, aus welchen grundsätzlichen Erwägungen die Wahl auf das Schriftverfahren fiel, macht jedoch auf die Vorteile mündlicher Verhandlungen aufmerksam, auch zur Erleichterung von Schlichtungsbemühungen und zum Schutz der Grundrechte nach Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention und nach Artikel 47 der EU-Charta der Grundrechte.

6.3.2 In Absatz 5 und 6 erlaubt der Vorschlag den Abzug einer Gegenforderung, selbst wenn sie nicht aus demselben Rechtsverhältnis wie die Forderung stammt.

6.3.2.1 Der EWSA hat ernsthafte Bedenken dagegen, dass in einem Verfahren wie diesem, das ja zügig und ohne große Formalitäten sein soll, der Abzug irgendeiner Gegenforderung erlaubt wird, ohne dass das Verfahren dadurch automatisch zu einem gewöhnlichen Verfahren wird.

6.3.2.2 Nach Ansicht des EWSA sollte eine Gegenforderung, die nicht aus demselben Rechtsverhältnis wie die Forderung stammt, unter keinen Umständen keinesfalls abgezogen werden dürfen.

6.3.2.3 Abgesehen davon darf nach Ansicht des EWSA eine Gegenforderung, wenn sie denn abgezogen werden dürfte, keinesfalls einen höheren Wert haben als die Streitwertgrenze des Verfahrens, weil die Ziele des Verfahrens sonst umgangen würden.

6.3.3 Am Ende von Absatz 7 heißt es, wenn ein Schriftstück „nicht in einer der Sprachen gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1348/2000 abgefasst ist“, „rät“ das Gericht der anderen Partei, „eine Übersetzung beizubringen“. Und welche Folgen hat es für den Antrag oder das Verfahren, wenn sie dies nicht tut? Diese Frage muss geklärt werden, denn bei einer Verordnung kann es nicht den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, die Lücken zu füllen, abgesehen von der Anwendung des allgemeinen Grundsatzes in Artikel 17.

6.4 Artikel 5 „Abschluss des Verfahrens“

6.4.1 In Absatz 1 Buchstabe c) heißt es, das Gericht „lädt die Parteien zur Verhandlung vor“; angesichts der Unterscheidung zwischen Vorladung und Zustellung handelt es sich in diesem Fall strenggenommen jedoch nicht um eine Vorladung, sondern um eine Zustellung. Daher regt der EWSA an, dass die Kommission diesen Unterabsatz entsprechend ändert.

6.4.2 Es muss eine Höchstfrist bis zur Ansetzung der Verhandlung festgelegt werden.

6.5 Artikel 6 „Verhandlung“

6.5.1 Der EWSA begrüßt die Einführung von Bestimmungen, denen zufolge ggf. neue Technologien in Gerichtsverhandlungen eingesetzt werden können.

6.5.2 Der EWSA macht die Kommission jedoch darauf aufmerksam, dass der genaue Anwendungsbereich jeder einzelnen dieser neuen Technologien nicht festgelegt ist und ihr Einsatz in bestimmten Fällen daher wesentlichen Verteidigungsrechten und Verfahrensgrundsätzen wie Sicherheit, Richtigkeit, Streitige Verhandlung und Beweiserbringungspflicht zuwiderlaufen kann. Man denke z.B. an den Einsatz der E-Mail zur Befragung eines Zeugen oder Gutachters.

6.5.3 Der Ausschuss macht darauf aufmerksam, dass die Echtheit der Erklärungen gewährleistet sein muss, z.B. durch elektronische Unterschriften. Es müssen die nötigen Vorkehrungen getroffen werden, damit die örtlichen Gerichte über die technischen Infrastrukturen verfügen, die es ihnen ermöglichen, einem anderen Gericht (auch im Ausland) eine rechtsgültige Erklärung zukommen zu lassen (Zusendung durch gesicherte E-Mail, Erlangung von Beweisen durch Audio-, Video- und E-Mail-Konferenzen).

6.5.4 Daher fordert der EWSA die Kommission auf, Artikel 6 Absatz 1 so zu ändern, dass der Anwendungsbereich konkret abgegrenzt und insbesondere genau angegeben wird, für welche Handlungen oder in welchen Fällen Audio-, Video- oder E-Mail-Übermittlungen eingesetzt werden dürfen.

6.5.5 Wenn beide Parteien akzeptieren, dass technischen Mittel verfügbar und verlässlich sind, ist andererseits nicht einzusehen, warum jeder Partei das Recht eingeräumt werden soll, den Einsatz solcher technischer Mittel abzulehnen; deshalb wird vorgeschlagen, diese Bestimmung neu zu formulieren und die Möglichkeit der Ablehnung durch die Parteien auf Fälle zu beschränken, in denen die technischen Mittel nicht verlässlich genug sind und keine Gleichbehandlung zwischen den Parteien gewährleisten.

6.6 Artikel 7 „Beweisaufnahme“

6.6.1 Der EWSA bringt Zweifel an der Möglichkeit der „Beweisaufnahme mittels Telefon“ zum Ausdruck. Die einzige Möglichkeit, die Vertrauenswürdigkeit einer telefonischen Aussage sicherzustellen, ist die Tonaufzeichnung und anschließende Niederschrift. Daher fordert der Ausschuss die Kommission auf, keine „Beweisaufnahme mittels Telefon“ ohne Tonaufzeichnung und Niederschrift zuzulassen.

6.6.2 Der EWSA empfiehlt, den Ausdruck „in Ausnahmefällen“ in Artikel 7 Absatz 2 zu streichen, weil dadurch ein subjektiver Begriff eingeführt würde und die Entscheidung, auf „Sachverständigenbeweise“ zurückzugreifen, ohnehin dem Richter obliegt.

6.7 Artikel 8 „Vertretung der Parteien“

6.7.1 Da der Verordnungsvorschlag vorsieht, dass sich die Parteien von anderen Personen (nicht unbedingt Anwälten) vertreten lassen können, sollte nach Auffassung des EWSA ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen sein, dass die Verbraucherverbände in Verbraucherfragen die Verbraucher und die Berufsverbände ihre Mitglieder vertreten können. Dabei handelt es sich um eine Vertretung, die z.B. in den alternativen Streitbeilegungsverfahren üblich, im Verfahrensrecht der Mitgliedstaaten jedoch nicht überall vorgesehen ist.

6.8 Artikel 9 „Aufgaben des Gerichts“

6.8.1 Auf den ersten Blick könnte man den Eindruck haben, dass die Streitbeilegung dem Kommissionsvorschlag zufolge nicht ausschließlich nach gesetzlichen Kriterien zu erfolgen braucht, sondern ggf. auch nach Billigkeit erfolgen kann („ex aequo et bono“) — was besonders wichtig ist, wenn nichtfinanzielle Fragen im Spiel sind -; der Kommission zufolge sieht der Vorschlag diese Möglichkeit aber nicht vor; dem Ausschuss zufolge ist dies zu bedauern und sollte diese Möglichkeit jedoch vorgesehen werden, wobei dieser Umstand und all seine Auswirkungen den Parteien vorher in allen Einzelheiten erläutert werden muss (*).

6.8.2 Für Absatz 3 gelten dieselben Bemerkungen wie unter Punkt 6.2.3.

6.8.3 In Absatz 4 sollte der Ausdruck „Soweit angemessen“ gestrichen werden, da sich das Gericht stets „um eine gütliche Einigung“ bemühen muss.

6.9 Artikel 10 „Entscheidung“

6.9.1 Am Ende von Absatz 2 sollte außer der „Anwesenheit der beiden Parteien“ auch der Fall vorgesehen werden, dass sich die Parteien gemäß Artikel 6 Absatz 2 vertreten lassen.

6.10 Artikel 11 „Zustellung von Schriftstücken“

6.10.1 In Artikel 11 Absatz 2 heißt es, „steht die Anschrift des Empfängers zweifelsfrei fest, wird das Schriftstück (...) auf einfacherem Weg unter anderem mit einfachem Schreiben, Fax oder E-Mail zugestellt“.

6.10.2 Der EWSA macht die Kommission darauf aufmerksam, dass der Ausdruck „steht die Anschrift des Empfängers zweifelsfrei fest“ zu vage ist und zu großer Rechtsunsicherheit mit schwerwiegenden Folgen für die Parteien führen kann.

6.10.3 In verschiedenen Mitgliedstaaten gilt die Regel des vertraglichen Wohnsitzes, der zufolge eine Vorladung oder Zustellung, die von einer Vertragspartei an den vertraglichen Wohnsitz gesandt wird, als empfangen gilt, ohne dass eine Empfangsbestätigung erforderlich wäre. Dem Ausschuss zufolge kann eine vertragliche Festlegung des Wohnsitzes jedoch nicht als ausreichend gelten, um die Voraussetzung „steht zweifelsfrei“ fest zu erfüllen.

6.10.4 Daher schlägt der EWSA im Anschluss an seine deutlichen Aussagen in der Stellungnahme zum o.g. Grünbuch und in der Stellungnahme zum Mahnverfahren vor, keine Vorladungs- und Zustellungsarten zuzulassen, bei denen kein Nachweis des Empfangs der Schriftstücke vorgesehen ist oder erbracht werden kann, wie etwa Zustellung mit einfachem Schreiben.

(*) Anm. d. Übers.: Der Übersetzer hofft, diese komplizierte portugiesische Aussage richtig verstanden zu haben.

6.11 Artikel 12 „Fristen“

6.11.1 Nach Ansicht des EWSA darf das Gericht in einem Verfahren dieser Art die Fristen nicht unbegrenzt verlängern. Der EWSA schlägt der Kommission vor, eine maximale Verlängerungsfrist festzulegen, die nur einmal angewandt werden darf.

6.11.2 Nicht hinnehmbar ist nach Ansicht des EWSA auch die Bestimmung in Artikel 12 Absatz 2. Gewöhnlich existieren zwar Fristen für die Arbeit der Gerichte, aber kaum Sanktionen für deren Überschreitung; eine solche Bestimmung ist fast eine Garantie für das Scheitern dieses Verfahrens. Der EWSA fordert daher die Kommission auf, Artikel 12 Absatz 2 zu streichen.

6.12 Artikel 13 „Vollstreckbarkeit der Entscheidung“

6.12.1 Der EWSA stellt der Kommission die Frage, ob es wirklich notwendig ist, in einem Verfahren dieser Art Rechtsmittel vorzusehen. Denn entweder wird die Streitwertgrenze in diesem Verfahren wesentlich höher als von der Kommission vorgeschlagen angesetzt, z.B. bei 5 000 EUR, und dann sind Rechtsmittel angesichts des Wertes gerechtfertigt, oder es wird ein niedrigerer Höchstwert angesetzt (etwa bis 3 500 EUR), und dann darf es keine Rechtsmittel geben ⁽¹⁸⁾.

6.12.2 Wichtig ist auch, ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass es bei der Möglichkeit, Rechtsmittel einzulegen oder nicht, nur um sog. gewöhnliche Rechtsmittel geht, nicht um die Fälle, in denen die Gesetze aller Mitgliedstaaten unabhängig vom Streitwert ohnehin Rechtsmittel wegen bestimmter Rechtsmängel vorsehen.

6.12.3 Daher fordert der EWSA die Kommission erneut auf, die Streitwertgrenze für Verfahren, die unter diese Verordnung fallen, auf mindestens 5 000 EUR anzuheben. Wenn die Kommission jedoch der Auffassung ist, dass dieser Wert bei 3 500 EUR oder darunter liegen sollte, dürfen keine Rechtsmittel zulässig sein. Bei einem Höchstwert von über 3 500 EUR ist die Zulässigkeit von Rechtsmitteln begründet, wenn der Streitwert höher liegt.

6.12.4 Für den Fall, dass Rechtsmittel zugelassen werden, macht der EWSA die Kommission darauf aufmerksam, dass die Möglichkeit gewahrt bleiben muss, dass das Gericht seine Entscheidung mit aufschiebender Wirkung fällt, wenn Rechtsmittel eingelegt werden und dabei geltend gemacht wird, dass die sofortige Vollstreckung der Entscheidung dem Rechtsmittelkläger schweren und nicht zu rechtfertigenden Schaden zufügen oder das Rechtsmittel dadurch zwecklos würde. In diesen Fällen könnte beispielsweise die Zahlung einer Kaution als Voraussetzung für die aufschiebende Wirkung durch das Rechtsmittel gefordert werden.

6.12.5 Schließlich muss deutlich gemacht werden, dass bei Zulassung von Rechtsmitteln — ungeachtet der Bestimmung in Artikel 8, der zufolge die Parteien nicht verpflichtet sind, sich durch einen Anwalt vertreten zu lassen — das Verfahrensrecht

des einzelnen Mitgliedstaats angewandt wird, nach dem bei Rechtsmitteln Anwaltpflicht besteht.

6.13 Artikel 14 „Kosten“

6.13.1 Es sei hervorgehoben, dass die Aufnahme einer Kostenklausel in diesen Rechtsakt richtig ist. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich die Verwendung vager, subjektiver und unbestimmter Begriffe wie „unbillig oder unverhältnismäßig“ schlecht vereinbaren lässt mit dem Ziel der „Harmonisierung“, da solche Begriffe ein verzerrendes Element in einen so entscheidenden Bereich wie die Verfahrenskosten einführen.

6.13.2 Andererseits betrachten wir es — ebenso wie in unserer Anregung zum Mahnverfahren — als zweckmäßig, hier ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Bestimmungen, mit denen die Richtlinie 2003/8/EG vom 27. Januar 2003 zur Prozesskostenhilfe ⁽¹⁹⁾ in innerstaatliches Recht der einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt wurde, auf diese Fälle Anwendung finden.

6.13.3 Der EWSA möchte an dieser Stelle anfügen, dass unbedingt eine Pflicht zur vorherigen Information der Parteien über die Kosten und etwaige Kostenerstattung der Anwaltshonorare im Vergleich zu anderen eventuell anwendbaren Gerichtsverfahren vorgesehen werden muss, damit sie eine wirkliche Wahlmöglichkeit haben.

6.14 Artikel 16 „Überprüfung der Entscheidung“

6.14.1 Der EWSA macht darauf aufmerksam, dass keinerlei Höchstfrist für die Ausübung dieses Rechts vorgesehen und daher eine vage Formulierung wie „sofern er unverzüglich tätig wird“ unzulässig ist. Wenn die effektive Ausübung der Verteidigungsrechte des Antragsgegners geschützt werden soll (weil die Zustellung des Formulars nicht richtig erfolgt ist oder höhere Gewalt ohne eigenes Verschulden vorliegt), ohne dass die angestrebte Beschleunigung von Verfahren dieser Art durch Handlungen, die die Zustellung behindern, oder durch Verzögerungsmanöver gefährdet wird, so muss nach Ansicht des Ausschusses konkret angegeben werden, innerhalb welcher Frist der Antragsgegner eine Revision der Entscheidung beantragen kann.

6.15 Formulare im Anhang

6.15.1 Das gesamte nun vorgeschlagene System basiert auf der Verwendung von Formularen, die die Anhänge 1 bis 3 dieses Verordnungsvorschlags bilden. Ein effizientes Funktionieren der vorgeschlagenen Verfahren hängt also davon ab, ob die Formulare richtig an die Aufgaben angepasst sind, die sie erfüllen sollen.

6.15.2 Der EWSA hat begründete Zweifel daran, dass die Verwendung der Formulare bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten sinnvoll bzw. überhaupt möglich ist.

⁽¹⁸⁾ Eine solche Regelung gilt in mehreren Mitgliedstaaten; in Portugal z.B. gilt die allgemeine Regel, dass bei Prozessen mit einem Streitwert von unter 3 750 EUR keine Rechtsmittel zulässig sind.

⁽¹⁹⁾ ABl. L 26 vom 31.1.2003, S. 41.

6.15.3 Man stelle sich folgendes Beispiel vor: Ein italienisches Unternehmen macht bei einem italienischen Gericht eine Forderung gegen einen polnischen Verbraucher geltend. In welcher Sprache wird der polnische Verbraucher die Zustellung einer Kopie des Antrags erhalten? Auf italienisch? Auf polnisch? Inwiefern ist im ersten Fall gewährleistet, dass der Verbraucher den Inhalt der Mitteilung versteht und somit entscheiden kann, ob er eine Verteidigungsanzeige stellt? Wer ist im zweiten Fall für die Übersetzung des zugestellten Schriftstücks zuständig? Und wer trägt die Kosten?

6.15.4 Hinzu kommt, dass die fraglichen Formulare erfordern, dass der Antragsteller nicht nur vordefinierte Felder ankreuzt, sondern auch Text einträgt. Wer soll diesen Text übersetzen? Und wer bescheinigt die Übereinstimmung mit dem Original?

6.15.5 Die Verordnung 1348/2000 vom 29. Mai 2000 „über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- oder Handelssachen in den Mitgliedstaaten“ bietet keine Lösung der obigen Fragen, da das Verfahren, um das es hier geht, unbürokratisch und zügig sein soll.

6.15.6 Denn selbst wenn dem genannten hypothetischen polnischen Verbraucher das Schriftstück in seiner Sprache zugestellt wird, in welcher Sprache wird er dann antworten? Wer soll aus dem Polnischen ins Italienische übersetzen? In welcher Sprache stellt er seine Verteidigungsanzeige? Und wie

wird diese übersetzt? Jedenfalls werden durch all diese Fälle Hindernisse geschaffen, die ein rasches Verfahren erschweren und es verteuern.

6.15.7 Daher fordert der EWSA die Kommission auf, sich darüber Gedanken zu machen, wie am wirksamsten gewährleistet werden kann, dass die Erreichung der Ziele — rasches Verfahren, geringe Kosten und Verteidigungsrechte der Parteien — bei der Verwendung der Formulare in grenzüberschreitenden Streitfällen nicht beeinträchtigt wird.

6.15.8 Des Weiteren ist der EWSA der Auffassung, dass sämtliche Formulare zu kompliziert sind, um von Personen ohne juristische Ausbildung ausgefüllt zu werden.

6.15.9 Denn Begriffe wie „gesetzlicher Zinssatz“, „% über dem Basissatz der EZB“, „Rückgängigmachung des Kaufs“, „Leistungserfüllung“, „Versäumnisurteil“ und „Gegenforderung“ sind für Laien nicht leicht zu verstehen, und da die Kommission vorschlägt, dass die Vertretung durch einen Anwalt in diesem Verfahren nicht zwingend sein soll, muss dafür Sorge getragen werden, dass die eigentlichen Nutzer die fraglichen Formulare verstehen und selbst ausfüllen können.

6.15.10 Und schließlich sollte die Möglichkeit der Vertretung der Parteien durch einen Anwalt oder einen Dritten ausdrücklich in den Formularen genannt werden, da sie ja nicht ausgeschlossen wird.

Brüssel, den 14. Februar 2006

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

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Stärkung der Economic Governance — die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts“

(2006/C 88/15)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 10. Februar 2005 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Die Stärkung der Economic Governance — die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts“.

Die mit der Vorbereitung der Vermittlungen beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 27. Januar 2006 an. Berichtserstatterin war Frau FLORIO, Mitberichterstatter war Herr BURANI.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 424. Plenartagung am 15. Februar 2006 mit 88 gegen 7 Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Zusammenfassung

1.1 Der Ausschuss ist über den gegenwärtigen Stillstand in Sachen Economic Governance in Europa stark besorgt. Deshalb erachtet er es für sinnvoll, die Reflektion über die wirtschaftlichen Instrumente, mit denen die Europäische Union in den letzten Jahren ausgestattet worden ist, wieder aufzugreifen und eine Bewertung der bislang durchgeführten Reform des Pakts für Stabilität und Wachstum vorzunehmen.

1.2 Ziel des vorliegenden Dokuments ist es,

- die unterschiedlichen Standpunkte aufzuzeigen, die die Debatte über politische und wirtschaftliche Fragen in den vergangenen sechs Jahren seit Bestehen des Stabilitäts- und Wachstumspakts belebten;
- den Reformprozess des Stabilitäts- und Wachstumspakts der vergangenen Monate zu bewerten;
- Leitlinien zur Stärkung der Economic Governance in Europa aufzuzeigen.

1.3 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt hat seit seinem Inkrafttreten einen grundlegenden Beitrag dafür geleistet, dass der Verlauf des europäischen Wachstums mit Währungsstabilität einhergeht.

1.4 Dieser Entwicklungsverlauf ist jedoch leider mit fehlender Koordinierung der Economic Governance in Europa verbunden, und dies zu einem Zeitpunkt starker und anhaltender internationaler Spannungen — sowohl wirtschaftlicher als auch politischer Natur.

1.5 Im Verlauf des sechsjährigen Bestehens des Pakts haben einige Mitgliedstaaten Pressionen ausgeübt und eine Reform des Pakts gefordert.

1.6 Der Reformprozess kann nicht als abgeschlossen bezeichnet werden, da er noch keine wirkliche Verbesserung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in Europa gewährleisten konnte. Erst im Rahmen einer solchen verstärkten Koordinierung könnten die Möglichkeiten, welche die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion mit Blick auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungsentwicklung bietet, voll und ganz ausgeschöpft werden.

1.7 Die von den Mitgliedern des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vorgeschlagenen Maßnahmen konzentrieren sich deswegen auf die notwendige Stärkung der

Economic Governance in der EU. Sie zielen ab auf die wirtschafts- und steuerpolitische Koordinierung unter Wahrung der Haushaltssanierung in den Mitgliedstaaten zur Ankurbelung der Investitionen, um die in der Lissabon-Strategie festgelegten Ziele erreichen zu können.

2. Vom Vertrag von Maastricht zum Stabilitäts- und Wachstumspakt

2.1 Der 1997 verabschiedete Stabilitäts- und Wachstumspakt war das Instrument, mit dem die weitere Beibehaltung einer *Haushaltsdisziplin* innerhalb der durch den Vertrag von Maastricht geschaffenen WWU gewährleistet werden sollte (¹). Diesem Prinzip der *ausgeglichenen öffentlichen Finanzen* zufolge sollten nach Auffassung der Verfasser günstige Voraussetzungen geschaffen werden für *Preisstabilität* und gleichzeitig für ein starkes, nachhaltiges, Arbeitsplätze schaffendes *Wachstum*.

2.2 Diesem Ansatz zufolge wird es „Das Festhalten an dem Ziel eines soliden, nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts (...) allen Mitgliedstaaten ermöglichen, die normalen Konjunkturschwankungen zu bewältigen und dabei das öffentliche Defizit im Rahmen des Referenzwerts von 3 % des BIP zu halten.“ (²)

2.3 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt beruht auf folgenden wesentlichen Elementen:

- *einem politischen Engagement der Vertragsparteien des Pakts* (Kommission, Mitgliedstaaten, Europäischer Rat), das in der Bereitschaft besteht, die Haushaltskontrolle und die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken zwischen den Mitgliedstaaten frühzeitig zu verstärken;
- *präventive Überwachungsmaßnahmen*, um der Möglichkeit vorbeugen zu können, dass die öffentlichen Haushaltsdefizite den Höchstwert von 3 % des BIP überschreiten. In diesem Zusammenhang werden durch die *Verordnung des Rates 1466/97* die multilaterale Überwachung der Haushaltslage und die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gestärkt, indem für jeden EU-Mitgliedstaat ein eigenes *Stabilitäts- und Wachstumsprogramm* vorgesehen wird, das dem Europäischen Rat zur Billigung vorzulegen ist;

(¹) Der Pakt wurde im Jahr 1997 (mit dem Ziel, die in den Artikeln 99 und 104 EGV vorgesehene Haushaltsdisziplin in der Wirtschafts- und Währungsunion zu stärken) offiziell angenommen und trat im Grunde mit der Einführung des Euro am 1. Januar 1999 in Kraft.

(²) Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, Amsterdam, 17. Juni 1997.

- *abschreckende Maßnahmen*, denen zufolge für Länder, bei denen sich die Gefahr eines übermäßigen Defizits abzeichnet, eine *Frühwarnung* erfolgt, so dass das Land geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen kann.
- bei Ländern, die tatsächlich ein übermäßiges Defizit aufweisen, wird ein *Verfahren bei übermäßigen Defiziten* ⁽³⁾ angewandt: wenn das jeweilige Land das Defizit nicht angemessen reduziert, ist nach Abschluss dieses Verfahrens die Verhängung einer Geldstrafe vorgesehen, die bis zu 0,5 % des BIP betragen kann.

3. Bewertung der ersten sechs Jahre der Anwendung des Pakts

3.1 Bevor auf die ersten sechs Jahre der Anwendung des Pakts eingegangen wird, muss anerkannt werden, dass die Schaffung der europäischen WWU eines der wichtigsten und überraschendsten Phänomene der europäischen Geschichte darstellt. Allein die Tatsache, dass heute ca. 300 Mio. Bürger in 12 europäischen Staaten seit Januar 2002 dieselbe Währung haben, gibt eine Vorstellung von der Wichtigkeit dieses historischen Ereignisses für Europa.

3.2 Die Erfolge und Kritiken in den ersten sechs Jahren dieser Erfahrung können im Wesentlichen auf die beiden im Pakt häufig genannten Begriffe zurückgeführt werden: ein unbestrittener Erfolg für die *Geldwertstabilität* und eine ebenso deutliche Enttäuschung wegen des unzureichenden *Wirtschaftswachstums* in Europa. Im Lauf dieser sechs Jahre ging die Inflationsrate in der Euro-Zone erheblich, auf etwa 2 %, zurück. Die Beibehaltung der Geldwertstabilität ist insbesondere durch die hartnäckige Eindämmung der Zinssätze durch die EZB gelungen.

3.3 Ein zweiter positiver Faktor im Zusammenhang mit der Schaffung der WWU ist die europäische Integration der Märkte (v.a. der Finanzmärkte) durch die Beseitigung der Transaktionskosten und der Wechselkursrisiken. Diese Integration hat für Geldwertstabilität gesorgt, aber auch für ein sukzessives Sinken der Zinssätze in der Euro-Zone.

3.4 Durch die gleichzeitige Wirkung der Preisstabilität und der Zinssenkung haben die Finanzmärkte nach anfänglichem Zögern (1999-2001) allmählich Vertrauen in die europäische Währung gewonnen, wie aus Schaubild 3 zur Aufwertung des Euro hervorgeht.

3.5 Neben diesen eindeutig positiven Elementen im Zusammenhang mit der Einführung des Euro geben andere Faktoren im Bereich des Wirtschaftswachstums Anlass zu großer Ratlosigkeit. Es sei daran erinnert, dass das BIP in der zweiten Hälfte der 90er Jahre in den Ländern, die an der gemeinsamen

europäischen Währung teilzunehmen gedachten, erhebliche Zuwachsraten aufwies. Daher bestanden unmittelbar vor der Schaffung der WWU große Erwartungen, dass die gemeinsame europäische Währung zu einer weiteren Stärkung des Wachstums in Europa beitragen würde. Die erwartete Stärkung des Wirtschaftswachstums in der Euro-Zone blieb jedoch aus. Im Gegensatz zu den damaligen Erwartungen haben gerade diejenigen Länder, die den Euro nicht eingeführt haben, eine Stärkung des Wirtschaftswachstums und sogar höhere BIP-Wachstumsraten als die Länder der Euro-Zone vorzuweisen.

3.6 Ein weiteres unerwartetes Phänomen, das in der WWU eingetreten ist, sind die „asymmetrischen Schocks“ innerhalb der Euro-Zone. So haben die WWU-Mitgliedstaaten ganz unterschiedliche Wachstumsraten zu verzeichnen, die weitaus größere Unterschiede aufweisen als erwartet: einige Länder befinden sich in einer Rezession, andere erleben wirtschaftliche Expansionsphasen.

3.7 Die Euro-Staaten hegten u.a. die Erwartung, die Vereinheitlichung der Währung würde zu größerer Preistransparenz und aufgrund des stärkeren Wettbewerbs auf dem Konsumgütermarkt (und durch die Steigerung ihrer Realeinkommen) zu Preissenkungen zugunsten der Verbraucher führen, was jedoch leider nicht immer eingetreten ist. Infolge fehlender Kontrollen durch einige Mitgliedstaaten kam es insbesondere in der Phase der Währungsumstellung zu ungerechtfertigten Preiserhöhungen. Dies war der Fall bei einigen Lebensmittelpreisen insbesondere in Italien, aber auch in Deutschland und Griechenland. Aufgrund solcher Verzerrungen (bei den Verfahren zur Übertragung der Preise) in einigen Ländern wurde der Euro von den Bürgern nicht als Instrument für höheren Wohlstand der Verbraucher insgesamt wahrgenommen.

3.8 Zweifellos waren die ersten sechs Jahre der WWU v.a. ein Währungs- und Finanzerfolg. Der Euro wurde in Finanzmarkt- und Bankenkreisen beliebter. In nur sechs Jahren ist der Euro zur zweitwichtigsten Anlagewährung der Welt avanciert ⁽⁴⁾. Begünstigt wurde dies durch eine strenge Geldpolitik, deren oberstes Ziel — gemäß dem vorrangigen Ziel der EZB — Preisstabilität ist, um so das Vertrauen der Finanzmärkte in die neue Währung zu steigern ⁽⁵⁾.

4. Die WWU: Konflikt zwischen Stabilität und Wachstum

4.1 Leider haben die in den Bereichen Währung und Finanzen erzielten Erfolge nicht zu entsprechenden Erfolgen in der realen Wirtschaft hinsichtlich Produktionssteigerung und Schaffung von Arbeitsplätzen geführt. Aus diesen Gründen wird der Euro, obwohl seine Schaffung ein Ereignis von großer Bedeutung ist, von einem erheblichen Teil der Bürger in der Euro-Zone immer noch nicht als das wahrgenommen, was er eigentlich ist, nämlich eine Erfolgsstory.

⁽⁴⁾ Der internationale Erfolg einer Währung ist ein Prozess, der im Wesentlichen von den Marktkräften gesteuert wird, d.h. vom Vertrauen der Wirtschaftsakteure in die Stabilität dieser Währung.

⁽⁵⁾ „Das vorrangige Ziel des ESZB [Europäischen Systems der Zentralbanken] ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft, um zur Verwirklichung der in Artikel 2 festgelegten Ziele der Gemeinschaft beizutragen.“ (Art. 105 Abs. 1 EGV). Die Ziele der Union (Art. 2 EUV) sind ein hohes Beschäftigungsniveau und nachhaltiges, inflationsfreies Wachstum.

⁽³⁾ Das Verfahren bei übermäßigen Defiziten wird in folgenden Ausnahmefällen nicht angewandt: 1. bei einem außergewöhnlichen Ereignis, das sich dem Willen des betreffenden Mitgliedstaats entzieht; 2. bei Wirtschaftsrezession mit einem Rückgang des realen BIP um mindestens 2 Prozentpunkte. Es sei daran erinnert, dass bis heute 26 Verfahren bei übermäßigen Defiziten angewandt wurden, die 10 Länder der Euro-Zone betrafen. Gegen folgende Länder wurde ein solches Verfahren eingeleitet: 2002 gegen Deutschland und Portugal; 2003 gegen Frankreich; 2004 gegen Griechenland, Ungarn, die Tschechische Republik, Zypern, Malta, Polen, die Slowakei, die Niederlande, Frankreich, Deutschland und das Vereinigte Königreich; 2005 gegen Ungarn, Griechenland, die Niederlande und schließlich Italien.

4.2 Die Ursachen dieser besonderen „Pattsituation“ der WWU sind unterschiedlich interpretiert worden. Es lassen sich zwei maßgebliche Erklärungsansätze erkennen: Die einen (die wir als *Strukturalisten* bezeichnen können) sind der Auffassung, dass das mangelnde Wirtschaftswachstum hauptsächlich auf strukturelle Unflexibilität zurückzuführen ist, die nichts mit den Regeln der WWU zu tun hat. Die anderen (die wir als *Makroökonom* bezeichnen können) sind diametral entgegengesetzt dazu der Auffassung, dass erst mit dem Vertrag von Maastricht und dann mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt Regeln eingeführt wurden, die zu einer ineffizienten Wirtschaftspolitik geführt haben, welche die Möglichkeiten des Wirtschaftswachstums in Europa „eingeschnürt“ hat.

4.3 Die zweifellos erheblichen Strukturunterschiede zwischen den WWU-Mitgliedstaaten bieten keine ausreichende Erklärung dafür, dass die Wirtschaft der Euro-Zone seit 2001 unzureichend wächst. Die nicht der Euro-Zone angehörenden EU-Staaten haben die Stagnationsphase deutlicher und rascher überwunden als die Euro-Länder. Seit 2001 lag das Wirtschaftswachstum in den Nicht-Euro-Ländern um durchschnittlich 1,1 Prozentpunkte höher als in den Euro-Ländern. Vergleicht man darüber hinaus die wirtschaftliche Dynamik in den Euro-Ländern und in den USA, so war die negative Konjunkturphase in der Euro-Zone zwar nicht so ausgeprägt, hielt dafür aber länger an als in den USA.

4.4 Diese Unterschiede können nicht allein durch strukturelle Faktoren erklärt werden. Die erforderlichen weiteren Erklärungen werden, wie nachfolgend gezeigt, durch die zweite Interpretation geliefert, der zufolge die gegenwärtige makroökonomische Wirtschaftspolitik in Europa, sowohl hinsichtlich der Geldpolitik als auch der Haushaltspolitik, für nicht angemessen gehalten wird.

4.5 Hinsichtlich der Geldpolitik hat die EZB aufgrund ihres ausschließlichen Mandats, die Geldwertstabilität der Euro-Zone sicherzustellen, eine besonders rigide Geldpolitik verfolgt und eine Begrenzung der Inflationsrate auf 2 % angestrebt, was während der Stagnationsphase 2001/2002 als allzu streng betrachtet wurde. Einzuräumen ist jedoch, dass die ganz unterschiedlichen Gegebenheiten innerhalb der Euro-Zone der EZB nicht gerade geholfen haben, durch eine entschiedenere Senkung der Zinssätze prompt auf die schwierige Konjunkturlage zu reagieren.

4.6 Hinsichtlich der Haushaltspolitik hat das Verhalten der Euro-Länder keine rasche Überwindung der seit 2001 schwierigen Konjunkturlage ermöglicht. In der Stagnationsphase haben die Euro-Länder ihren Schuldenstand bezogen auf das BIP nahezu konstant gehalten (2001 69,6 %, 2003 70,8 %), während die USA gleichzeitig rascher reagierten (2001 57,9 %, 2003 62,5 %), indem sie eine keynesianische Politik verfolgten, um die Stagnation mithilfe von „Deficit Spending“ zu überwinden.

4.7 Die Unfähigkeit der Euro-Länder, antizyklische Haushaltspolitiken anzuwenden, ist teilweise auf eine Erblast zurückzuführen (die hohe Staatsverschuldung der einzelnen Staaten und die Unfähigkeit, sie während der Phase des Wirtschaftswachstums 1996-2000 zu reduzieren), teilweise auch auf Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts: Dieser Pakt legt sowohl den Ländern, deren Schuldenhöhe gemessen am BIP unter 60 % liegt (Spanien 48,9 %, Irland 29,9 %, Niederlande 55,7 %,

Finnland 45,1 %), als auch den Ländern, deren Schuldenhöhe gemessen am BIP leicht über 60 % liegt und somit nicht alarmierend ist (Deutschland 66,0 %, Frankreich 65,6 %, Österreich 65,2 %, Portugal 61,9 %) eine Haushaltsbindung auf, die von vielen als unangebracht betrachtet wird⁽⁶⁾. Einer der Hauptkritikpunkte an dem Pakt konzentriert sich im Wesentlichen auf die Höchstgrenze des Haushaltsdefizits von 3 %. Diese Regel wird als völlig willkürlich und unnützlich betrachtet, sowohl in Rezessions- als auch in Expansionsphasen. In Rezessionsphasen erlaubt diese Regel den einzelnen Regierungen keine expansive Haushaltspolitik, die ihre Volkswirtschaften in die Lage versetzen würde, diese Rezessionsphase in angemessener Zeit zu überwinden. In Expansionsphasen hingegen gewährleistet diese Regel nicht, dass sich die einzelnen Regierungen „tugendhaft“ verhalten und ihre Haushaltsdisziplin verstärken. So wurde der Pakt beschuldigt, eines der Hauptinstrumente für die institutionelle Trägheit Europas im makroökonomischen Bereich zu sein. Der Pakt konzentrierte sich ausschließlich auf Zwischenziele (ausgewogene Haushalte und finanzielle Stabilität) und vernachlässigte oder verhinderte gar die Erreichung der Endziele der makroökonomischen Stabilität (Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung)⁽⁷⁾.

4.8 Die meisten Reformvorschläge forderten eine Konzentration weniger auf das Verhältnis Haushaltsdefizit/BIP als vielmehr auf das Verhältnis Staatsschulden/BIP. In diesem neuen Umfeld sollte der Pakt auf die *Nachhaltigkeit der Staatsschulden* der Euro-Länder ausgerichtet werden, indem Ländern mit einem Schuldenstand von unter oder leicht über 60 % größere Flexibilität eingeräumt würde.

4.9 Im September 2003 erarbeitete der Wirtschaftswissenschaftler Paul De Grauwe einen interessanten Reformvorschlag, dem zufolge jede Regierung eines Euro-Landes ihr eigenes Ziel hinsichtlich des Verhältnisses Staatsschulden/BIP (nach jeweiliger Wirtschafts- und Finanzlage) bestimmen und dann eine Reihe wirtschaftspolitischer Maßnahmen durchführen sollte, die mit diesem Ziel vereinbar sind. Der Vorschlag von De Grauwe sah zwar vor, dass jedes Land kurzfristig von dem gesteckten Ziel abweichen konnte (sofern in besonderen Konjunkturlagen gerechtfertigt), versicherte jedoch, dass sich das Verhältnis Schulden/BIP mittel- bis langfristig so entwickeln würde, dass das gesteckte Ziel erreicht würde.

4.10 Ein anderer Vorschlag zur Reform des Pakts war, eine „goldene Regel der Staatsfinanzen“ einzuführen, der zufolge Investitionsausgaben, die ein Erreichen der im Rahmen der Lissabon-Strategie gesteckten Ziele ermöglichen (Einführung und Verbreitung technologischer Innovationen, F&E-Ausgaben, Bildungsausgaben usw.), nicht zu den Ausgaben gerechnet werden, die sich auf das Defizit der öffentlichen Haushalte auswirken.

4.11 Die Anwendung der „goldenen Regel“ wird dahingehend kritisiert, dass der Begriff „öffentliche Investitionen“ unbestimmt sei. Dies ist ein Schwachpunkt, da unter Investitionsausgaben alle möglichen Ausgaben verstanden werden können. Um dieser Kritik zu begegnen, wird u.a. von dem französischen Wirtschaftswissenschaftler J.-P. Fitoussi vorgeschlagen, die unter die „goldene Regel“ fallenden öffentlichen Investitionen vom Europäischen Rat nach Konsultation des Europäischen Parlaments

⁽⁶⁾ Paul De Grauwe, 2003.

⁽⁷⁾ J.-P. Fitoussi, 2004.

festzulegen. Der Nachteil der Unbestimmtheit des Begriffs „öffentliche Investitionen“ könnte dadurch in einen Vorteil verwandelt werden: Nämlich durch die Möglichkeit, eine Politik der Koordinierung mittels Schaffung eines Systems von Anreizen zu entwickeln, welches die einzelnen Länder dazu veranlasst, in bestimmte Bereiche von gemeinsamem Interesse zu investieren⁽⁸⁾. In diesem Zusammenhang interessant und zu vertiefen ist der unlängst von Kommissionspräsident Barroso gemachte Vorschlag bezüglich der Einrichtung eines Gemeinschaftsfonds für Investitionen von europäischem Interesse, die für das Wachstum und die Wirtschaftsentwicklung notwendig sind.

4.12 So kam eine breite Debatte über die Frage zustande, welche Maßnahmen eine tatsächliche Umsetzung des Pakts ermöglichen. Dabei stehen sich im Wesentlichen zwei unterschiedliche Sichtweisen gegenüber: auf der einen Seite will man ein System mit eindeutigen Bestimmungen erhalten, auf der anderen Seite wird ein Stabilitätspakt gewünscht, der politische Entscheidungen der Regierungen auf der Grundlage unten stehender wirtschaftlicher Grundsätze begünstigt. Somit kam die Notwendigkeit ans Licht, eine Reform des Pakts auf der Grundlage eines Regelsystems, das die Legitimation des Pakts in technischer, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht untermauern kann, durchzuführen⁽⁹⁾.

5. Die Reform des Pakts: vom Vorschlag der Europäischen Kommission⁽¹⁰⁾ zu dem vom Europäischen Rat angenommenen Text⁽¹¹⁾

5.1 Die Kritik an dem Pakt nahm große Ausmaße an, als er infolge der schlechten Konjunkturlage 2002/2003 unter Druck geriet und die Notwendigkeit einer Reform des Pakts offensichtlich wurde. Erinnert sei an die Weigerung Deutschlands und Frankreichs, sich der 3 %-Regel zu unterwerfen, und an den Streit zwischen der Kommission und dem Europäischen Rat. De facto war ein wirklicher institutioneller „Bruch“ vollzogen worden, der von einer *Gemeinschaftsmethode der offenen Koordinierung*, wie sie in den Regeln des Pakts festgelegt war, zu einer völlig auf sich selbst bezogenen *Methode der Kontrolle durch die Regierungen* führte. In einem Großteil der Reformvorschläge wurde verlangt, sich weniger nach dem Verhältnis Haushaltsdefizit/BIP und stärker nach dem Verhältnis Staatsschulden/BIP zu richten.

⁽⁸⁾ J.-P. Fitoussi, 2004.

⁽⁹⁾ Um hervorzuheben, wie wichtig die 2004 eröffnete Debatte über die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist, seien hier die Schlussfolgerungen eines unlängst erschienenen Artikels von Jean Pisani-Ferry wiedergegeben: *Die Bedeutung der Debatte, die in den kommenden Monaten stattfinden wird, sollte nicht unterschätzt werden. Die Hauptfrage, die deutlich hervortritt, ist, ob die Economic Governance in der Euro-Zone auf rechtsverbindlich festgelegten Vorschriften oder aber auf kollektiven Beschlüssen auf Grund wirtschaftlicher Prinzipien basieren sollte. Das erstgenannte Modell ist ausprobiert worden - bis die Politik ihre Rechte einforderte. Das zweite Modell ist noch nicht ausprobiert worden - aber offensichtlich kann es in Ermangelung technischer, wirtschaftlicher und politischer Legitimität nicht erfolgreich sein. Wenn keine Einigung erzielt wird oder das zweite Modell scheitert, wird die Euro-Zone wahrscheinlich eine Art „aufpolierte“ Sinatra-Doktrin anwenden - was sicher nicht der beste Weg ist, eine Währungsunion zu gestalten. Die nach dem Lied „My Way“ von Frank Sinatra benannte Sinatra-Doktrin war die Bezeichnung, die Michail Gorbatschow wählte, um die Politik zu beschreiben, die es den Nachbarstaaten im Warschauer Pakt erlaubte, ihre eigenen internen Angelegenheiten zu regeln. Wie es weiterging, ist bekannt. J. Pisani-Ferry (2005).*

⁽¹⁰⁾ KOM(2004) 581 endg.

⁽¹¹⁾ KOM(2005) 154 und 155 endg.

5.2 Der institutionelle Konflikt innerhalb der EU spiegelte den zwischen den beiden Pfeilern Haushalts- und Wirtschaftspolitik der EU bestehenden Konflikt wider: Gewährleistung eines *Wirtschaftswachstums* bei gleichzeitiger *Haushaltsdisziplin* der Mitgliedstaaten. So wurde eine Reform des Pakts dringend erforderlich, um ihn durch Herstellung von Kompatibilität zwischen den beiden Pfeilern zu stärken. Die Kommission erarbeitete im Herbst 2004 einen Reformvorschlag zur Vorlage beim Europäischen Rat, in dem fünf Leitlinien festgelegt wurden:

5.2.1 Bei den Verfahren zur Überwachung des Haushaltsgleichgewichts sollte man sich auf den Schuldenstand und die Nachhaltigkeit der Haushaltslage konzentrieren, dabei jedoch die Entwicklung des Defizits weiterhin unter Kontrolle halten.

5.2.2 Für jeden Mitgliedstaat sollten mittelfristige Haushaltsziele festgelegt werden, um den einzelstaatlichen Besonderheiten gerecht zu werden. So sollte einerseits eine Überschreitung der 3 %-Schwelle im Verhältnis Defizit/BIP in schlechten Konjunkturlagen vermieden und andererseits das Verhältnis Schulden/BIP reduziert werden, auch im Vorgriff auf die absehbare Auswirkung der Bevölkerungsalterung auf die Haushalte einiger Länder.

5.2.3 In den Verfahren bei übermäßigem Defizit sollte dem Vorschlag zufolge die Wirtschaftslage stärker berücksichtigt werden. Die Definition *außergewöhnlicher Umstände*, bei deren Vorliegen dem Pakt zufolge ein Verfahren bei übermäßigem Defizit vermieden werden kann, könnte dahingehend geändert werden, dass auch längere Zeit anhaltende Rezessionsphasen berücksichtigt werden können. Der vorgesehene Weg zur Behebung eines übermäßigen Defizits könnte so geändert werden, dass sowohl die konjunkturzyklischen Gegebenheiten als auch die Gefahren für die Nachhaltigkeit berücksichtigt würden. So würde der Anpassungsprozess stärker auf die Gegebenheiten in dem jeweiligen Land abgestimmt und gewährleistet, dass die Behebung des Defizits über einen längeren Zeitraum hinweg erfolgen könnte und nicht im Folgejahr der Feststellung des übermäßigen Defizits stattfinden müsste.

5.2.4 Es sind wirksame vorbeugende Maßnahmen zur Korrektur unangemessener Haushaltslagen zu treffen. Frühzeitige vorbeugende Maßnahmen sollen dafür sorgen, dass der erforderliche Ausgleich des Haushalts in günstigen Konjunkturphasen erfolgt.

5.2.5 Verstärkte Anwendung der Überwachungsbestimmungen. Dem ursprünglichen Vorschlag zufolge war es Aufgabe der Kommission, eine Frühwarnung auszusprechen, ohne dass der Rat hierzu eine Genehmigung erteilen musste. Die Überwachungsbefugnisse sowohl der Kommission als auch der einzelstaatlichen Kontrollinstanzen sollten verstärkt werden.

5.3 Der Vorschlag zur Reform des Stabilitätspakts stellte für die Kommission keine tiefgreifende Veränderung, sondern vielmehr eine Weiterentwicklung dar. Sie verfolgte den Zweck, mithilfe des Pakts kritische Situationen zu vermeiden, die zu einem institutionellen Patt führen konnten — so wie dies in der Vergangenheit auch der Fall war. Die Kommission beabsichtigte, den Pakt an die Realität anzupassen und ihm dadurch mehr Glaubwürdigkeit zu verschaffen und die Akzeptanz („ownership“) der Bestimmungen in den Mitgliedstaaten zu erhöhen.

5.4 Der Europäische Rat gab im Frühjahr 2005 eine Antwort, die sich von den Vorstellungen der Kommission grundlegend unterschied. Der Europäische Rat billigte auf der Frühjahrstagung am 22./23. März 2005 das vom Rat „Wirtschaft und Finanzen“ vorbereitete Dokument mit dem Titel „*Verbesserung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts*“, mit dem der Pakt wesentliche Änderungen erfuhr. Diese betreffen „*die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit*“ (Verordnung (EG) Nr. 1056/2005 des Rates vom 27. Juni 2005) und den „*Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik*“ (Verordnung (EG) Nr. 1055/2005 des Rates vom 27. Juni 2005). Im Zuge dieser Änderungen wurde eine flexiblere Handhabung eingeführt, die spezifische Milderungsgründe für die von einem übermäßigen Defizit betroffenen Länder sowie die Verlängerung der für die Mitgliedstaaten zur Korrektur des Defizits geltenden Fristen vorsehen. Im Folgenden soll auf die wichtigsten, vom Europäischen Rat verfügten Änderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingegangen werden.

5.4.1 Eine der wichtigsten Änderungen betrifft die Definition des *mittelfristigen Haushaltsziels*. Wurde dieses Ziel in der letzten Fassung des Pakts als nahezu ausgeglichener Haushalt oder als Haushaltsüberschuss definiert, wobei ein Defizit bis zu $-0,5\%$ des BIP bei bestimmten Unklarheiten in Bezug auf die Methoden zur Quantifizierung einzelner Haushaltspositionen zulässig war. Abweichungen vom mittelfristigen Ziel waren nicht vorgesehen.

5.4.1.1 Gemäß der vom Rat vorgesehenen Änderung liegt der Schwankungsbereich des Haushaltsdefizits der Mitgliedstaaten in der WWU und der am Europäischen Wechselkursmechanismus (ERM II) beteiligten Staaten zwischen einem ausgeglichenen Haushalt bzw. Haushaltsüberschuss (für Länder mit hoher Staatsschuld und geringem Wachstumspotenzial) und einem Haushaltsdefizit von bis zu 1% des BIP (für Länder mit niedrigem Schuldenstand und hohem Wachstumspotenzial). Abweichungen vom mittelfristigen Ziel sind zulässig, sofern die Regierung des betreffenden Landes Strukturreformen durchgeführt hat.

5.4.2 *Der Anpassungspfad an das mittelfristige Haushaltsziel*. In der vorhergehenden Fassung war der Anpassungspfad nicht Bestandteil des Pakts, sondern vielmehr von den Entscheidungen des Europäischen Rates abhängig.

5.4.2.1 Nach der neuen Fassung ist es möglich, dass ein Land vom mittelfristigen Ziel abweicht und es ist vorgesehen, dass diese Abweichung durch eine **jährliche Anpassung von $0,5\%$** des BIP korrigiert wird. Die Anpassungsanstrengungen können in Phasen ungünstiger Konjunktur „*geringer ausfallen*“ und sollten in Zeiten günstiger Konjunktur „*höher sein*“, um die „*unerwartete*“ Leistungsfähigkeit solcher Phasen zur Reduzierung des Haushaltsdefizits und der Staatsschulden einzusetzen. Abweichungen sind im Falle von Strukturreformen zulässig. Für den Fall, dass die jährliche Anpassung von $0,5\%$ nicht erzielt wird, sind jedoch keinerlei Sanktionen vorgesehen.

5.4.3 *Faktoren, die eine Überschreitung des Referenzwerts der Defizitquote von 3% des BIP rechtfertigen*. Ursprünglich konnten lediglich die folgenden besonderen und vorübergehenden Umstände eine Überschreitung rechtfertigen: Naturkatastrophen, Negativwachstum von -2% , sowie ein Rückgang des BIP zwischen $0,75\%$ und $2,0\%$ je nach Ermessen des Rates. Andere Faktoren waren nicht vorgesehen.

5.4.3.1 In der vorgeschlagenen Reform des Pakts werden **besondere Faktoren** aufgeführt, aber nicht quantifiziert: ein Negativwachstum des jährlichen BIP und ein kumulierter Produktionsrückstand, der mit unter dem Potenzialwachstum liegenden Wachstumsraten einhergeht. Diese werden durch **sonstige relevante Faktoren** ergänzt, die von der Kommission bei der qualitativen Bewertung des Überschreitens des Defizit-Referenzwerts von 3% angemessen berücksichtigt werden müssen:

- i) Entwicklung des Potenzialwachstums;
- ii) anhaltende konjunkturelle Schwächen;
- iii) Umsetzung der Lissabon-Strategie;
- iv) Ausgaben für Forschung, Entwicklung und Innovation;
- v) vorausgegangene Haushaltskonsolidierungen in Zeiten günstiger Konjunktur;
- vi) Tragfähigkeit der Schuldenlast;
- vii) öffentliche Investitionen;
- viii) Qualität der öffentlichen Finanzen;
- ix) Umfang der Finanzbeiträge zugunsten der internationalen Solidarität;
- x) Finanzbeiträge im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Zielen der europäischen Politik, insbesondere dem Einigungsprozess ⁽¹²⁾;
- xi) Reform der Rentensysteme.

5.4.4 *Frist für die Korrektur des Defizits*. Ursprünglich war vorgesehen, dass die Korrektur in dem Jahr erreicht werden soll, das auf die Feststellung eines übermäßigen Defizits folgt, sofern keine besonderen Umstände vorliegen. Diese Umstände wurden jedoch nicht spezifiziert und es stand dem Rat frei, eine neue Frist festzulegen.

5.4.4.1 Im geänderten Pakt soll die Frist für die Korrektur in der Regel ein Jahr nach dessen Feststellung betragen. Liegen aber „*besondere Umstände*“ im Bereich der o.g. *sonstigen Faktoren* vor, kann die Frist auf zwei Jahre nach der Feststellung verlängert werden. Eine ganze Reihe von Fristen im Zusammenhang mit dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit werden großzügiger bemessen.

5.5 Im Vergleich zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag stellt die vom Europäischen Rat gebilligte Reform einen grundlegend anderen Ansatz dar, der kaum als ein Kompromiss zwischen dem Kommissionsvorschlag und den Forderungen des Rates gesehen werden kann. Der Stabilitätspakt wird in zahlreichen Punkten durch eine Deformation der Kompetenzverteilung zwischen den Organen der EU aufgeweicht. Diese führt zu einer unausgewogenen Verteilung der Befugnisse zwischen der als Hüterin der Verträge grundlegend geschwächten Kommission, dem über Gebühr gestärkten Rat und dem Europäischen Parlament, das in diesem Verfahren völlig übergangen wird.

⁽¹²⁾ Dieser Faktor wurde auf ausdrücklichen Wunsch der deutschen Regierung eingefügt, um die Kosten der deutschen Wiedervereinigung zu berücksichtigen. Es ist aber nicht auszuschließen, dass sich in Zukunft auch andere Regierungen auf diese Ausnahme beziehen und größere Nachsicht in Sachen Haushaltsdefizit erbitten, wenn sie zu den Nettozahlern für den EU-Haushalt gehören (J. Bouzon, G. Durand, 2005).

6. Erste Bewertung der bislang durchgeführten Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

6.1 Die vom Europäischen Rat gewählte Reform schwächt hauptsächlich den mit dem Vertrag von Maastricht 1991 eingeführten Grundsatz der Haushaltsdisziplin, der in dem auf der Tagung des Europäischen Rates in Amsterdam 1997 gebilligten Stabilitätspakt bekräftigt wurde. J. Bouzon und G. Durand (2005) weisen darauf hin, dass diese Schizophrenie schon im Dokument des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ vom 21. März angelegt war. Darin heißt es, dass **„vor allem für Ausgewogenheit zwischen einem höheren Grad an wirtschaftlichem Ermessen und politischem Handlungsspielraum bei der Überwachung und Koordinierung der Haushaltspolitik und der Notwendigkeit gesorgt werden (muss), das Regelwerk weiterhin einfach, transparent und durchsetzbar zu gestalten“**. In Wirklichkeit ist eine unmittelbare Konfrontation zwischen der Notwendigkeit, politischen und wirtschaftlichen Handlungsspielraum zu erhalten, und dem Beibehalten eines einfachen, transparenten und durchsetzbaren Regelwerks festzustellen. Beim gegenwärtigen Reformprozess scheinen konjunkturelle und politische Aspekte — zu Lasten eines einfachen und transparenten Regelrahmens — die Oberhand bekommen zu haben.

6.2 Der Pakt wird durch die Reform hauptsächlich auf zweifache Art und Weise geschwächt: zum einen durch die Ausdehnung der Fristen, zum andern durch die Einführung eines Systems von Ausnahmen und Befreiungen, die theoretisch alles umfassen, weil die neuen Faktoren unterschiedlichen Auslegungen weiten Raum gewähren. Die haushaltspolitische Überwachung kann durch die Verbindung dieser beiden Elemente geschwächt und unübersichtlich werden. Das Ziel der Ausgeglichenheit der öffentlichen Finanzen wird so nach Auffassung der Deutschen Bundesbank zu einem *beweglichen Ziel* ⁽¹³⁾. Die Europäische Zentralbank könnte angesichts eines Stabilitätspakts, der das Ziel der Gewährleistung haushaltspolitischer Disziplin der Mitgliedstaaten nur noch bedingt gewährleisten kann, geneigt sein, automatisch die Rolle der ausschließlichen Wächterin der Geldwertstabilität in der Europäischen Union zu übernehmen. Dies würde — makroökonomisch ausgedrückt — zu einem klassischen *Nullsummenspiel* führen, bei dem „Gewinne“ aufgrund haushaltspolitischer Lockerungen durch „Verluste“ infolge geldpolitischer Verschärfungen ausgeglichen werden ⁽¹⁴⁾.

6.3 Davon abgesehen, dass die Reform ein eindeutiger — und erfolgsgekrönter — Versuch seitens der nationalen Regierungen ist, sich eines wirtschaftspolitischen Instrumentariums zu bemächtigen, das ihnen entzogen oder zumindest durch den Stabilitätspakt stark reglementiert wurde, werden im Folgenden einige allgemeine Bemerkungen vorgebracht.

6.4 Zweifellos nimmt die Verschlechterung des Verhältnisses Staatsschulden/BIP über einen ständigen Anstieg der Defizitquote ihren Lauf. Dennoch ist im Rahmen tragfähiger öffentlicher Finanzen das Haushaltsdefizit nur als ein Etappenziel, der Abbau der Staatsschulden indes als das eigentliche Ziel anzusehen ⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2005.

⁽¹⁴⁾ In einer Pressemitteilung der EZB zeigt sich der „EZB-Rat (...) ernsthaft besorgt über die Vorschläge zur Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. (...) Mehr denn je ist es in der gegenwärtigen Situation entscheidend, dass alle Beteiligten ihrer jeweiligen Verantwortung nachkommen.“ EZB, Pressemitteilung vom 21. März 2005.

⁽¹⁵⁾ Dies wird zu Recht — wie weiter oben bereits erwähnt — von Paul De Grauwe, 2003, vorgeschlagen.

6.4.1 Eines der Schlüsselprobleme der WWU liegt folglich in der langfristigen Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten. Es wäre sinnvoll, gemeinschaftliche Rechtsinstrumente zu vereinbaren, welche die Sanierung der öffentlichen Finanzen in Ländern mit hohem Staatsschuldenstand gewährleisten können, da tragfähige öffentliche Finanzen nicht nur die Geldwertstabilität garantieren, sondern auch auf den Entwicklungs- und Wachstumspfad zurückführen können.

6.4.2 Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wird nicht durch die automatische Senkung der Sozialausgaben erreicht, sondern vielmehr durch ihre Optimierung und der Steigerung ihres Wirkungsgrads, gemäß dem von der Kommission mehrfach bekräftigten Grundsatz: „dem Sozialschutz (wird) eine wichtige Rolle als potenzieller Produktivfaktor zuerkannt, der die Gewähr dafür bietet, dass effiziente, dynamische und moderne Volkswirtschaften auf einem soliden Fundament und auf sozialer Gerechtigkeit basieren“ ⁽¹⁶⁾.

6.5 Ein weiteres Element, das den Vorschlag des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ durchdringt und mit den Verordnungen 1055/2005 und 1056/2005 den gesamten Reformprozess des Stabilitätspakts kennzeichnet, ist der ungewöhnliche Bezug auf die Reform der Rentensysteme. In dem Dokument wird der Notwendigkeit einer Reform der europäischen Rentensysteme (bei Bevorzugung eines Mehssäulen-Systems mit einer öffentlichen und einer privaten Komponente) weitaus mehr Platz eingeräumt als dem Stand der Staatsschulden, der für die Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten eigentlich eine wichtigere Rolle spielen müsste. Ländern, die solche Reformen durchgeführt haben, wird gestattet, vom mittelfristigen Ziel abzuweichen oder den Defizitwert von 3 % zu überschreiten.

6.5.1 In diesem Zusammenhang wird der Begriff der *„impliziten Verbindlichkeiten“* („*implicit liabilities*“) eingeführt. Dies sind Verbindlichkeiten, die wegen steigender Ausgaben aufgrund der Bevölkerungsalterung in den nächsten Jahren auf einige Länder zukommen werden. Der Begriff der impliziten Verbindlichkeiten gehört somit zu dem Gefüge von Kriterien, anhand dessen Kommission und Rat die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten bewerten. Das Problem eines derartigen Ansatzes liegt — wie von Bouzon und Durand unterstrichen — darin, dass weder über die Definition solcher Verbindlichkeiten noch über ihren genauen Umfang eine einheitliche Auffassung herrscht ⁽¹⁷⁾.

7. Vorschläge des Ausschusses zur Stärkung der Economic Governance in Europa

7.1 Leider kam im Laufe des von der Kommission im Herbst 2004 begonnenen und mit der vom Europäischen Rat auf seiner Tagung vom Frühjahr 2005 gebilligten Reform des Stabilitätspakts der Mut abhanden, die dem Pakt zugrunde

⁽¹⁶⁾ Europäische Kommission: 1995, 1997 und 2003.

⁽¹⁷⁾ „... Theoretisch kann das Ausmaß dieser Verbindlichkeiten weit über die Renten als solche hinausgehen. Einem Dokument der OECD zufolge werden bei der Definition der Staatsschulden in einigen Mitgliedstaaten nur die Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit den Beamtenpensionen berücksichtigt. Dies scheint auch der im Bericht des ECOFIN-Rates verfolgte Ansatz zu sein.“ (J. Bouron, G. Durand, 2005).

liegende theoretische und ideologische Ausrichtung zu überdenken und neu auszurichten. Dadurch wurde die Möglichkeit einer tiefgreifenden Umformung und Umsetzung des Stabilitätspakts verspielt⁽¹⁸⁾. Die Änderungen wurden notwendig, um das *Paradoxon der Souveränität*, das den Stabilitätspakt durchdringt (und das auch auf vielen anderen Feldern der europäischen Politik zu beobachten ist), ein für alle Mal anzugehen und einer Lösung zuzuführen.

7.2 Dieses Paradoxon ist durch folgende Sachlage gekennzeichnet: Auf der einen Seite befinden sich die Regierungen der Nationalstaaten und das Europäische Parlament, also Vertretungsorgane mit demokratischer Legitimation, die jedoch nicht über ein entsprechendes wirtschaftspolitisches Instrumentarium verfügen. Auf der anderen Seite befinden sich Organe wie die Kommission und die Europäische Zentralbank, die zwar über keine direkte demokratische Legitimation, dafür aber über entsprechendes wirtschaftspolitisches Rüstzeug verfügen. Somit ist ein Gegensatz zwischen Legitimation ohne Macht und Macht ohne Legitimation zu verzeichnen, wobei die Macht nicht durch einen eindeutigen demokratischen Prozess legitimiert ist, sondern auf einem „doktrinären System“ basiert, in dessen Rahmen die Rolle der Regierungen neutralisiert wird. Will man das Paradoxon der Souveränität beseitigen, muss das schwierige Problem des Gegensatzes zwischen Legitimation ohne Macht und Macht ohne Legitimation gelöst werden.

7.2.1 Die folgenden Kriterien zur Bewertung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten sind diesem doktrinären System entnommen: ausgeglichener Haushalt, Flexibilität der Märkte, Strukturreformen usw. Die langfristigen Ziele wie makroökonomische Stabilität, Wachstum und Vollbeschäftigung (die der Lissabon-Strategie zu Grunde liegen) werden durch diese vordringlichen Ziele tragfähiger öffentlicher Finanzen leider in den Hintergrund gedrängt⁽¹⁹⁾.

7.3 In diesem besonderen Kontext wurde bei der Reform des Stabilitätspakts eine Auflösung des „*Paradoxons der Souveränität*“ versucht. Der Europäische Rat hat de facto die Kontrollbefugnis der Kommission neutralisiert, indem er dem Rat — der aus dem Kreis derjenigen gebildet wird, die potenziell zur Gruppe der „zu Überwachenden“ gehören — Kontrollbefugnisse eingeräumt hat. Auf die Frage „*Wer überwacht die Kontrolleure?*“ ergibt sich die etwas beunruhigende Antwort: „*Die zu Überwachenden!*“. Das in der bisherigen Fassung des Pakts für Stabilität und Wachstum festzustellende Demokratiedefizit scheint mit der Reform nicht ausgeräumt worden zu sein, vielmehr wurde ein weiteres Defizit, nämlich das der mangelnden Transparenz und Überschaubarkeit, aufgesattelt. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, auf welche Art und Weise das Europäische Parlament zur Stärkung der demokratischen Legitimation des Stabilitätspakts beitragen könnte, und in diesem Kontext muss nach Möglichkeiten zur Verbesserung und zur Neugewichtung der Befugnisse zwischen Kommission, Rat und Europäischem Parlament gesucht werden.

7.4 Nach dem Reformprozess des Stabilitätspakts sind eine Reihe von Ereignissen eingetreten, die den Prozess der europäischen Einigung ernsthaft beeinträchtigt haben, denkt man an den negativen Ausgang der Referenden in Frankreich und den Niederlanden über die Verfassung für Europa; an den

Entschluss, die Volksbefragungen über die Annahme der europäischen Verfassung in anderen Mitgliedstaaten auszusetzen, sowie an das peinliche Scheitern der Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau für 2007-2013. Es scheint, als sei der langsame, aber stetige Prozess der Zusammensetzung des europäischen Puzzles unterbrochen, weil jeder Mitgliedstaat beschlossen hat, die einzelnen Passtücke gemäß den eigenen nationalen Interessen zurechtzuschneiden. Deswegen lassen sich die einzelnen Teile nicht mehr zusammenfügen: sie können nur noch nebeneinander ausgelegt oder übereinander geschichtet werden und sie lassen ein äußerst unvollständiges und ephemeres Bild entstehen, dass durch die ersten mehr oder weniger freiwilligen Bewegungen eines der am Aufbau (oder der Zerstörung) Beteiligten zur Auflösung gebracht werden kann.

7.5 Die Europäische Union befindet sich zur Zeit in einer heiklen Phase, und die gegenwärtige Debatte macht richtungswisende Entscheidungen erforderlich. Deshalb ist zu überlegen, ob nicht dem von Jürgen Habermas unlängst in einem Artikel⁽²⁰⁾ geäußerten Rat Folge zu leisten ist. Nach Habermas wird „*Die Union (...) heute durch den unausgetragenen Konflikt zwischen unvereinbaren Zielvorstellungen gelähmt. Die europäischen Institutionen müssen diesen Streit zugleich internalisieren und freisetzen, damit er produktive Lösungen finden kann*“. Der Ausschuss unterstützt den Vorschlag, der „*vertieften politischen Zusammenarbeit*“ der EU-Mitgliedstaaten in einer Reihe von Bereichen, die auf der Grundlage der Freiwilligkeit und nicht notwendigerweise einstimmig erfolgen könnten, mehr Raum zu geben. Mithilfe einer solchen vertieften Zusammenarbeit auf verschiedenen Politikfeldern könnte die derzeitige Lähmung überwunden werden, die daraus resultiert, dass in einer aus 25 Mitgliedstaaten bestehenden Europäischen Union einstimmige Beschlüsse gefasst werden müssen.

7.6 Diese vertiefte politische Zusammenarbeit könnte mithilfe des in Artikel 43 und 44 des Vertrags von Nizza vorgesehenen Instruments der „*verstärkten Zusammenarbeit*“ von mindestens acht Mitgliedstaaten realisiert werden. Ermöglicht eine solche Zusammenarbeit zum einen, dank weniger restriktiver Verfahrensvorschriften zu gemeinsamen Entscheidungen zu gelangen, so muss sie andererseits auf jeden Fall „*offen*“ bleiben, da laut Artikel 43 b des Vertrags von Nizza alle Mitgliedstaaten jederzeit die Möglichkeit haben, sich einer solchen Gruppe anzuschließen.

7.6.1 Ein erstes geeignetes Anwendungsgebiet für die verstärkte Zusammenarbeit könnte eben die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) darstellen, und sie könnte sich aufgrund der Tatsache als notwendig erweisen, dass die gegenwärtig an der Gemeinschaftswährung beteiligten Länder — im Unterschied zu den Ländern, die nicht daran beteiligt sind — zweifellos ihre Wirtschaftspolitiken koordinieren müssen. Ferner ist die Haushaltspolitik integrativer Bestandteil der Wirtschaftspolitik, und folglich könnten — wie vom Ausschuss bereits in anderen Stellungnahmen bekräftigt⁽²¹⁾ — abgestimmte Maßnahmen in diesen Bereichen in den Ländern der Euro-Zone einen größeren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der gesamten EU bezwecken.

⁽²⁰⁾ J. Habermas, „Europa ist uns über die Köpfe hinweggerollt“, Süddeutsche Zeitung vom 6.6.2005, am 9.6.2005 unter dem Titel „Sol tanto un sogno può salvare L'Europa“ in „La Repubblica“ erschienen.

⁽²¹⁾ „Steuerpolitik in der EU: gemeinsame Grundsätze, Konvergenz des Steuerrechts und Möglichkeit der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit“, ABl. C 80 vom 30.3.2004, S. 139.

⁽¹⁸⁾ J. Bouzon und G. Durand, 2005.

⁽¹⁹⁾ J.P. Fitoussi, 2004.

7.6.2 Die an der WWU beteiligten Staaten könnten einen Koordinator und wirtschaftspolitischen Sprecher der EU-Mitgliedstaaten ernennen, der nicht nur ein Mandat zur Koordinierung der europäischen Wirtschaftspolitik erhält, sondern auch mit den effektiven, zur Durchführung dieser Koordinierung erforderlichen Befugnissen ausgestattet wird. Der Koordinator müsste im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Europäischen Zentralbank und dem Präsidenten der Europäischen Kommission agieren.

7.6.3 Die an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten könnten ferner beschließen, regelmäßige Unterredungen zwischen dem Koordinator der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der WWU, der Kommission, dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Zentralbank zu veranstalten. Mit einem solchen Vorgehen könnte die gegenwärtig zugunsten des Europäischen Rates verschobene Machtbalance wieder einem Gleichgewicht angenähert werden.

7.6.4 Im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung unter den an der WWU beteiligten Mitgliedstaaten sollte eine konkrete wirtschaftspolitische Prioritätenliste erstellt und die Instrumente, mit der sich diese Ziele verwirklichen lassen, benannt werden. Die wirtschaftliche Entwicklung muss in Echtzeit überwacht werden, damit die notwendigen Anpassungen zeitnah vorgenommen werden können. Die Stärkung der Economic Governance in Europa sollte in diesem Kontext — unter Berücksichtigung des sozialen europäischen Dialogs — den makroökonomischen Dialog fördern.

7.7 Über die verstärkte Zusammenarbeit hinausgehend sollte auch die Empfehlung aufgegriffen werden, die Jacques DELORS in seinem Weißbuch von 1993 ⁽²⁾ vorgebracht hat: Die Errichtung eines europäischen Fonds zur Förderung des Wirtschaftswachstums und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in Europa mittels Auflegung langfristiger Obligationen der Union

im Zusammenhang mit strategischen — materiellen und immateriellen — Infrastrukturprojekten. Im Übrigen scheint der Vorschlag von Kommissionspräsident BARROSO, einen Entwicklungsfonds einzurichten, in diese Richtung zu gehen.

7.8 Der Prozess der Stärkung der Economic Governance in Europa macht die Beteiligung aller Mitgliedstaaten erforderlich, da er eine Wachstumschance für die gesamte EU darstellt.

7.9 Im Zuge der Debatte über die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts sind Widersprüche des institutionellen Gefüges der Europäischen Union zutage getreten.

7.10 Die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfordert Klarheit über die Zukunft der Institutionen der Europäischen Union. Nur so kann es gelingen, mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt Wirtschaftswachstum zu gewährleisten, folglich neue Arbeitsplätze zu schaffen und gleichzeitig die Gefahr wirtschaftlicher Instabilität zu bannen.

7.11 In der heiklen Lage, in der sich die EU heute befindet, sind mutige Entscheidungen erforderlich, damit die uns heute anvertraute Europaidee der Gründerväter neue Impulse erhalten kann.

7.12 Es bedarf eines umfassenden Konsenses und der Unterstützung durch die Öffentlichkeit, und nicht nur des Einsatzes der Gemeinschaftsinstitutionen und der Regierungen der Mitgliedstaaten, damit der Stabilitäts- und Wachstumspakt mit Erfolg angewandt wird und die Ziele, die zu seiner Entstehung führten, verwirklicht werden können. Der Ausschuss setzt sich deshalb dafür ein, in den kommenden Monaten eine Konferenz zu veranstalten, in deren Rahmen alle an diesem Prozess Beteiligten — die Verantwortlichen der Institutionen, die Vertreter der Zivilgesellschaft und die Sozialpartner — zu einem breiten und vertieften Dialog aufgefordert werden.

Brüssel, den 15. Februar 2006

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

⁽²⁾ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1993: „Weißbuch: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert“ KOM(93) 700 endg., Brüssel, 5.12.1993.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Grundzüge der Wirtschaftspolitik (2005-2008)“

(2006/C 88/16)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 10. Februar 2005 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „*Grundzüge der Wirtschaftspolitik (2005-2008)*“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 27. Januar 2006 an. Berichterstatte war Herr METZLER.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 424. Plenartagung am 14./15. Februar 2006 (Sitzung vom 15. Februar) mit 79 gegen 18 Stimmen bei 9 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der EWSA hat die Initiative zur Stellungnahme ergriffen im Vorfeld des Frühjahrsgipfels 2006, um aus dem Interessenmix der Zivilgesellschaft die Player der EU-Wirtschaftspolitik mit Anregungen für das weitere Vorgehen zu versehen.

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Wachstumsschwäche im Euroraum bzw. in der EU und der Herausforderungen insbesondere auch durch die Globalisierung und den demografischen Wandel vertritt der Ausschuss in seiner Initiativstellungnahme zu den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik (2005-2008)“ die Auffassung, dass — eingebettet in die Lissabon-Strategie — eine koordinierte Makropolitik, die das Wachstum und die Beschäftigung intensiv fördert, zur Überwindung der gegenwärtigen Konjunktur- und Beschäftigungsprobleme in der EU unerlässlich ist. Die in den großen Volkswirtschaften der Eurozone verbreitete Vertrauenskrise kann zudem nur durch eine Orientierung an den Grundprinzipien der finanz- und sozialpolitischen Nachhaltigkeit überwunden werden. Der Ausschuss teilt deshalb auch die Auffassung der Kommission, dass eine den jeweils eingegangenen Verpflichtungen gerecht werdende Haushaltspolitik in den Staaten der EU unabdingbar ist.

Die Forderung der Kommission, die sozialen Sicherungssysteme nachhaltig zu modernisieren, wird vom Ausschuss unterstützt. Um die Arbeitslosigkeit zu verringern, muss darüber hinaus auch die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte erhöht werden. Dabei gilt es, die soziale Sicherheit, auf die viele Menschen zu Recht vertrauen, zu bewahren. Gleichzeitig gilt es, das vorhandene Potenzial an Arbeitskräften zu mobilisieren. In diesem Bereich sind die Sozialpartner und die Regierungen der Mitgliedstaaten gefragt, um ein innovationsfreundliches Gleichgewicht von Flexibilität und Sicherheit zu schaffen.

Neben einer angemessenen makroökonomischen Politik zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung sind nach Ansicht des Ausschusses auch mikroökonomische Reformen zur Stärkung des Wachstumspotenzials geboten. Hierzu gehört neben Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs und zur Entbürokratisierung auch die Weiterentwicklung des EU-Binnenmarktes. Nach Ansicht des Ausschusses wäre es allerdings irreführend, dabei den maximalen Integrationsgrad in jedem Fall mit dem optimalen Integrationsgrad der Märkte gleichzusetzen.

Von zentraler Bedeutung sind aus Sicht des Ausschusses im Zusammenhang mit der wissensbasierten Gesellschaft auch die richtigen Weichenstellungen in den Bereichen lebenslanges

Lernen, Chancengleichheit, Familienförderung, Bildung sowie Forschung und Innovation. So müssen die Rahmenbedingungen und Anreizmechanismen für die Schaffung einer innovationsfreundlichen Atmosphäre weiter verbessert werden. Generell betont der Ausschuss zudem, dass die Förderung unternehmerischer Initiative besonderes Augenmerk verdient.

1. Vorbemerkungen

1.1 Die vorliegende Initiativstellungnahme zu den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik (2005-2008)“ der „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008)“ ist komplementär zur Stellungnahme über die „Beschäftigungspolitischen Leitlinien — 2005/2008“ zu verstehen⁽¹⁾. Wiederholt kritisiert der Ausschuss die Modalitäten des Konsultationsverfahrens, welche in Bezug auf die eigentliche Kohärenz der beiden Stellungnahmen der Sache nicht gerecht werden. Eine gemeinsame Abhandlung zu den Grundzügen und den beschäftigungspolitischen Leitlinien würde die vielfältigen Verflechtungen beider Bereiche besser widerspiegeln.

1.1.1 Zur besseren Umsetzung der Lissabon-Strategie hat der Europäische Rat auf seinem Frühjahrsgipfel beschlossen, die wirtschaftspolitischen und beschäftigungspolitischen Leitlinien zu verknüpfen und in den Lissabon-Prozess zu integrieren.

1.1.2 Schon in seiner Stellungnahme zu den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik 2003-2005“⁽²⁾ hat der Ausschuss gemahnt, den Policy-Mix verstärkt auf Wachstum und Vollbeschäftigung auszurichten. Diese Empfehlung hat nichts von ihrer Aktualität verloren.

1.2 Die EZB muss im Rahmen ihrer vertraglichen Verpflichtungen neben der Preisstabilität auch realwirtschaftlichen Erfordernissen von Wachstum und Beschäftigung gerecht werden. Im Zuge der im Köln-Prozess definierten Koordination der einzelnen Bereiche der Makro-Politik muss sie dabei in einen konstruktiven Dialog mit den Entscheidungsträgern der Haushaltspolitik und der Lohnpolitik eingebunden sein.

⁽¹⁾ Vgl. 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)“, ABl. C 286 vom 17.11.2005, S. 38.

⁽²⁾ Vgl. Stellungnahme des EWSA „Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2003-2005“, (ABl. C 80 vom 30.3.2004, S. 120); vorliegende Stellungnahme ist als Weiterentwicklung dieser Stellungnahme anzusehen.

1.3 Die Integrierten Leitlinien sind als Empfehlungen für die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten anzusehen, deren verantwortungsvolle Umsetzung gemäß dem Subsidiaritätsprinzip jedoch in den Bereich der Mitgliedstaaten fällt. „In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“ (Artikel 5 EG-Vertrag). Unbeschadet dessen bleibt die Wirtschaftspolitik eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse (Artikel 99, Absatz 1 EG-Vertrag).

1.4 Die vorliegende Stellungnahme liefert eine Betrachtung der gesamteuropäischen Wirtschaft unbeschadet der Heterogenität der einzelnen nationalen Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten.

2. Problemstellung

Ausgangslage: Aktuelle wirtschaftliche Entwicklung

2.1 Nach vier Jahren enttäuschenden Wirtschaftswachstums in der EU erreichte dieses im Jahr 2005 wieder nur 1,5 % (EU-25) bzw. 1,3 % (Eurozone). Gleichwohl gibt es signifikante Unterschiede in der Entwicklung einzelner Mitgliedstaaten. Trotz des Wirtschaftswachstums konnte die europäische Wirtschaft nicht in vollem Umfang von der weltwirtschaftlichen Belebung profitieren. Der Abstand zu anderen Industrieländern und Regionen außerhalb Europas hat sich weiter vergrößert.

2.1.1 Auch aufgrund der Abwertung des Euro gingen vom Außenhandel zuletzt erhebliche Impulse auf die Wirtschaftstätigkeit aus. Das Vertrauen der europäischen Verbraucher hat sich dagegen seit 2003 nur zögerlich verbessert und in 2005 über viele Monate sogar wieder verschlechtert, was zu einer nur geringen Erhöhung der Verbrauchernachfrage geführt hat. Von einer den konjunkturellen Aufschwung tragenden robusten Binnennachfrage kann weiterhin nicht gesprochen werden. Die weiterhin vorhandene Unsicherheit der europäischen Verbraucher drückt sich auch in der im internationalen Vergleich hohen Sparquote aus.

2.1.2 Die Anlageinvestitionen, die seit Beginn des Abschwungs im Jahr 2001 praktisch ununterbrochen gesunken sind, haben im letzten Jahr wieder angezogen. Günstige Finanzierungsmöglichkeiten durch niedrige Zinsen und wachsende Unternehmensgewinne sorgen für weiterhin investitionsfreundliche Rahmenbedingungen, was allerdings eher den Finanzinvestitionen mit hoher Börsenrendite als den Anlageinvestitionen zugute kommt. Der Ausschuss zeigt sich gleichwohl besorgt über Kapitalabflüsse in die USA, die auch Ausdruck der Investitionsschwäche in Europa sind. Die Verbesserung der Standortbedingungen bleibt daher ein Hauptanliegen, wenn ein nachhaltiger Anstieg der Investitionen erreicht werden soll. Eine Hauptursache für das niedrige Investitionsniveau ist die gegenwärtig schwache Verbrauchernachfrage. Gleichzeitig liegt die Inflationsrate trotz anhaltend hoher Energiepreise auf einem verträglichen Niveau. Dies gilt insbesondere für die Kerninflation (ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel), die noch

deutlich unter der Headline-Inflation liegt. Geopolitische Risiken und Kapazitätsengpässe bei der Erdölförderung bieten jedoch Potenzial für zukünftigen Inflationsdruck. Auf die Herausforderung infolge der Entwicklung der Preise für Rohöl wird im Folgenden noch eingegangen.

2.1.3 Der Ausschuss ist verwundert darüber, dass — trotz der positiven Finanzsituation und des hohen Ertragsniveaus — die boomenden Gewinne der Großunternehmen 2003 und 2004 nicht zu Investitionen in die Forschung und Produktion geführt haben, die es der EU ermöglichen würden, den Wettbewerb zu entschärfen, mit dem sie konfrontiert ist. Die akkumulierten Finanzmittel werden jedoch dahingehend genutzt, den Anteilseignern Sondergewinne auszuschütten, eigene Anteile an Unternehmen zurückzukaufen, um den Börsenkurs zu stimulieren, oder Fusionen und Zukäufe einzuleiten, die dann Restrukturierungsmaßnahmen nach sich ziehen. Der Ausschuss ist insbesondere über die kurzfristige Ausrichtung besorgt, durch die notwendige langfristige Geschäftsinvestitionen behindert werden.

2.1.4 Eines der Hauptprobleme der europäischen Wirtschaft liegt neben der gegenwärtigen Nachfrageschwäche und dem im internationalen Vergleich niedrigeren Wachstum in der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit. So hat die jüngste konjunkturelle Belebung nur in sehr geringem Maße zu einer Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt geführt. Die Arbeitslosenquote verharrt mit rund 9 % weiterhin auf einem zu hohen Niveau, so dass die Wertschöpfung in der europäischen Volkswirtschaft hinter ihrem Potenzial zurückbleibt. Hinzu kommt, dass die gegenwärtige Investitionsschwäche die zukünftigen Wachstumschancen weiter beeinträchtigt.

2.1.5 Diese Tendenz der „jobless-recovery“ wurde in ähnlicher Weise auch für die Arbeitsmärkte anderer vergleichbarer Industriestaaten und -regionen beobachtet. Die Arbeitsmarktlage ist dort allerdings meist erheblich freundlicher. Nach Schätzungen der Kommission^(?) wird sich das Wachstum von 2005 und 2006 in über 3 Millionen neuen Arbeitsplätzen in der EU niederschlagen. Der Effekt in Bezug auf die Arbeitslosenquote wird jedoch schwach sein, da mit einer Zunahme der Erwerbsbeteiligung durch Rückkehr auf den Arbeitsmarkt, angeregt durch die bessere Wirtschaftslage, zu rechnen ist.

2.1.6 Daher bleibt die Beschäftigung des ungenutzten Arbeitskräftepotenzials eine der größten Herausforderungen, denen sich die EU stellen muss. Spezielle Programme sollten aufgelegt werden, um Frauen und jüngeren Menschen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen sowie um ältere Arbeitnehmer wieder zu integrieren.

Weitere Herausforderungen: Globalisierung und demografischer Wandel

2.2 Neben den aktuellen wirtschafts- und finanzpolitischen Problemfeldern wie der unbefriedigenden Lage auf dem Arbeitsmarkt und insbesondere der Arbeitslosigkeit sowie wachsenden Defiziten der öffentlichen Haushalte warten weitere Herausforderungen auf die EU, die zwar heute bereits erkannt sind, jedoch erst zukünftig voll zur Entfaltung kommen werden.

^(?) Herbstprognose der Kommission 2005.

2.2.1 Zum einen muss sich die EU einem verschärften wirtschaftlichen Wettbewerb stellen. Mit den kräftig wachsenden Volkswirtschaften Chinas und Indiens sind neue Konkurrenten auf den Plan getreten, die vor zehn Jahren in einer weltwirtschaftlichen Betrachtung noch keine Rolle spielten. Das globale Arbeitskräftepotenzial hat sich verdoppelt, die Relationen zwischen Kapital und Arbeit haben sich in einer globalen Betrachtung geändert. Den bevölkerungsreichen Ländern China und Indien steht im Vergleich zu den traditionellen Industrieländern aufgrund ihrer wirtschaftlichen Entwicklung weit weniger Kapital pro Arbeitnehmer zur Verfügung.

2.2.2 Alles muss getan werden, damit die bisherigen Konsequenzen im Zuge der Globalisierung und verstärkten internationalen Arbeitsteilung auch als Chance für die Zukunft Europas angesehen werden können. Nach der wirtschaftlichen Öffnung Chinas und weiterer südostasiatischer Staaten steigt zwar der Wettbewerb um Investitionen, jedoch haben sich für europäische Firmen auch gewaltige Absatzmärkte aufgetan, die mit dort wachsendem Wohlstand erhebliches Potenzial bieten. Die Wirtschaftspolitik muss den damit einhergehenden Strukturwandel adäquat begleiten. Hierzu gehört auch die Ausgestaltung der weltweiten Rahmenbedingungen im Hinblick auf den Schutz ökologischer und sozialer Mindeststandards sowie der Eigentumsrechte.

2.2.3 Stellen muss sich die EU auch dem mit der Globalisierung und der weltweit steigenden Ölnachfrage zusammenhängenden dramatischen Anstieg des Ölpreises. Dank Einsparungen beim Verbrauch und einem stärkeren Einsatz anderer Energiequellen hat sich gerade in der EU die Abhängigkeit vom Öl gegenüber früher deutlich verringert. Gerade konkurrierende Industriestaaten — etwa China — sind stärker betroffen. Auch könnte die EU überproportional vom Recycling der Einnahmen der öllexportierenden Staaten durch deren Ausgaben für Importe profitieren.

2.2.4 Die zweite große Herausforderung für die europäischen Volkswirtschaften wird die demografische Entwicklung und die damit einhergehende alternde Gesellschaft sein. Die Gemeinschaft kann dabei allerdings nur begrenzt Einfluss nehmen, da, wie die Kommission an anderer Stelle zu Recht festgestellt hat, viele Fragen in Bezug auf die demografischen Veränderungen in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten oder der Sozialpartner fallen. Darüber hinaus stellt der demografische Wandel eine gesellschaftliche Erscheinung dar, die wirtschaftspolitischen Maßnahmen nur begrenzt zugänglich ist. Um so mehr kommt es darauf an, die Weichen so zu stellen, dass notwendige Anpassungen rechtzeitig vorgenommen werden können.

2.2.5 Hauptursachen für den demografischen Wandel sind die anhaltende Verlängerung der Lebenserwartung, die Zunahme der Altersgruppe über 60 Jahre und die anhaltend geringe Geburtenrate. Der Wandel der Altersstruktur beeinflusst alle Märkte einer Volkswirtschaft, dem Arbeitsmarkt werden ab 2020 zunehmend junge Erwerbstätige fehlen, die Produktmärkte werden sich auf eine andere Kundschaft einstellen müssen und auf dem Kapitalmarkt werden sich das Sparverhalten und die Nachfrage nach Vermögensanlagen ändern. Weiter ist zu vermuten, dass die von der Globalisierung herrührende höhere allgemeine Wettbewerbsintensität auf den Arbeitsmarkt durchschlägt und eine andere Organisation der Arbeit im Rahmen des sozialen Dialogs notwendig macht. Das Konzept

des lebenslangen Lernens findet gerade in diesem Kontext seine Berechtigung⁽⁴⁾. Auch der soziale Dialog und die Zivilgesellschaft werden bei der Bewältigung des demografischen Wandels gefordert sein.

2.2.6 Damit das Ziel der Schaffung eines wettbewerbsfähigen, wissensbasierten Wirtschaftsraums verwirklicht werden kann, müssen die Unternehmen zur Förderung und Entwicklung des technologischen und organisatorischen Wandels, der Produktivität und der Innovation imstande sein. Dies lässt sich nur durch eine ständige Anpassung der Qualifikationen der Beschäftigten an die sich verändernde Nachfrage und durch aktive Strategien der Unternehmen verwirklichen. Die Unternehmen müssen zu diesem Zweck in ihre Strategien Fortbildungsmaßnahmen als mittel- und langfristige Investitionen integrieren und nicht als eine Maßnahme, die schnellen, wenn nicht gar unmittelbaren Profit abwirft. Die berufliche Bildung und die lebensbegleitende Aus- und Fortbildung dürfen nicht isoliert betrachtet werden, sondern sollten grundlegende Elemente bei der Karriereplanung von Erwerbstätigen darstellen. In jeder Altersgruppe sollte ausreichend Motivation zur Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen vorhanden sein, und zwar durch Höherbewertung von Kompetenzen und Dynamisierung der beruflichen Laufbahnen. In dieser Hinsicht sind Bewertungssysteme und die Validierung des beruflichen Erfahrungswissens Konzepte, die im Rahmen individueller beruflicher Planung in Verbindung mit der Planung des Unternehmens weiter entwickelt werden müssen⁽⁵⁾.

Lissabon-Strategie

2.3 Die Entwicklung der Weltwirtschaft in den letzten fünf Jahren untermauert die ehrgeizigen Ziele der Lissabon-Strategie, dauerhaft die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und Arbeitsplätze zu sichern. Die Grundsätze der Lissabon-Agenda sollten verinnerlicht werden. Nur mit Vertrauen in die eigenen Stärken und mit Mut zur Veränderung kann die EU zu dem wissensbasierten führenden Wirtschaftsraum in der Welt mit sicheren und besseren Arbeitsplätzen werden, wie es ihr Ziel ist. Die Berichte dieses Ausschusses⁽⁶⁾ und der hochrangigen Sachverständigengruppe⁽⁷⁾ (Kok-Bericht) für den Europäischen Rat zur Evaluation der bisherigen Ergebnisse in Bezug auf die Lissabon-Strategie sehen das Erreichen der gesteckten Ziele aber in weite Ferne gerückt. Das Wirtschaftswachstum in der EU ist aufgrund der Zwänge der monetaristischen Politik, die eine Stimulierung der Nachfrage durch das Tätigen von Ausgaben nicht zulässt, zuletzt merklich hinter dem der Vereinigten Staaten zurückgeblieben. Die durchschnittliche Wachstumsrate der EU beträgt für die Jahre 2001-2004 gerade einmal 1,5 %. Beim Pro-Kopf EU-Bruttoinlandsprodukt und beim Produktivitätswachstum konnte der Abstand zu anderen vergleichbaren Industriestaaten und -regionen nicht verringert werden.

⁽⁴⁾ Vgl. Stellungnahme des EWSA „Wirtschaftswachstum, Besteuerung und Nachhaltigkeit der Rentensysteme in der EU“ (ABl. C 48 vom 21.2.2002, S. 89).

⁽⁵⁾ Siehe Stellungnahme des EWSA „Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen“ (ABl. C 120 vom 20.5.2005, S. 89) Ziffern 5.4.6.3 und 5.4.6.4 sowie Stellungnahme des EWSA „Anhebung der Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte und des Erwerbsaustrittsalters“ (ABl. C 157 vom 28.6.2005, S. 120), Ziffer 4.3.5.4.

⁽⁶⁾ Vgl. Stellungnahme des EWSA „Die Durchführung der Lissabon-Strategie verbessern“ (ABl. C 120 vom 20.5.2005, S. 79).

⁽⁷⁾ Die Herausforderung annehmen - Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, November 2004.

2.3.1 Dabei bietet die Lissabon-Agenda viele Ansatzpunkte, um die binnenwirtschaftliche Dynamik in der EU und ihren Mitgliedsländern zu stärken⁽⁸⁾.

2.3.2 Potenzial für mehr Wachstum kann in den meisten Mitgliedsländern durch eine Erhöhung der Erwerbsquote erschlossen werden.

2.4 Einige der Ursachen für die Wachstumsschwäche Europas und die bisher enttäuschende Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt liegen auch in bisher ungelösten Strukturproblemen, mit denen vor allem die großen Volkswirtschaften der Eurozone zu kämpfen haben. Es besteht darüber hinaus Konsens bei allen Regierungen der Mitgliedstaaten, dass sowohl eine finanzpolitische Konsolidierung der öffentlichen Haushalte als auch eine Überwindung der Wachstumsschwäche notwendig sind.

2.4.1 Die EU muss selbst zum Motor für Wachstum werden, um gegenüber anderen führenden Wirtschaftsräumen nicht weiter an Boden zu verlieren und die hoch gesteckten Ziele im Rahmen der Lissabon-Strategie noch zu erreichen.

2.4.2 Nach Ansicht des Ausschusses kommt den Sozialpartnern und anderen repräsentativen zivilgesellschaftlichen Organisationen in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle zu. Der Ausschuss verweist zudem wiederholt auf seine Stellungnahme zur Verbesserung der Durchführung der Lissabon-Strategie⁽⁹⁾, die im Kontext der vorliegenden Stellungnahme fortgeschrieben worden ist.

Überwindung der Vertrauenskrise

2.5 Die Unsicherheit über die Beschäftigungssituation hat in manchen Mitgliedstaaten dazu geführt, dass die Verbraucher Konsumententscheidungen verwerfen oder in die Zukunft verschieben. Es entsteht dadurch ein Erwartungsmechanismus (Attentismus), der die Binnennachfrage schwächt, langfristig wirksame Transaktionen werden zurückgestellt und das Wirtschaftswachstum wird beeinträchtigt. Besorgnis erregt, dass in einzelnen Mitgliedstaaten die mit einem konjunkturellen Abschwung (2001-2003) verbundenen geringeren Konsumausgaben sich in Folge der danach anziehenden Konjunktur nicht wieder signifikant gesteigert haben. Ähnliches gilt für die Investitionsentscheidungen der Unternehmen. Es besteht die Gefahr, dass sich selbst erfüllende Erwartungen sich verfestigen und ein hartnäckiges konjunkturelles Ungleichgewicht bestehen bleibt. Dieser Gefahr muss durch geeignete Maßnahmen vorgebeugt werden.

2.5.1 Die Vertrauenskrise bei Arbeitnehmern und Verbrauchern wird in vielen Ländern der Europäischen Gemeinschaft durch öffentlich werdende Fehlleistungen und Fehlverhalten von Führungskräften und ganzen Führungsstrukturen verstärkt. Der Ausschuss sieht es als wichtig an, dass die europäischen Staaten, unterstützt von der Europäischen Gemeinschaft, den Qualifizierungs- und Integritätsdefiziten im Bereich der Führungskräfte erhöhte Aufmerksamkeit, unter Bekämpfung der

Defizite, und erhöhte Aktivitäten zuwenden. Darüber hinaus muss daran gedacht werden, wie durch erhöhte Transparenz, ggf. auch durch verschärfte Haftungsmaßstäbe die Verantwortung tragenden Handelnden zu strikter Aufgabenorientierung und sozialer Verantwortlichkeit angehalten werden können.

2.5.2 Die Überwindung der Vertrauenskrise in den großen Volkswirtschaften der Eurozone ist eine der zentralen Aufgaben. Nur eine Strategie der finanz- und sozialpolitischen Nachhaltigkeit wird das Vertrauen der Bürger in die Handlungsfähigkeit ihrer nationalen Regierungen und die Institutionen der EU bewahren und stärken⁽¹⁰⁾.

2.5.3 Eine Entlastung der öffentlichen Haushalte und Stärkung der sozialen Sicherungssysteme wird nur in Verbindung mit einer dauerhaften Verbesserung der Arbeitsmarktsituation möglich sein. Arbeitsmarktreformen, die dem sich beschleunigenden wirtschaftlichen Wandel und gleichzeitig der sozialen Sicherheit gerecht werden, müssen als Kernpunkte in eine nachhaltige Wirtschaftspolitik integriert werden. Entsprechend der Lissabon-Strategie kann der Staat Lenkungsfunktionen wahrnehmen, um entsprechende Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen in neuen Bereichen als positive Antwort auf die Globalisierung zu unterstützen.

2.5.4 Es ist daher äußerst wichtig, durch eine verbesserte Koordinierung der Maßnahmen in den Bereichen Handel, Wettbewerb, Industrie, Innovation, Bildung und Ausbildung sowie Beschäftigung eine genaue Ausrichtung auf diese neuen Bereiche und die sich dort bietenden Chancen vorzunehmen. Die Zivilgesellschaft insgesamt sollte hier ihrer Verantwortung gerecht werden.

2.5.5 Es ist unabdingbar, dass auch die Geld- und Fiskalpolitik die Stimulierung von Wachstum und Beschäftigung unterstützen⁽¹¹⁾. Was die Mitgliedstaaten wirklich brauchen, ist Koordinierung der Wirtschaftspolitik. Dabei muss allerdings darauf geachtet werden, dass konjunkturelle Maßnahmen zur Belebung der Nachfrage nicht das Vertrauen in die Stabilität gefährden.

3. Makroökonomische Politik für Wachstum und Beschäftigung

Haushaltspolitik

3.1 Strukturreformen ohne ausreichende Nachfrage wirken sich negativ auf die Beschäftigung aus. Bereits jetzt muss dem aus der Bevölkerungsalterung resultierenden hohen langfristigen Ausgabendruck Rechnung getragen werden. Unter dieser Voraussetzung könnte die Fiskalpolitik im Rahmen einer ausgewogenen makroökonomischen Politik auch zu einer Stärkung der effektiven Nachfrage beitragen⁽¹²⁾.

⁽⁸⁾ Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Vorsitzes (19255/2005 vom 18.6.2005), insbesondere Ziffern 9-11, und Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft“ (KOM(2005) 330 endg. vom 20.7.2005).

⁽⁹⁾ Vgl. Stellungnahme des EWSA „Die Durchführung der Lissabon-Strategie verbessern“ (Abl. C 120 vom 20.5.2005, S. 79).

⁽¹⁰⁾ Vgl. Stellungnahme der Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt des EWSA zum Thema „Die Stärkung der Economic Governance – die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ (ECO/160 – CESE 780/2005 fin vom 31.1.2006).

⁽¹¹⁾ Dies wurde vom EWSA wiederholt gefordert, zuletzt u.a. in seiner Stellungnahme zum Thema „Beschäftigungspolitik: Rolle des EWSA nach der Erweiterung und in der Perspektive des Lissabonner Prozesses“ (Abl. C 221 vom 8.9.2005, S. 94).

⁽¹²⁾ Vgl. auch Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2003-2005“ (Abl. C 80 vom 30.3.2004, S. 120, Ziffer 1.4).

3.1.1 Dazu müssen die Mitgliedstaaten von einer realistischeren und transparenteren Haushaltsplanung ausgehen. Aufgabenkritik und mehr Ausgabendisziplin wären Beweise für die Qualität der öffentlichen Ausgaben und ein Beitrag zu höherem Wachstum. Dies gilt auch für alle EU-Ebenen. Es bedarf strengerer Durchsetzungsmechanismen innerhalb der einzelnen Länder, um die Defizitrisiken an der Wurzel anzugehen. Die Herbst-Prognose 2005 der Kommission zum Defizit der öffentlichen Haushalte unterstreicht die Notwendigkeit einer Konsolidierung. Trotz anhaltender (wenn auch schwungloser) konjunktureller Belebung schätzt die Kommission, dass das Haushaltsdefizit der EU-25 in den Jahren 2005 und 2006 mit jeweils 2,7 % nur unwesentlich unter dem Referenzwert von 3 % liegen wird.

3.1.2 Finanzpolitische Disziplin ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass das Europäische System der Zentralbanken Preisstabilität bei relativ niedrigen Zinsen dauerhaft gewährleisten kann. Die EZB sollte weiterhin Aufwärtsrisiken für die Preisstabilität wachsam im Auge behalten, wie z.B. solche im Zusammenhang mit dem weltweiten Liquiditätsüberhang oder Zweitrundeneffekten der Energiepreishaussage. Damit unterstützt der Ausschuss die Feststellung der Kommission, dass die Wahrung der Preisstabilität oberstes Ziel der EZB bleiben sollte.

Nachhaltigkeit der Sozialsysteme

3.2 Der hohe Anpassungsdruck auf die sozialen Sicherungssysteme entsteht nicht in erster Linie durch die Globalisierung, sondern vor allem durch die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit sowie den einschneidenden demografischen Wandel durch den Rückgang der Geburtenrate und den Anstieg der Lebenserwartung, der zu immer längeren Rentenbezugszeiten führen kann. Die von der Kommission geäußerte Forderung, die sozialen Sicherungssysteme nachhaltig zu modernisieren, unterstützt der Ausschuss ebenso wie sämtliche ihrer Bemühungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen, da ein hohes Maß an sozialer Sicherheit unerlässlich ist, um die Balance zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Nachfrage und sozialer Kohäsion zu gewährleisten⁽¹³⁾. Dabei gilt es, die soziale Sicherheit, auf die viele Menschen zu Recht vertrauen, zu bewahren.

3.2.1 Eine Reform der sozialen Sicherungssysteme muss dabei auch eng mit spezifischen Plänen zur Erleichterung des Zugangs von Frauen zum Arbeitsmarkt verzahnt sein; daher sollten Kinderbetreuungseinrichtungen, Schulen usw. ebenfalls gewährleistet sein. Maßnahmen, die eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen, wie z.B. eine verstärkte Ganztagsbetreuung von Kleinkindern, sind zu fördern⁽¹⁴⁾. In Ländern mit einem nicht ausreichenden Kinderbetreuungsangebot liegt die Beschäftigungsquote bei Frauen relativ niedrig. Umgekehrt besteht in Ländern mit hoher Frauenerwerbstätigkeit ein guter Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen. Erhebungen haben gezeigt, dass es eine erhebliche Diskrepanz zwischen der gewünschten (2,3) und der tatsächlichen (1,5) Kinderzahl in der EU gibt. Eine Geburtenrate von 2,1 würde

⁽¹³⁾ Vgl. Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2003-2005“ (Abl. C 80 vom 30.3.2004, S. 120, Ziffer 1.5.3).

⁽¹⁴⁾ Vgl. 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)“ (Abl. C 286 vom 17.11.2005, S. 38). Dort heißt es u.a. (Ziffer 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.“

dabei bereits genügen, um die bevorstehende Schrumpfung der europäischen Bevölkerung zu stoppen. Die Schaffung geeigneter Infrastrukturen, eine dem Schutz der Arbeitnehmer Rechnung tragende Arbeitsorganisation durch Steigerung der Attraktivität von Teilzeitarbeit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie die anreizneutral ausgestaltete Erleichterung von Erwerbsunterbrechungen und flexiblen Arbeitszeitregelungen dürften zumindest in einigen Mitgliedstaaten die Anreize zum Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt nach einer Phase der Kindererziehung deutlich erhöhen. Darüber hinaus wird auch durch eine nachhaltige Reform des Arbeitsmarktes, die zu einer verstärkten Nachfrage nach Arbeitskräften führt, die Stellung der Arbeitnehmer und damit die Bereitschaft der Arbeitgeber, zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Familie beizutragen, gestärkt.

3.2.2 Auch die Regierungen und die Sozialpartner sind gefordert, durch Kollektivvereinbarungen neue Beschäftigungsmöglichkeiten sowie ein in erster Linie innovationsfreundliches Gleichgewicht von Flexibilität und Sicherheit zu unterstützen. Zu diesem Zweck und im Hinblick auf „die älteren Arbeitskräfte“ hat der Ausschuss die Empfehlungen und die Analyse der Kommission unterstützt, die in ihrer Mitteilung (KOM(2004) 146 endg.) feststellt, dass „... die Sozialpartner sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene ihre Anstrengungen, eine neue Kultur in der Alterungsfrage und dem Management des Wandels einzuführen, verbreiten und vertiefen sollten. Viel zu oft setzen die Arbeitgeber auf Regelungen für einen frühzeitigen Erwerbsaustritt.“ Die Steigerung der Beschäftigungsquote ist von zentraler Bedeutung. Diesbezüglich geht der EWSA davon aus, dass eine Steigerung der Gesamtbeschäftigungsquote bzw. insbesondere der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen auch mit der Steigerung der Beschäftigungsquote derjenigen Kategorien potenzieller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einhergeht, die dort unzureichend vertreten sind. Vor diesem Hintergrund müssen umfassende Maßnahmen ergriffen werden, um alle in der EU vorhandenen Arbeitskraftreserven zu mobilisieren, und zwar vor allem Jugendliche, die nur zu oft in einer demotivierenden Arbeitslosigkeit gehalten werden, was mit Sorge an die zukünftige Gesamtbeschäftigungsquote denken lässt, oder auch Frauen oder Behinderte⁽¹⁵⁾.

Verringerung der Arbeitslosigkeit, Mobilisierung von Arbeitskräften

3.3 Der Ausschuss unterstreicht die von der Kommission geäußerte Notwendigkeit, die Beschäftigungsquoten insbesondere in den großen Volkswirtschaften deutlich anzuheben und das Arbeitskräfteangebot nachhaltig zu erhöhen. Um die langfristige Tragfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu sichern, muss der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit höchste Priorität zukommen.

3.3.1 Die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit und die Ausweitung des weltwirtschaftlichen Handels stellen zusätzliche Anforderungen im Hinblick auf eine effiziente und dynamische Anpassung auf den Arbeitsmärkten dar. Besonders auf den Exportmärkten, aber auch im Dienstleistungssektor, eröffnen sich im Zuge eines stark expandierenden Welthandels zahlreiche neue Chancen. Für die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte stellen sich damit ganz neue Anforderungen, deren Bewältigung gleichwohl ein stabiles Rahmenwerk voraussetzt.

⁽¹⁵⁾ Vgl. Stellungnahme des EWSA „Anhebung der Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte und des Erwerbsaustrittsalters“ (Abl. C 157 vom 28.6.2005, S. 120), Ziffern 6.3.2 und 4.4.4.

3.3.2 Den europäischen Arbeitsmärkten muss es möglich sein, auf Trends wie Outsourcing und Offshoring besser und dynamischer reagieren zu können. Systeme der Arbeitslosenversicherung, soziale Sicherungssysteme und Arbeitsvermittlung sollten so funktionieren, dass sie nicht nur den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung abdecken, sondern auch den Wechsel zwischen verschiedenen Beschäftigungssituationen erleichtern, etwa Arbeit, Ausbildung, Erwerbsunterbrechungen oder Selbstständigkeit. Da die Gemeinschaft in diesem Bereich nur über ein beschränktes Mandat verfügt, ist es an den Mitgliedstaaten, ihre Arbeitsmarktinstitutionen in diesem Sinne einzusetzen.

3.3.3 Zudem bestehen nach wie vor temporäre Mobilitätshemmnisse für Arbeitnehmer bei der grenzüberschreitenden Mobilität innerhalb der EU. Der Ausschuss fordert die Mitgliedstaaten auf, ernsthaft zu überprüfen, ob die Übergangsperioden nicht beendet werden können. Dabei bedarf es einer entsprechenden Einbindung und Konsultation der Sozialpartner auf allen relevanten Ebenen⁽¹⁶⁾. Eine Beibehaltung der Übergangsfristen muss jedenfalls mit schwerwiegenden und objektiven Argumenten gerechtfertigt werden.

3.3.4 Da Personen ohne bzw. mit geringer Berufsausbildung eine weit überdurchschnittliche Arbeitslosenquote aufweisen, stellt die Förderung der Aus- und Weiterbildung eines der wichtigsten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik dar. Bildung und Ausbildung sind Investitionen in das Humankapital. Sie erhöhen die Arbeitsmarktchancen der Individuen und erweitern die Produktionsmöglichkeiten der Unternehmen. Der Bildungsfaktor ist eine wichtige Komponente für die Entwicklung der Produktivität und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die Sozialpartner sollten sich in Kollektivverträgen und allen für sie maßgeblichen Vertragsverhältnissen darüber verständigen, dass die Angestellten und Arbeiter ihr Humankapital durch Weiterbildung und beruflichen Aufstieg erhalten und vermehren.

3.3.5 Insbesondere bei Jugendlichen wird eine Berufsausbildung zu Recht als notwendige Voraussetzung zukünftiger Beschäftigung angesehen, auch wenn diese noch keine hinreichende Bedingung für eine passgenaue Arbeitsnachfrage darstellt. Ältere Personen, die wie Jugendliche und junge Menschen eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote aufweisen, sind ebenso gefordert, durch Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen neues Wissen zu akkumulieren. Wenn das Produktivitätspotenzial älterer Arbeitnehmer nicht ausgeschöpft wird, dann nicht wegen ihres Alters, sondern weil ihre Qualifikationen veraltet sind, was sich aber durch Fortbildung wettmachen ließe. Es ist also deutlich zu machen, dass es nicht ausreicht, eine Politik für die Altersgruppen ab 40 oder 50 Jahren zu verfolgen⁽¹⁷⁾.

3.4 Als ein gravierendes Problemfeld sieht der Ausschuss die hohe Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialabgaben an.

⁽¹⁶⁾ „Die soziale Dimension der Globalisierung - der politische Beitrag der EU zu einer gleichmäßigen Verteilung des Nutzens“, KOM(2004) 383 endg. vom 18.5.2004.

⁽¹⁷⁾ Vgl. Internationale Studie der OECD zur Lese- und Schreibfähigkeit der Bevölkerung (International Adult Literacy Survey - IALS) sowie die Stellungnahmen des EWSA „Ältere Arbeitnehmer“ (Abl. C 14 vom 16.1.2001) und „Anhebung der Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte und des Erwerbsalters“ (Abl. C 157 vom 28.6.2005, S. 120, Ziffer 4.3.5).

4. Mikroökonomische Reformen zur Stärkung des Wachstumspotenzials

Der EU-Binnenmarkt

4.1 Der Ausschuss teilt die Ansicht der Kommission, dass ein erweiterter und vertiefter Binnenmarkt ein wichtiger Bestandteil einer auf Beschäftigung und Wachstum ausgerichteten Wirtschaftspolitik sein muss. Jedoch sieht der Ausschuss die Probleme bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie nicht primär in einem unzureichend integrierten Binnenmarkt begründet.

4.1.1 Die bisher noch nicht voll zum Tragen gekommene Integration der Dienstleistungsmärkte kann kaum als die Ursache für die schwache Performance der Arbeitsmärkte und des Wirtschaftswachstums angesehen werden. Ein Großteil der Arbeitslosen gehört zur Gruppe der Gering-Qualifizierten, die von einem integrierten europäischen Dienstleistungsbinnenmarkt nur in geringem Maße profitieren würden. Zwar kann eine Beseitigung der steuerlichen Hindernisse das Investitionsklima verbessern und die Überwindung der Mobilitätshemmnisse für einige Arbeitgeber und Arbeitnehmer Erleichterung verschaffen. Dies wird aber kaum zu einer substanziellen Entlastung der nationalen Arbeitsmärkte beitragen. Eine Weiterentwicklung des Binnenmarktes mit dem Ziel der Schaffung eines echten und ausgewogenen Dienstleistungsbinnenmarktes kann gleichwohl einen wichtigen Beitrag leisten.

4.1.2 Es wäre nach Ansicht des Ausschusses dabei fehlerhaft, den maximalen Integrationsgrad der Märkte in jedem Fall mit dem optimalen Integrationsgrad gleichzusetzen. Insbesondere im Falle von typisch regionalen oder lokalen Märkten, wie sie bei vielen Dienstleistern vorliegen, wird sich das Volumen der grenzüberschreitenden Dienstleistungen immer in einem eng begrenzten Rahmen bewegen. Gerade hier könnte eine Forcierung der Harmonisierung den Eindruck erwecken, dass die EU-Politik regionale Besonderheiten nicht genug berücksichtigt und damit zu einer Verhärtung bestehender Vorbehalte führen. Aus diesem Grund müssen zumindest Hemmnisse, die gegenwärtig bestehen, klar benannt und gegen Regulierungen, die aufgrund der Eigenheiten der Mitgliedstaaten auch künftig bestehen bleiben und denen sich die Marktteilnehmer anpassen müssen, abgewogen werden. Dabei ist einer sorgfältigen Abwägung nach Märkten und Branchen der Vorzug zu gewähren.

4.1.3 Unterstützung durch den Ausschuss findet die Kommission auch in ihrer Empfehlung, dem Wettbewerb hinderliche staatliche Beihilfen abzubauen oder die Beihilfen vermehrt in mit dem Lissabon-Programm in Verbindung stehende Bereiche Forschung, Innovation und Bildungspolitik umzuschichten. Mit dem gewünschten Ziel einer erhöhten Wettbewerbsintensität würde so auch eine Entlastung der öffentlichen Haushalte bzw. eine Verstärkung zukunftsträchtiger öffentlicher Investitionen erzielt werden.

4.1.4 Die Integration der europäischen Kapitalmärkte ist von Bedeutung, um das Wachstum in der EU zu beleben. Während der letzten Jahre gab es erhebliche Bemühungen, regulatorische Rahmenbedingungen für einen integrierten Kapital- und Finanzdienstleistungsmarkt zu schaffen. Vor diesem Hintergrund finden Klagen über eine zu schnelle und zu aufwändige Harmonisierungsrunde im Ausschuss Beachtung.

4.1.5 Vor weiteren Harmonisierungs- und Regulierungsvorhaben bedarf es einer vorherigen sorgfältigen Überprüfung hinsichtlich der Kriterien Notwendigkeit und Dringlichkeit. Kurzfristig sollten Richtlinienprojekte, für die es keine akute Notwendigkeit gibt, zurückgestellt werden. Es scheint vielmehr angezeigt, sich vorläufig auf eine marktorientierte und kosteneffiziente Umsetzung und Konsolidierung vereinzelt noch nicht vollständig abgeschlossener Gesetzesinitiativen der jüngsten Vergangenheit zu konzentrieren. Die auch im Weißbuch zur Finanzdienstleistungspolitik (2005-2010) der Kommission angelegten diesbezüglichen Positionen finden im Ausschuss ihre Unterstützung.

Wettbewerb und Entbürokratisierung

4.2 Der Ausschuss begrüßt die von der Kommission vorgesehene Zielsetzung der freieren Handlungsentfaltung. Eine auf Kernkompetenzen beschränkte schlanke und modernisierte Verwaltung hat Sparpotenzial, kann aber die Mitgliedstaaten im Krisenfall hilflos dastehen lassen, da ihnen die notwendigen Mittel zum Eingreifen fehlen. Eine ambitionierte Konzentration auf die Erfüllung staatlicher Kernaufgaben, wie u.a. Bildung, öffentliche Infrastruktur, innen- und außenpolitische Sicherheit, soziale Absicherung und ein hohes Gesundheitsschutzniveau, sollte als Leitbild stärkere Beachtung in den Mitgliedstaaten finden. In diesem Zusammenhang unterstützt der Ausschuss nachhaltig die Aussagen der Kommission zugunsten der wirtschaftlichen Bedeutung besserer Gesetzgebung. Die verstärkte Konsultation der Stakeholder in den Gesetzgebungsprozessen dient der transparenteren Entscheidungsfindung im Sinne der Legislative und der Marktteilnehmer.

4.2.1 Eine erhöhte Wettbewerbsintensität wird auch zur treibenden Kraft für die Förderung von Innovationen. Die politischen Rahmenbedingungen für Innovationen und im weiteren Sinn für Forschung sollten verbessert werden. In diesem Zusammenhang weist der Ausschuss auf seine in zahlreichen Stellungnahmen unterbreiteten und immer noch aktuellen Vorschläge hin, die er hier nur bekräftigen kann⁽¹⁸⁾.

4.2.2 Der EWSA weist darauf hin, dass das Thema Entbürokratisierung in den Grundzügen nicht genug Aufmerksamkeit gefunden hat. Daher wird die Bedeutung des EU-Konzepts für eine bessere Rechtsetzung nochmals herausgestellt, der nachhaltige Appell an die Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Bürokratievereinfachung zu ergreifen, z.B. Vereinfachung des Steuer- und Abgabensystems, wird seitens des Ausschusses in den Grundzügen vermisst. Gleiches gilt für die Rechtsetzung auf EU-Ebene und deren nationaler Anwendung. Nicht nur kurze Entscheidungswege, sondern auch vereinfachte Verfahrensvorgaben würden die Kosten senken und die öffentlichen Haushalte entlasten.

4.2.3 In den Bereichen Regulierung, Deregulierung und Liberalisierung von Märkten ist eine sorgfältige Abwägung von Verbraucherschutz- oder Umweltinteressen sowie sozialpolitischen Zielsetzungen mit den gesamtwirtschaftlichen Wachstumschancen erforderlich. Zukünftige gesetzgeberische und

aufsichtsrechtliche Aktivitäten sollten sich stärker als bisher einer Gesetzesfolgenabschätzung unterziehen⁽¹⁹⁾.

4.2.4 Gerade KMU und andere Selbstständige werden durch zu umfangreiche Regulierungen in ihrer Produktivität überproportional eingeschränkt, da sie nur flache Führungs- und Administrationsstrukturen aufweisen. Der Ausschuss erneuert daher seine Forderung nach der Schaffung eines gesonderten KMU-Statuts⁽²⁰⁾.

4.2.5 Eine große Chance sieht der Ausschuss auch in der verstärkten Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit dem Unternehmenssektor zur Bewältigung öffentlicher Aufgaben (Public-Private-Partnership). Diese neueste Form des Zusammenwirkens der EU-Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft selbst bei der Wahrnehmung und Erledigung öffentlicher Aufgaben sollte für den privaten und öffentlichen Sektor gleiche Ausgangsbedingungen gewährleisten, um für die öffentliche Hand einen möglichst großen Nutzen zu ziehen. Darlehen aus der Privatwirtschaft sollten zur Finanzierung von Projekten erwogen werden, wenn dies kosteneffizient und unabhängig von Planung, Bau- oder Betriebsweise der Projekte ist.

Lernen und Bildung

4.3 Das Konzept des lebenslangen Lernens — insbesondere auch durch flexible Lernmethoden — nimmt im Zusammenhang mit der wissensbasierten Gesellschaft eine wichtige Rolle ein. Zur Verwirklichung des lebenslangen Lernens bedarf es einer gesellschaftlichen Lernkultur und einer diese stützenden Infrastruktur. Sozialpartner und Zivilgesellschaft sollten das Leitbild eines lebenslangen Lernens fördern. Auch im Bereich von Bildung und Ausbildung wäre überdies an eine stärkere Nutzung der Möglichkeiten einer Public-Private-Partnership zu denken. Zur Finanzierung der Infrastruktur bedarf es derzeit noch verstärkt der staatlichen Unterstützung, die bislang aber nicht in ausreichendem Maße erfolgt. Die Gesamtausgaben für Bildung und Ausbildung in der EU-25 beliefen sich zuletzt (2002) auf 5,2 % vom BIP und damit in etwa auf dem Niveau vergleichbarer Wirtschaftsräume. Dabei kamen allerdings nur 0,6 % vom BIP aus privaten Mitteln; dieser Wert liegt weit unter dem der Referenzregionen und könnte gesteigert werden, wenn sich dies über die Laufzeit des Projekts bzw. des Darlehens gesehen rechnet.

4.3.1 In einer früheren Stellungnahme äußerte sich der EWSA bereits zum Zusammenhang von kulturellem Austausch und jungen Menschen im Rahmen eines Aktionsprogramms im Bereich lebenslanges Lernen⁽²¹⁾. An dieser Stelle muss die Bedeutung dieser Beziehung für die Schaffung einer wissensbasierten Gesellschaft nochmals verdeutlicht werden. Die Förderung des kulturellen Austauschs (vor allem von Jugendlichen) weckt das Interesse an anderen Kulturkreisen und trägt damit positiv zu einem gegenseitigen Wissenstransfer bei.

⁽¹⁸⁾ Vgl. Stellungnahmen des EWSA „Forscher im europäischen Forschungsraum: ein Beruf, vielfältige Karrieremöglichkeiten“ (ABl. C 110 vom 30.4.2004, S. 3), „Integration und Stärkung des europäischen Forschungsraums“ (ABl. C 32 vom 5.2.2004, S. 81), „Der Europäische Forschungsraum: Ein neuer Schwung - Ausbau, Neuausrichtung, neue Perspektiven“ (ABl. C 95 vom 23.4.2003, S. 48) und „Stärkung des Zusammenhalts und der Wettbewerbsfähigkeit durch Forschung, technologische Entwicklung und Innovation“ (ABl. 40 vom 15.2.1999, S. 12).

⁽¹⁹⁾ In diesem Sinn hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss schon früher die Schaffung eines einfachen staatlichen Regelwerks und Steuersystems befürwortet. Vgl. Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2003-2005“ (ABl. C 80 vom 30.3.2004, S. 120, Ziffer 4.4.2.4).

⁽²⁰⁾ Vgl. 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)“, (ABl. C 286 vom 17.11.2005, S. 38).

⁽²¹⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein integriertes Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens“ vom 10.2.2005 (ABl. C 221 vom 8.9.2005, S. 134).

4.3.2 Der Ausschuss begrüßt, dass durch die Beschlussfassung über die Diplomanerkennungsrichtlinie wesentliche Hindernisse für die Mobilität von Arbeitnehmern und Selbstständigen beseitigt worden sind. Er appelliert an die Mitgliedstaaten, für eine rasche Umsetzung zu sorgen. Darüber hinaus sollte durch regelmäßige Performancevergleiche und Benchmarking der Universitäten und Schulen, wie sie etwa im Rahmen der Pisa-Studie und des Bologna-Prozesses praktiziert werden, positiver Einfluss auf Ehrgeiz und Leistungsbereitschaft der Teilnehmer genommen werden ⁽²²⁾.

4.3.3 Des Weiteren ist das europäische tertiäre Bildungssystem nicht genug auf das Ziel ausgerichtet, ein weltweit führender Raum für Spitzenforschung zu werden. Das Konzept der Exzellenz-Zentren und Exzellenz-Cluster sollte dort, wo dies noch nicht in genügendem Maße der Fall ist, auf nationaler und europäischer Ebene vermehrt Aufmerksamkeit finden. Der Abwanderung europäischer Spitzenforscher in den überseeischen Raum könnte damit entgegengewirkt werden.

Forschung und Innovationen

4.4 Die zu erwartende Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung in Europa erfordert immer mehr technologische Innovationen, um künftig den Wohlstand der europäischen Gesellschaft insgesamt zu sichern. Die Kommission hat jedoch festgestellt und richtigerweise gemahnt, dass die Bemühungen, die Innovationsleistung in der EU zu erhöhen, bisher nicht ausreichend waren ⁽²³⁾.

4.4.1 Um die Innovationstätigkeit auf EU-Ebene zu steigern, sieht es der Ausschuss als unabdingbar an, die ihrer grenzüberschreitenden Diffusion im Wege stehenden Hindernisse zu beseitigen. Die noch immer hinter dem Möglichen zurückliegende Innovationstätigkeit gehört neben der unbefriedigenden Arbeitsmarktlage zu den maßgeblichen Faktoren für die Verlangsamung des Produktivitätswachstums im Euroraum. Um bessere Innovationsergebnisse zu erzielen, müssen jedoch die Ursachen der Marktfragmentierung beseitigt werden, die die Verbreitung neuer Technologien derzeit behindern.

4.4.2 Der Ausschuss teilt die Ansicht der Kommission, dass eine Verbesserung der Rahmenbedingungen und Anreizmechanismen für die Schaffung einer produktiven und innovationsfreundlichen Atmosphäre weiterhin erforderlich bleibt.

4.4.3 Staatliche Innovationsförderung sollte effizienter und gezielter eingesetzt werden, um Fehlanreize für private Investoren und damit die Fehlallokation öffentlicher Mittel zu vermeiden. Projekte in enger Konsultation von Universität und Unternehmen sollten — unbeschadet der Notwendigkeit zu einer Grundlagenforschung — verstärkt Anwendung finden, um Forschung wirkungsvoller mit dem privaten Sektor zu verknüpfen.

4.4.4 Die Regelungen für staatliche Fördermaßnahmen sollten transparenter werden, um einen leichteren Zugang zu öffentlichen Forschungsmitteln zu ermöglichen. Eine vermehrte Zusammenarbeit auch innerhalb der Dienststellen der Kommission wird seitens des Ausschusses begrüßt. Der Ausschuss unterstreicht seine mehrfach vorgetragene Forderung, die Rahmenbedingungen der Förderung auch für KMU und Mikrobetriebe zugänglich und handhabbar auszugestalten.

4.4.5 Eine innovationsfördernde Wirkung ginge auch von einem EU-weiten Gemeinschaftspatent aus. Hindernisse hierfür (wie das „Sprachenproblem“) sollten überwindbar sein. Der Ausschuss tritt nochmals nachdrücklich für die Einführung des europäischen Gemeinschaftspatents sobald als möglich ein.

Kleine und mittlere Unternehmen

4.5 Wie der Ausschuss schon in einer früheren Stellungnahme betonte, gilt der Förderung der unternehmerischen Initiative ein besonderes Augenmerk ⁽²⁴⁾. Insbesondere bei den KMU besteht in Bezug auf Innovationsleistungen ein besonderes Potenzial. Um ihren Nachteil auf der Kostenseite gegenüber etablierten größeren Unternehmen zu kompensieren, müssen sie sich durch innovative Produkte und Dienstleistungen behaupten. Daher begrüßt der EWSA die Forderung der Kommission, den Zugang zu Finanzmitteln generell und zu Risikokapitalmärkten für junge Unternehmen in Europa barrierefrei zu gestalten ⁽²⁵⁾.

Brüssel, den 15. Februar 2006

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

⁽²²⁾ Auch an anderer Stelle hat der EWSA bereits hervorgehoben, „dass es ebenfalls sehr wichtig ist, in Europa insgesamt und auch auf internationaler Ebene für Transparenz und Harmonisierung bei den Qualifikationen zu sorgen“. Vgl. 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)“ (Abl. C 286 vom 17.11.2005, S. 38, Ziffer 3.8.1).

⁽²³⁾ Die EU gibt gegenwärtig lediglich rund 2 % des BIP für FuE aus. Vgl. EU-Kommission, Empfehlung zu den Grundsätzen der Wirtschaftspolitik (2005-2008) KOM(2005) 141 endg., Abschnitt B.2. Dies ist ein Prozentsatz, der kaum höher liegt als zum Zeitpunkt des Anlaufens der Lissabon-Strategie und von der EU-Zielsatzung von 3 % des BIP für Forschungsinvestitionen noch deutlich entfernt ist. Der Ausschuss erinnert daran, dass zwei Drittel von der Privatindustrie aufgebracht werden sollen.

⁽²⁴⁾ Stellungnahme des EWSA zum Thema „Förderung von unternehmerischer Initiative in Europa: Prioritäten für die Zukunft“ (Abl. C 235 vom 27.7.1998) sowie 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)“ (Abl. C 286 vom 17.11.2005, S. 38).

⁽²⁵⁾ In diesem Sinne hatte sich der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss auch früher schon geäußert und zugleich die Förderung von Unternehmertegeist und Unternehmensgründungen befürwortet. Vgl. Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2003-2005“ (Abl. C 80 vom 30.3.2004, S. 120, Ziffer 4.4.2.4).

ANHANG 1

zu der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Abgelehnter Änderungsantrag

Folgender Änderungsantrag, auf den mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen als Ja-Stimmen entfielen, wurde im Laufe der Beratungen abgelehnt:

Ziffer 2.5.1

Streichen

Begründung

Die EU-Mitgliedstaaten zählen 23 Millionen unterschiedliche wirtschaftliche Akteure und noch viel mehr Führungskräfte, die zum größten Teil angestellt sind. Sie arbeiten unter großer Stressbelastung und tragen die Verantwortung für praktisch alles, was ihre Mitarbeiter in dem Unternehmen verschulden und verursachen. Zahlreiche Führungskräfte geben ihre Position auf oder sichern sich gegen Risiken ab.

In allen EU-Mitgliedstaaten existieren Rechtssysteme (Zivil-, Handels-, Strafrecht usw.), die die Verantwortung von Führungskräften regeln.

In Ziffer 2.5.1 werden die Mitgliedstaaten und die Europäische Union unterdessen aufgerufen, der Qualifizierung und Integrität im Bereich der Führungskräfte erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken und entsprechende Defizite zu bekämpfen.

Vor diesem Hintergrund stellen sich einige Fragen, die eine Antwort verlangen, wenn die Stellungnahmen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses ernst genommen werden sollen:

1. Auf welche Art und Weise sollen die Union und ihre Mitgliedstaaten die Qualifizierung und Integrität von mehreren Millionen Menschen kontrollieren? Sind etwa neue Institutionen erforderlich? Sind die geltenden Rechtssysteme nicht ausreichend und muss das geltende Recht nur durchgesetzt werden?
2. Warum sollten nicht auch die Arbeitnehmer dazu aufgerufen werden, gut und redlich zu arbeiten, entsprechende Qualifikationen vorzuweisen und ethisch zu handeln, weil für von ihnen verschuldete Fehler die Führungskräfte gerade stehen müssen? Wenn der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss tatsächlich ein Organ des Konsenses ist, dann sollten wir auch die Arbeitnehmer und alle Stiftungen und gesellschaftlichen und Nichtregierungsorganisationen dazu aufrufen, über die erforderlichen Qualifikationen zu verfügen und den Grundsätzen zu folgen, während die EU und ihre Mitgliedstaaten über deren Einhaltung wachen sollten. Warum nur die Führungskräfte?
3. Bei der Annahme dieser Stellungnahme in der Fachgruppe ECO wurde das Argument angeführt, den Appell an die Union und ihre Mitgliedstaaten nicht ernst zu nehmen, da es sich ja nur um einen Appell handle. Wenn es denn so ist, dann sollten wir vielleicht von vornherein in einer Stellungnahme und einem Appell alle möglichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und anderen Probleme angehen — wo es doch nur ein Appell ist. In den kommunistischen Ländern wurde dies den Parlamenten von der Opposition vorgeschlagen. Dort wurden umso mehr Vorschriften erlassen, je schlechter die Wirtschaftslage war, weil man glaubte, mit Vorschriften, Gesetzen und Appellen etwas ändern zu können. Ich schlage vor, in einer Stellungnahme an die EU und ihre Mitgliedstaaten den Appell zu richten: „Seht doch einfach zu, dass es gut läuft“. Damit wäre nicht nur die Frage der Führungskräfte gelöst, sondern alle anderen Fragen auch. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss wird nicht länger erforderlich sein, was für die Europäische Union und die europäische Integration nur von Nutzen sein kann.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 37

Nein-Stimmen: 53

Stimmenthaltungen: 9

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Beziehungen EU/Mexiko“

(2006/C 88/17)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 1. Juli 2004, gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Die Beziehungen EU/Mexiko“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 26. Januar 2006 an. Berichterstatter war Herr RODRIGUEZ GARCÍA-CARO.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 424. Plenartagung am 14./15. Februar 2006 (Sitzung vom 15. Februar) mit 107 gegen 4 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 In dieser Stellungnahme sollen die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und Mexiko seit der Verabschiedung der ersten diesbezüglichen Stellungnahme⁽¹⁾ durch den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss im Dezember 1995 analysiert sowie gedankliche Anstöße für ihren Ausbau und ihre Vertiefung — sowohl im Hinblick auf die künftigen Beziehungen zwischen der EU und Mexiko als auch bezüglich der Einbeziehung der Zivilgesellschaften beider Seiten — gegeben werden.

1.2 In den Beziehungen zwischen der EU und Mexiko wurden ganz erhebliche Fortschritte erzielt. Diese haben sich im Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordinierung und Zusammenarbeit EU-Mexiko (Globales Abkommen) vom Oktober 2000 niedergeschlagen, das auch eine Freihandelszone umfasst. Insofern soll diese Stellungnahme Elemente liefern, die unter Berücksichtigung der jeweils eigenen Situation beider Seiten dazu beitragen, die strategische Bedeutung der Beziehungen zwischen der EU und Mexiko herauszustreichen und das Assoziierungsabkommen zu vertiefen und zu verbessern.

1.3 Einer der in den Bestimmungen dieses Abkommens (Artikel 36 und 39) gesondert behandelten Aspekte ist die Einbeziehung der Zivilgesellschaften beider Seiten in die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Mexiko. Die Erklärung⁽²⁾, die auf dem im April 2004 in Mexiko unter sehr aktiver Beteiligung des EWSA veranstalteten Dritten Treffen der organisierten Zivilgesellschaft EU/Lateinamerika und Karibik angenommen wurde, beinhaltet verschiedene Maßnahmen zur Verwirklichung eines dreifachen Ziels: die Vertiefung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union, Lateinamerika und der Karibik, die Erarbeitung einer Agenda für den sozialen Zusammenhalt und die Stärkung der Rolle der organisierten Zivilgesellschaft.

In dieser Erklärung sind die Notwendigkeit, strukturierte Dialoggremien auf nationaler und regionaler Ebene zu schaffen, die Bereitschaft, sich für die Stärkung dieser Gremien nachdrücklich zu engagieren, und die Bitte an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Unterstützung in Form von Erfahrungsaustausch und Dialog festgehalten.

(1) Ziffer 5.5 der Stellungnahme „Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Mexiko“ vom 21. Dezember 1995 (ABl. C 82 vom 19.3.1996, S. 68).

(2) Abschnitt III der Zusammenfassung und Ziffern 33, 34 und 35 der Schlusserklärung des 3. Treffens der organisierten Zivilgesellschaft EU/Lateinamerika und Karibik vom 13. bis 15. April 2004 in Mexiko. Darin sind die Fortschritte bei der Anerkennung der kulturellen und ethnischen Vielfalt sowie der Rechte der eingeborenen Völker zusammengefasst.

1.4 Nach Auffassung des EWSA sollte zur Förderung der Beziehungen EU-Mexiko das Ziel der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in das Abkommen nicht nur dadurch umgesetzt werden, dass man die Kontakte zwischen den Zivilgesellschaften beider Seiten bzw. zwischen den repräsentativen zivilgesellschaftlichen Organisationen ausbaut. Es geht auch um die Anerkennung einer tatsächlichen Beteiligung der Zivilgesellschaft im institutionellen Rahmen des Abkommens durch ein beratendes Organ, das zu Themen, die das Abkommen inhaltlich betreffen, zwingend anzuhören ist oder das von sich aus eigene Vorschläge unterbreiten kann. Diese Einbeziehung sollte sich nach Ansicht des EWSA in der Bildung eines Gemeinsamen Beratenden Ausschusses im Rahmen des Abkommens niederschlagen.

2. Politische, wirtschaftliche und soziale Lage und Perspektiven Mexikos

2.1 Politische Lage

2.1.1 Der Weg der demokratischen Transformation Mexikos ist ein langer und einzigartiger Prozess. Die politischen Ereignisse der letzten zwanzig Jahre haben eine solide Grundlage für den Aufbau eines pluralistischen demokratischen Systems geschaffen. Mexiko erlebte einen politischen Machtwechsel, die Legislative und Judikative und deren Unabhängigkeit wurden gestärkt, die Aufteilung der politischen Macht wurde geändert und breit angelegte institutionelle Reformen, beispielsweise des Obersten Bundesgerichtshofes, des *Instituto Federal Electoral* (IFE — Bundeswahlinstitut) und des *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF — Bundeswahlgericht), auf den Weg gebracht.

2.1.2 Das Jahr 2000 und der Sieg des Kandidaten der *Partido de Acción Nacional* (PAN — Partei der nationalen Aktion), Vicente Fox Quesada, in den Präsidentschaftswahlen stellten eine Wende für die mexikanische Politik dar und läuteten das Ende von 71 Jahren politischer Alleinherrschaft des *Partido Revolucionario Institucional* (PRI — Partei der institutionalisierten Revolution) ein. Dieses Ereignis machte deutlich, dass für ein reibungsloses Funktionieren der Demokratie Machtwechsel erforderlich sind, und leitete eine neue Etappe ein.

2.1.3 Der nationale Entwicklungsplan 2001-2006 der mexikanischen Regierung wurde als ein Instrument für den politischen, wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Wandel konzipiert. Er enthält für die Schwerpunkte soziale und menschliche Entwicklung, qualitätsorientiertes Wachstum sowie Ordnung, Recht und Sicherheit eine Reihe von Prioritäten, an denen die Maßnahmen der derzeitigen Regierung ausgerichtet werden müssen.

2.1.4 Mehrere von der derzeitigen mexikanischen Regierung als grundlegend erachtete Reformvorlagen (Steuerreform und Reform der Energiepolitik) sind blockiert, da es erstens weder in der Abgeordnetenversammlung noch im Senat eine ausreichende Mehrheit für ihre Verabschiedung gibt und zweitens im Juli 2006 die nächsten Präsidentschaftswahlen anstehen.

2.1.5 Das Wirtschaftswachstum und die relative politische Stabilität, die Mexiko in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts fast durchweg kannte, brachten dem Land die Anerkennung als Mittelmacht im internationalen Umfeld. Die Wirtschaftskrise, unter der Mexiko in den 80er Jahren litt, sowie die großen weltweiten Veränderungen der 90er Jahre zwangen das Land zu einer Neuausrichtung seiner wirtschaftlichen sowie innen- und außenpolitischen Ziele.

2.1.6 Die Tatsache, dass Europa und Mexiko sich gegenseitig als strategisch wichtige Partner wahrnehmen, fand später ihren konkreten Niederschlag im so genannten Globalen Abkommen, das über rein bilaterale Beziehungen hinausgeht. So sind die in den letzten Jahren zunehmende Übereinstimmung zwischen den beiden Partnern in wichtigen internationalen Fragen und ihre ebenfalls gewachsene Fähigkeit zur Abstimmung ihrer Positionen in international besetzten Foren hervorzuheben. So haben Mexiko und die EU u.a. in den Bereichen Umwelt (Kyoto-Protokoll), Entwicklungspolitik (Gipfel von Johannesburg und Monterrey) und Menschenrechte zusammengearbeitet. Mexiko pflegt seinerseits sehr intensive Beziehungen zu den übrigen Ländern Lateinamerikas. Ein Beispiel hierfür ist die politische Zusammenarbeit im Rahmen der Rio-Gruppe. Außerdem unterstützt Mexiko den Integrationsprozess im Rahmen des MERCOSUR, mit dem es eine Assoziierung anstrebt, sowie die Amerikanische Freihandelszone (FTAA).

2.1.7 Mexiko hat für die Europäische Union auf dem amerikanischen Kontinent eine Bindegliedfunktion und ist damit notwendigerweise eine zentrale strategische Referenz in allen derzeitigen und künftigen Facetten der Beziehungen zwischen Europa und Amerika.

2.2 Wirtschaftslage

2.2.1 Zudem hat Mexiko im vergangenen Jahrzehnt einen tiefgreifenden wirtschaftlichen Wandel vollzogen, durch den sich die mexikanische Wirtschaft stark geöffnet hat: Mexiko ist das einzige Land, das Freihandelsabkommen mit den Vereinigten Staaten und Kanada, Japan und der Europäischen Union sowie mit der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), Israel und den meisten lateinamerikanischen Ländern geschlossen hat. Außerdem ist Mexiko 1984 dem GATT, der heutigen Welthandelsorganisation (WTO), und 1993 der Asiatisch-pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft beigetreten. Seit 1994 gehört das Land auch der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) an. Der mexikanische Reformprozess hat den der meisten Entwicklungsländer, die in den letzten Jahren ähnliche wirtschaftliche Anpassungen vorgenommen haben, sowohl an Tempo als auch an Ausmaß übertroffen. Die Entwicklung des Inlandsverbrauchs, die zunehmende Nachfrage der Vereinigten Staaten, die steigenden Preise des US-Vermögens, der höhere Ölpreis, die erheblichen ausländischen Direktinvestitionen, die Einnahmen des Tourismussektors und die Geldsendungen der Auswanderer waren neben anderen Faktoren für die mexikanische Volkswirtschaft sehr wichtig.

2.2.2 Ungefähr 98 % der mexikanischen Unternehmen können als Kleinstunternehmen und kleine und mittlere Unternehmen (KMU) betrachtet werden, die für die Schaffung von Arbeitsplätzen, die regionale Wirtschaftstätigkeit und die Ausbildung von Fach- und Führungskräften eine wesentliche Rolle spielen. Ihr potenzieller Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Mexikos ist enorm, nicht nur unter dem Gesichtspunkt, dass sie die Grundbedürfnisse der Bevölkerung befriedigen, sondern auch weil sie Großunternehmen mit Rohstoffen und Bauteilen beliefern und direkte und indirekte Ausfuhr tätigen.

2.2.3 Seit Ende der 80er Jahre waren die KMU der von den Veränderungen in der Wirtschaftspolitik, Finanzkrisen und dem Wegfall der finanziellen Vergünstigungen für Investitionen, Beschäftigung und regionale Entwicklung am stärksten betroffene Sektor. Diese Unternehmen mussten mit ansehen, wie ihre Geschäftstätigkeit immer mehr zurückging. Gegenwärtig besteht insbesondere im Fall der KMU breites Einverständnis darüber, dass die derzeit angewandten politischen Strategien und Instrumente nicht ausreichen, um künftig ihr Überleben und ihre Entwicklung zu gewährleisten.

2.2.4 Laut dem Bericht des Internationalen Währungsfonds (IWF) über Mexiko⁽³⁾ konnten in den letzten fünf Jahren beim Staatsschuldenmanagement dank einer angemessenen Strategie und einer erhöhten Transparenz beachtliche Fortschritte erzielt werden. Nichtsdestotrotz ist der öffentliche Sektor nach wie vor von Umschuldung und Zinsrisiken betroffen.

2.2.5 Mit dem durch den Beitritt zum GATT⁽⁴⁾ 1986 eingeleiteten wirtschaftlichen Öffnungsprozess wurden die mexikanischen Exporte zum wichtigsten Wachstumsmotor der Wirtschaft des Landes, das sich von einem reinen Rohstoff- zu einem Fertigerzeugnisexporteur gewandelt hat, wobei diese Fertigerzeugnisse insbesondere in so genannten Maquiladoras⁽⁵⁾ hergestellt werden. Die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums ab 2000 hat jedoch die Anfälligkeit des Landes für Schwankungen der Auslandsnachfrage gezeigt.

⁽³⁾ Bericht des Internationalen Währungsfonds (IWF) über Mexiko, Nr. 04/418 vom 23. Dezember 2004.

⁽⁴⁾ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade).

⁽⁵⁾ Der Begriff „Maquila“ bezeichnet laut dem Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (Nationaler Rat der Maquiladora-Exportindustrie, www.cnime.org.mx) einen industriellen Prozess oder Dienstleistungsprozess, der darauf ausgerichtet ist, ausländische Waren zu verarbeiten, zu montieren oder instand zu setzen, die zu diesem Zweck vorübergehend importiert und nach der Leistungserbringung wieder exportiert werden. Diese Tätigkeit wird von Unternehmen ausgeführt, die als „Maquiladoras“ bezeichnet werden, bzw. von Betrieben, die einen Teil ihrer Tätigkeit auf die Ausfuhr im Sinne des Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (Dekret über die Förderung und die Tätigkeit der Maquiladora-Exportindustrie) bzw. der Änderungen dieses Dekrets richten. Die Wirtschaftstätigkeit Mexikos ist auf den Bergbau, die verarbeitende Industrie, die Bauwirtschaft sowie den Strom-, Gas- und Wassersektor ausgerichtet. Das Nachlassen des Investitionsflusses in die verarbeitende Industrie zwischen 2001 und 2003 führte zu einem Produktionsrückgang vor allem in eben diesem Sektor und in der Bauwirtschaft. In diesen Jahren waren die Sektoren der verarbeitenden Industrie, die große Investitionsverluste verzeichneten, die Hauptleidtragenden des Exportrückgangs. Es handelte sich in erster Linie um die metallverarbeitende Wirtschaft (Fahrzeugindustrie, Elektro- und Elektronikgerätehersteller, Maschinen- und Anlagenbau), die Textil- Bekleidungs- und Lederbranche sowie die chemische Industrie (Erdöl-, Pharma-, Kautschuk- und Plastikindustrie). Die Sektoren, die umfassende Produktionsrückgänge hinnehmen mussten, setzten sich zu über 50 % aus Maquiladoras zusammen, d.h. mehr als die Hälfte ihrer Exporte wurden von Maquiladoras hergestellt, wie in der Textil- und Bekleidungsbranche (62 %), dem Maschinen- und Anlagenbau (60 %) und der Holzwirtschaft (56 %).

2.2.6 Diese Verlangsamung ist auf folgende Ursache-Wirkungs-Kette zurückzuführen:

- die geringeren Wachstumserwartungen in den Vereinigten Staaten wirken sich direkt auf die mexikanische Exportwirtschaft aus;
- der Rückgang der mexikanischen Exporte führt zu geringeren Investitionen in die Exportwirtschaft;
- der Investitionsrückgang beeinträchtigt wiederum die Gesamtproduktion des Landes;
- der Rückgang des Gesamtproduktionsniveaus wirkt sich auf die Beschäftigungsquote aus ⁽⁶⁾.

2.2.7 Die mexikanische Wirtschaft wird jedoch nicht nur durch das Ausbleiben einer optimalen Erholung der Wirtschaft in den Vereinigten Staaten beeinträchtigt, sondern auch durch den wirtschaftlichen Höhenflug Chinas ⁽⁷⁾ und Mexikos Verlust an weltweiter Wettbewerbsfähigkeit.

2.2.8 Was Mexikos weltweite Wettbewerbsfähigkeit betrifft, so hat sich seine internationale Wettbewerbsposition laut den Veröffentlichungen des *Instituto Mexicano para la Competitividad* (Mexikanisches Institut für Wettbewerbsfähigkeit) ⁽⁸⁾ in den letzten Jahren verschlechtert. Einer der Hauptgründe für den Rückgang der Wettbewerbsfähigkeit könnte darin liegen, dass das mexikanische Wirtschaftsmodell, das auf Niedriglöhnen beruht, an seine Grenzen stößt und Verbesserungen anderer die Unternehmertätigkeit begünstigender Faktoren unzureichend sind — wie Kosten für die grundlegende Infrastruktur (Verkehr, Kommunikation, Wasser), Energie, Steuersystem, Bildungswesen, Qualifizierung und Produktivität der Arbeitskräfte, Sicherheit und Regierungsführung.

2.2.9 In diesem Zusammenhang steht das Land vor der Aufgabe, Bedingungen zu schaffen, durch die es mit Hilfe von besserer Konkurrenzfähigkeit, Produktivität, qualifizierten Arbeitskräften, Innovation, technischer Entwicklung und Demokratie wirklich wettbewerbsfähig werden kann. Im Bereich Handel müsste Mexiko neben der Entwicklung eines wettbewerbsfähigeren Zollsystems die Rechtssicherheit und eine bessere Logistik und Infrastruktur zur Erleichterung der Investitionstätigkeit und des Warenverkehrs fördern.

2.3 Soziale Lage

2.3.1 Wie bereits gesagt, ist Mexiko ein Land im Umbruch mit großen sozialen Unterschieden. Das Gefälle zwischen den Regionen und innerhalb der Bevölkerung ist größer geworden

(unterschiedlicher Entwicklungsstand, vor allem zwischen Nord und Süd), die Landflucht hält an (wodurch riesige Ballungszentren entstehen), und die meisten Mexikaner leben weiterhin unter sozial sehr schwierigen Bedingungen und in Armut.

2.3.2 Nach einer lang anhaltenden Verschlechterung der sozialen Lage wurde der Nationale Entwicklungsplan 2001–2006 angenommen, der die Sozialpolitik zu einer der wichtigsten Prioritäten des Landes macht. In den letzten Jahren sind die verschiedenen Sozialprogramme der Regierung sowohl hinsichtlich der Anzahl der Leistungsbezieher als auch in Bezug auf die gewährten Hilfen und Unterstützungsleistungen erweitert worden. Die Sozialausgaben sind real gestiegen. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Bildungswesen, Sozialschutz und Programme zur Armutsbekämpfung, in denen die Mittel in den 90er Jahren um jährlich 8,4 % und ab 2000 um jährlich 9,8 % aufgestockt wurden.

2.3.3 Dennoch sind unterschiedliche Wachstumsraten zu verzeichnen, und die Umverteilungskapazitäten des Staates sind auf Grund der geringen Steuereinnahmen und des geringen Steuerdrucks begrenzt. Folglich sind die Maßnahmen für den sozialen Zusammenhalt unzulänglich, was durch das niedrige Haushaltsvolumen und einen nur schwach ausgebildeten Binnenmarkt noch verschlimmert wird.

2.3.4 Zwischen 2000 und 2002 konnten 3,4 Millionen Menschen die Schwelle der Ernährungsarmut überwinden, d.h. sie sind nun in der Lage, ihre Ernährungsbedürfnisse zu befriedigen und — wenn auch nur in bescheidenem Maße — in Bildung und Gesundheit zu investieren. Dies steht im Kontrast zur Lage zwischen 1994 und 1996, als die Zahl der in Ernährungsarmut lebenden Menschen um 15,4 Millionen anstieg.

2.3.5 Der Anteil der in Ernährungsarmut lebenden Bevölkerung (Haushalte, deren Pro-Kopf-Einkommen nicht ausreicht, um die Ernährungsbedürfnisse zu befriedigen) verringerte sich in städtischen Gebieten von 12,6 % auf 11,4 %, während er in ländlichen Gebieten von 42,4 % auf 34,8 % sank. Trotz des Rückgangs der Zahl der in Armut lebenden Menschen ist ihr Anteil angesichts des Entwicklungsstandes und der Reichtümer des Landes nach wie vor sehr groß. Dennoch lassen sich die verzeichneten Fortschritte als positive Tendenz begreifen ⁽⁹⁾. Andererseits ist die Kluft in der mexikanischen Gesellschaft nicht nur auf die Armut zurückzuführen, sondern auch auf die Qualität und den Zugang zu Bildung und Gesundheit, was die Lage der benachteiligten Regionen noch schwieriger gestaltet. Im Bildungswesen kontrastiert der Analphabetismus im Norden des Landes (5 %) mit dem im Südsüdosten, der bei 17 % liegt.

2.3.6 Die Menschenrechte sind ein gravierendes Problem, das oft nicht nur mit mangelhaften Rechtsvorschriften zusammenhängt. Durch den Drogen- und Menschenhandel wird die Situation nur noch verschlimmert, weshalb die Menschenrechtslage in Mexiko vor allem in Bezug auf die indigene Bevölkerung nach wie vor eindeutig zu wünschen übrig lässt. Die größten Schwierigkeiten sind auf gravierende Defizite in den Bereichen Polizei und Justiz zurückzuführen, da es in einigen Fällen trotz entsprechenden Einsatzes auf höchster Staatsebene nicht gelingt, der Bevölkerung einen zufriedenstellenden Zugang zur Justiz zu gewährleisten.

⁽⁶⁾ Nach Aussagen des mexikanischen Staatssekretariats für Industrie und Handel verzeichneten alle Teilbereiche der verarbeitenden Industrie im Zeitraum 2001–2003 einen Anstieg der Arbeitslosenquote, und zwar um 17,8 % für die Maquiladoras und um 13,8 % für die übrigen Unternehmen im Vergleich zum Zeitraum 1995–2000. Die Konjunkturerholung 2004 hat sich bislang nicht auf die Beschäftigungsindikatoren ausgewirkt, die weiterhin negative Wachstumsraten aufweisen.

⁽⁷⁾ Der von China ausgeübte Wettbewerbsdruck und seine Präsenz auf dem Textil- und Bekleidungsmarkt der Vereinigten Staaten und der EU verlangt den Ländern, die diese Märkte bedienen, Anpassungen mit insbesondere für Mexiko folgenschweren Auswirkungen ab. Zudem stellt das Entwicklungspotenzial Chinas eine große Gefahr für die derzeitige Stellung Mexikos dar, und zwar in erster Linie bei arbeitsintensiven Gütern angesichts der Lohnkosten in Mexiko.

⁽⁸⁾ Analyse der mexikanischen Wettbewerbsfähigkeit. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). September 2003.

⁽⁹⁾ Ministerium für soziale Entwicklung. *Medición del desarrollo. México 2000–2002* (Bewertung der Entwicklung. Mexiko 2000–2002). 23. Juni 2003.

2.3.7 Obwohl in der mexikanischen Verfassung im Verlauf der letzten Jahre im Hinblick auf die Anerkennung der kulturellen und ethnischen Vielfalt und die Rechte der indigenen Völker Fortschritte zu verzeichnen waren, steht das Land immer noch vor großen Herausforderungen, um die Menschenrechte und Grundfreiheiten der indigenen Bevölkerung effizient zu schützen und zu fördern. Zu den Problemen zählen vor allem Agrarkonflikte, Diskriminierung hinsichtlich des Zugangs zur Justiz und im Bereich der Justizverwaltung sowie Zwangsumsiedlungen⁽¹⁰⁾.

2.3.8 Ein weiteres soziales Kernproblem Mexikos ist die regionale Verteilung. In der Metropole Mexiko-Stadt mit einer Bevölkerung von etwa 25 Millionen Menschen vollziehen sich derzeit zwei wichtige Übergangsprozesse. Erstens ist nach einem hohen Bevölkerungszuwachs jetzt eine relative Stabilität und räumliche Umverteilung eingetreten, und zweitens hat sich die auf den heimischen Markt ausgerichtete Fertigungswirtschaft in eine auf den Weltmarkt strebende Dienstleistungswirtschaft gewandelt⁽¹¹⁾.

2.3.9 Mexiko-Stadt verfügt aufgrund der Konzentration von Unternehmenssitz und Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie aufgrund seines reichhaltigen Kulturangebots und eines großen Aufkommens ausländischer Direktinvestitionen über ein beachtliches Wachstumspotenzial. Allerdings wird dieses Potenzial durch die Konzentration minderbemittelter Einwohner in schwach strukturierten Stadtteilen mit begrenzten oder gar keinen öffentlichen Dienstleistungen und Infrastrukturen und hoher Anfälligkeit für Naturkatastrophen gebremst. In diesen Gebieten ist das Bildungsniveau unzureichend und die Kriminalitätsrate ungleich höher⁽¹²⁾.

2.3.10 Dennoch haben sich die Bildungsmerkmale der in Ernährungsarmut lebenden Bevölkerung zwischen 2000 und 2002 geändert. Der Anteil der Kinder zwischen 5 und 15 Jahren, die keine Schule besuchen, ging von 14,3 % auf 11,9 % zurück. In der Altersgruppe der 12- bis 15-Jährigen sank der Anteil der arbeitenden Kinder im Bezugszeitraum von 18,6 % auf 6,6 %. Die Analphabetenrate und der Anteil der über 15-Jährigen ohne Hauptschulabschluss nahmen gleichfalls ab. Obwohl diese Entwicklungen zu begrüßen sind, ist der Qualitätsstand des Bildungs- und des Gesundheitswesens unangemessen und deshalb auch nicht geeignet, einen annehmbaren sozialen Zusammenhalt zu erreichen.

2.3.11 Was die Beschäftigung angeht, lag die Arbeitslosenquote in Mexiko im Jahr 2004 bei 3,1 %, während sie in der EU-15 im gleichen Zeitraum 8,2 % und in den USA 5,6 % betrug⁽¹³⁾. In Übereinstimmung mit dem vor kurzem eingerichteten *Observatorio Laboral* (Beobachtungsstelle für den Arbeitsmarkt)⁽¹⁴⁾ hat die Zahl der Fachkräfte im letzten Jahrzehnt

in praktisch allen Wissensbereichen zugenommen. Bezeichnenderweise konzentrieren sich 56 % der beschäftigten Fachkräfte auf die drei Wissensbereiche „Wirtschaft und Verwaltung“, „Bildung“ und „Sozialwissenschaften“, wobei die Zahl der Beschäftigten im ersten Bereich in den letzten vier Jahren besonders stark gestiegen ist.

2.3.12 Zudem ist festzustellen, dass die Mehrheit der Frauen Zugang zum Arbeitsmarkt hat. Obwohl 52 % der höheren Bildungsabschlüsse auf Frauen entfallen, haben jedoch nur 40 % dieser Frauen einen Arbeitsplatz.

2.3.13 80 % der mexikanischen Arbeitnehmer sind Lohn- bzw. Gehaltsempfänger⁽¹⁵⁾, d.h., sie haben einen Arbeitsvertrag und beziehen Lohn oder Gehalt. Während die höchsten Gehälter in den Bereichen mit den niedrigsten Beschäftigungsquoten (Ingenieurwesen, Naturwissenschaften, Mathematik und Biowissenschaften) zu verzeichnen sind, weist das Bildungswesen umgekehrt die höchste Beschäftigungsquote und die niedrigsten Gehälter auf.

2.3.14 Bei der sozialen Entwicklung und der Förderung der Zivilgesellschaft über Netzwerke und Zusammenschlüsse im institutionellen Gefüge Mexikos sind Fortschritte zu verzeichnen. Hier stechen das Gesetz über den Zugang zu öffentlichen Informationen (*Ley de acceso a la información pública*), das Gesetz über die soziale Entwicklung (*Ley de Desarrollo social*) und das Gesetz über die Förderung von Organisationen der Zivilgesellschaft (*Ley de fomento de las Organizaciones de la Sociedad Civil*) hervor.

3. Entwicklung und Bewertung des Globalen Abkommens EU/Mexiko

3.1 Hintergrund⁽¹⁶⁾

3.1.1 Das seit 1. Oktober 2000 geltende Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen der EU und Mexiko („Globales Abkommen“) umfasst auch das Freihandelsabkommen zwischen den beiden Seiten und Aspekte des politischen Dialogs und der Zusammenarbeit. Das Globale Abkommen beruht auf einem 1991 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Mexiko geschlossenen Abkommen. 1995 unterzeichneten die EU und Mexiko in Paris eine Gemeinsame Erklärung, in der sie die politischen, wirtschaftlichen und handelsbezogenen Ziele für ein neues Abkommen festlegten. Die diesbezüglichen Verhandlungen, die im Oktober 1996 begannen und im Juli 1997 endeten, führten zu dem sog. Globalen Abkommen und dem sog. Interimsabkommen, die am 8. Dezember 1997 in Brüssel unterzeichnet wurden.

3.1.2 Die wichtigsten Aspekte des Globalen Abkommens sind die Institutionalisierung des politischen Dialogs, die Stärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen durch die bilaterale, präferenzielle, progressive und wechselseitige Liberalisierung des Handels gemäß den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) sowie die Ausweitung der gegenwärtig ca. 30 Kooperationsbereiche. Durch das Abkommen wurde schließlich auch ein Gemischter Rat zur Überwachung der Umsetzung des Abkommens geschaffen.

⁽¹⁰⁾ Bulletin der Vereinten Nationen Nr. 03/042 vom 17. Juni 2003 zur Lage der Grundrechte und Freiheiten der indigenen Bevölkerung in Mexiko.

⁽¹¹⁾ Policy brief der OECD, Oktober 2002. *Territorial reviews: México City* (Regionalberichte: Mexiko-Stadt).

⁽¹²⁾ Studie der Weltbank zur Armut in Mexiko (2004) „*La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*“.

⁽¹³⁾ OECD-Beschäftigungsausblick - Ausgabe 2005.

⁽¹⁴⁾ Das *Observatorio Laboral* ist das von der mexikanischen Regierung eingeführte Instrument zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage. Es wurde am 2. März 2005 vom mexikanischen Präsidenten in der *Residencia Oficial de Los Pinos* im Beisein einer Delegation des EWSA eröffnet.

⁽¹⁵⁾ Quelle: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. México D.F., 8. März 2004.

⁽¹⁶⁾ „Relaciones UE-México“ („Beziehungen EU/Mexiko“), Ständige Vertretung Spaniens bei der EU.

3.1.3 Das Interimsabkommen⁽¹⁷⁾ ermöglichte beiden Seiten bis zur Ratifizierung des Globalen Abkommens eine rasche Anwendung der Bestimmungen betreffend den Handel und die Begleitmaßnahmen. Es trat am 1. Juli 1998 in Kraft.

3.1.4 Im Rahmen der Sitzung des Gemischten Rates im November 2004 beschlossen die EU und Mexiko die Umsetzung der Revisionsklauseln in den Kapiteln des Abkommens „Landwirtschaft“, „Dienstleistungen“ und „Investitionen“. Sie vereinbarten deshalb, Anfang 2005 parallele Verhandlungen bezüglich dieser Sektoren aufzunehmen und diese möglichst noch im selben Jahr abzuschließen.

3.2 Bewertung

Das nun schon über fünf Jahre wirksame **Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen der EU und Mexiko** (Globales Abkommen) ist nach Auffassung des EWSA ein Instrument mit großem Potenzial, das aufgrund seiner grundlegenden Struktur in drei Säulen (politischer Dialog, Handelsentwicklung und Zusammenarbeit) für beide Seiten Vorteile bietet. Nach Ansicht des EWSA kann hinsichtlich der Handels- und Investitionsentwicklung wie auch der Intensivierung des institutionellen Dialogs eine insgesamt positive Bilanz gezogen werden. Allerdings ist der EWSA der Meinung, dass die Möglichkeiten der Umsetzung des Globalen Abkommens noch nicht ausgeschöpft worden sind. In diesem Zusammenhang liefert diese Stellungnahme einige Denkanstöße.

3.2.1 Politische Aspekte

3.2.1.1 Auf politischer Ebene vereinbarten Mexiko und die EU in der vierten Sitzung des Gemischten Rates EU/Mexiko im November 2004 in Mexiko-Stadt eine Intensivierung des bilateralen politischen Dialogs und bekräftigten ihr Engagement für die Stärkung des Multilateralismus. Darüber hinaus tauschten sie Meinungen über den Internationalen Strafgerichtshof aus, dessen Förderung sie übereinstimmend als notwendig bezeichneten.

3.2.1.2 Neben den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU und Mexikos sowie den Sitzungen der verschiedenen Räte und Ausschüsse, in denen Experten spezielle Themen erörtern, hat das Globale Abkommen zur Schaffung neuer und neuartiger dauerhafter Kommunikationskanäle beigetragen, die einen Dialog auf hohem Niveau über Themen von beiderseitigem Interesse ermöglichen. Im Rahmen des Abkommens hat auch eine Annäherung zwischen den politischen Vertretern stattgefunden. Auch die Beziehungen zwischen den zivilgesellschaftlichen Organisationen beider Seiten sind enger geworden, vornehmlich im Zuge des vom EWSA veranstalteten Dritten Treffens der Zivilgesellschaft der EU, Lateinamerikas und der Karibik, das im April 2004 in Mexiko stattfand.

⁽¹⁷⁾ Rahmenabkommen zur Festlegung der Regeln für die Handelsverhandlungen, das eine Art beschleunigtes Verfahren (fast track) darstellte und es ermöglichte, die Handelsverhandlungen im Rahmen des im Globalen Abkommen vorgesehenen „Gemischten Rates“ aufzunehmen.

3.2.1.3 Gleichwohl ist der EWSA der Auffassung, dass die Qualität der Abkommen durch die Aufnahme von Bestimmungen über die Zusammenarbeit und den institutionalisierten Dialog sowie durch die Einbindung sämtlicher betroffener Sektoren in den Entscheidungsprozess verbessert werden muss. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA die Schlussfolgerungen des Gemischten Rates. Darin wurde auf die Möglichkeit hingewiesen, den Dialog mit der Zivilgesellschaft zu institutionalisieren, und empfohlen, eine Methodik sowie den am besten geeigneten Rahmen für diese Institutionalisierung festzulegen⁽¹⁸⁾.

3.2.1.4 Auf Vorschlag der EU wurde eine sogenannte „Demokratie-Klausel“ in das Abkommen aufgenommen, der zufolge die Achtung der demokratischen Prinzipien und der grundlegenden Menschenrechte — wie sie in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung festgeschrieben sind — die Politik beider Seiten auf nationaler sowie auf internationaler Ebene leiten soll und ein wesentliches Element des Abkommens ist. Diese Klausel weckte bei der Zivilgesellschaft große Hoffnungen, da sie als Fortschritt im Hinblick auf die Zielsetzung betrachtet wurde, den Handel in den Dienst der nachhaltigen Entwicklung zu stellen und zu einem Instrument zur Gewährleistung der Menschenrechte, einschließlich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte zu machen. Allerdings wird nicht näher auf die wirtschaftlichen und sozialen Rechte verwiesen.

3.2.2 Wirtschaftliche Aspekte

3.2.2.1 Fünf Jahre nach der Unterzeichnung des Abkommens bewerten beide Seiten die Ergebnisse im Allgemeinen positiv, wobei sie die deutliche Zunahme des Handels⁽¹⁹⁾ und der Investitionen zwischen Mexiko und der EU besonders herausstellen.

3.2.2.2 Das Abkommen hat es der EU auch ermöglicht, unter den gleichen Bedingungen am Markt teilzunehmen wie die Länder, mit denen Mexiko Freihandelsabkommen geschlossen hat. Es gewährleistet damit den europäischen Unternehmen einen Zugang, der dem vergleichbar ist, den die USA durch das Nordamerikanische Freihandelsabkommen erhielten (diese Situation wird als *NAFTA parity* bezeichnet). Mexiko profitiert seinerseits von dem hohen Potenzial europäischer Investitionen, dem Technologietransfer und dem großen europäischen Markt.

3.2.2.3 Allerdings lassen sich die Ergebnisse noch wesentlich verbessern. Auch wenn der Handel der EU mit Mexiko seit Inkrafttreten des Abkommens zugenommen hat, bedeutet dies keinen größeren prozentualen Anteil am Gesamtvolumen. Gleichzeitig wächst das Defizit der mexikanischen Handelsbilanz kontinuierlich. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass sich dieses Defizit in erster Linie auf den Import von Produktions- und Investitionsgütern bezieht, die sowohl für die Modernisierung der Produktionsanlagen in Mexiko als auch für die Herstellung von für den Export in die USA bestimmten Endprodukten mit größerem Mehrwert durch in Mexiko niedergelassene europäische Unternehmen erforderlich sind.

⁽¹⁸⁾ Ziffer 15 der Schlussfolgerungen des Gemischten Rates EU-Mexiko, der am 26. Mai 2005 in Luxemburg stattfand.

⁽¹⁹⁾ Im Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten des den Handel betreffenden Teils des Abkommens im Jahr 2000 und Juni 2004 ist der Gesamthandel zwischen der EU und Mexiko um 31 % gestiegen, was etwa 111 Mrd. US-Dollar entspricht. „Europa en México, 2004“ („Europa in Mexiko, 2004“). Delegation der EU in Mexiko, 2004.

3.2.2.4 Die Gesamtinvestitionen der EU in Mexiko im Zeitraum zwischen Januar 1994 und Juni 2004 beliefen sich auf 33,6566 Mrd. Dollar⁽²⁰⁾. Das entspricht 24,3 % aller in diesem Zeitraum in Mexiko getätigten ausländischen Direktinvestitionen (ADI). Zwischen 1999 und 2004 flossen insgesamt 78,06 Mrd. US-Dollar in Form von ADI nach Mexiko, von denen 19,791 Mrd. aus der EU stammten. Entsprechend dem Anteil der Mitgliedstaaten der EU an den ADI-Strömen zwischen Januar 1994 und Juni 2004 ergibt sich folgende Rangliste: Spanien (8,3 %), Niederlande (8,2 %), Großbritannien (3,7 %) und Deutschland (2,6 %). Die Entwicklung der Investitionstätigkeit der Europäischen Union macht die strategische Bedeutung Mexikos für die EU deutlich. Mexiko und die Europäische Union müssen die durch das Abkommen eröffneten Möglichkeiten nutzen, diejenigen Bereiche zu vertiefen und zu erweitern, die sich auf die für die EU grundlegenden Dienstleistungen sowie auf Investitionen beziehen.

3.2.2.5 Der EWSA hebt u.a. folgende wirtschaftliche Folgen hervor:

- Die Investitionen der EU müssen diversifiziert werden (insbesondere im Bereich wissenschaftliche und technologische Entwicklung), da sie sich bisher auf einige wenige Produktionsbereiche und Regionen in Mexiko konzentrieren.
- Der Export von Produkten aus Mexiko hat zugenommen. Die Produktpalette ist aber weiterhin sehr eingeschränkt, weshalb mexikanische Unternehmen Nischen für neue Produkte finden und Märkte in weiteren EU-Mitgliedstaaten erschließen müssen.
- Die Zunahme des Handels und der Investitionen hat zwar im Allgemeinen positive Auswirkungen auf die Wirtschaft, doch sind die erhofften Effekte zugunsten der sozialen Entwicklung und der Bekämpfung der Armut ausgeblieben.
- Vor allem mexikanische und europäische Großunternehmen machen sich das Abkommen zunutze, während die KMU nicht alle durch das Abkommen eröffneten Möglichkeiten ausschöpfen.
- Der Rechtsrahmen des Abkommens reicht nicht aus, um Anreize für größere Investitionen zu schaffen, wozu vor allem mehr Rechtssicherheit nötig ist.
- Das Abkommen an sich ist kein starres Korsett für die Handelsbeziehungen. Deshalb muss geprüft werden, wie es im Rahmen der Revisionsklauseln verbessert und aktualisiert werden kann.

3.2.3 Aspekte der Zusammenarbeit

3.2.3.1 Die Zusammenarbeit zwischen Mexiko und der EU umfasst vier Elemente: erstens die bilaterale Zusammenarbeit auf Regierungsebene; zweitens die Regionalprogramme der Europäischen Kommission für ganz Lateinamerika (AL-Invest, URBAN, ALFA, @lis, Eurosocal usw.), an denen auch Mexiko teilnimmt; drittens die Zusammenarbeit bei bestimmten Themen wie „Menschenrechte“, „Umweltschutz“ oder „NRO“; viertens die Möglichkeit für Mexiko, an weiteren Programmen wie dem Sechsten Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung teilzunehmen.

⁽²⁰⁾ Alle Angaben zu den ADI stammen aus der Broschüre „Europa en México, 2004“ („Europa in Mexiko, 2004“), Delegation der EU in Mexiko, 2004.

3.2.3.2 Auf dem Gebiet der bilateralen Zusammenarbeit besteht ein solider rechtlicher Rahmen, der durch das Kapitel des Abkommens über Zusammenarbeit sowie das MoU über die mehrjährigen Leitlinien zur Verwirklichung der Zusammenarbeit EU/Mexiko 2002-2006 gebildet wird. In diesem Rahmen haben beide Seiten vereinbart, die Zusammenarbeit auf folgende Bereiche auszurichten: soziale Entwicklung und Verringerung der Ungleichheiten, Stärkung des Rechtsstaats, wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit. Für den Programmplanungszeitraum 2002-2006, der im Wege der Kofinanzierung bestritten wird, hat die EU Mittel in Höhe von 52,6 Millionen EUR bereitgestellt. Ein vergleichbarer Betrag wird von den mexikanischen Institutionen aufgebracht, die von der Durchführung der Projekte profitieren. Zu den unterzeichneten Abkommen gehört außerdem das Finanzierungsrahmenabkommen, das als Basisdokument für die Formulierung spezifischer Projekte der Zusammenarbeit zwischen Mexiko und der Europäischen Union dient.

3.2.3.3 Ferner wurde die Verhandlung und Annahme zusätzlicher Instrumente zur Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen Mexiko und der Europäischen Union angeregt. So ist im Februar 2004 das sektorspezifische Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit unterzeichnet worden. Parallel dazu werden die Kontakte zu den sektorspezifischen Abkommen im Bereich des Hochschulwesens und der Umwelt fortgeführt.

3.2.3.4 Das *Programa Integral de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas* (Umfassendes Programm zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen — PIAPYME) wird derzeit durchgeführt und zielt u.a. auf folgende Aspekte ab: Ausbau der technischen Kapazitäten zur Förderung der Produktivität der KMU, Unterstützung des Technologietransfers sowie von Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, um gemeinsame Investitionen und die Bildung strategischer Allianzen zwischen mexikanischen und europäischen KMU zu fördern, sowie die Modernisierung und Internationalisierung der KMU. Das Abkommen über die Finanzierung des Programms zur Vereinfachung des Globalen Abkommens ist auf spezifische Bereiche ausgerichtet wie z.B. Zollwesen, technische Standards, Gesundheits- und Pflanzenschutzvorschriften, Verbraucherschutz und geistiges Eigentum.

3.2.3.5 Zudem werden derzeit hinsichtlich der Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte Projekte zu den Themen „Umsetzung der Empfehlungen aus der Bewertung der Menschenrechtslage in Mexiko“ und „Förderung und Schutz der Menschenrechte der indigenen Völker in Mexiko“ durchgeführt.

3.2.3.6 In Bezug auf die Durchführung und Verwaltung der Zusammenarbeit haben einige mexikanische Regierungsinstitutionen den EWSA auf die Komplexität der Gemeinschaftsverfahren für die Abwicklung der Zusammenarbeit hingewiesen. Mit Blick auf die künftige Zusammenarbeit scheinen Mexiko und die EU die Auffassung zu teilen, dass eine Vertiefung ihrer Beziehungen wichtig ist. Dies sollte mittels eines neuen Ansatzes für die Zusammenarbeit geschehen sowie durch die Ermittlung und Festlegung zusätzlicher Modalitäten wie sektoraler Dialoge und durch die trilaterale Zusammenarbeit zwischen Mexiko, der EU und Drittländern, insbesondere in Zentralamerika. Was die künftigen Felder der Zusammenarbeit angeht, die für den Zeitraum 2007-2013 festgelegt werden müssen, ist der EWSA der Ansicht, dass die derzeitige Unterstützung für die KMU ausgebaut werden muss und u.a. die Bereiche sozialer Zusammenhalt, Bildung und Umwelt gestärkt werden sollten.

3.2.4 Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Beziehungen zu Mexiko

3.2.4.1 In den Wirtschaftsbeziehungen zwischen Mexiko und der EU ist mit einigen der zehn neuen Mitgliedstaaten ein besonders schwunghafter Handel zu verzeichnen. Außergewöhnlich ist die Handelsentwicklung etwa im Falle der Tschechischen Republik, Ungarns und der Slowakischen Republik. Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass mittlere und kleinere Volkswirtschaften deutlich mehr profitieren als große Volkswirtschaften. Der Handelsaustausch zwischen Mexiko und den neuen Mitgliedstaaten steht jedoch noch am Anfang.

3.2.4.2 Was Mexiko anbelangt, sind durch die Erweiterung die mit dem Globalen Abkommen eingeführten privilegierten Handelsbeziehungen auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt worden. Der Zugang zu einer Freihandelszone mit über 550⁽²¹⁾ Millionen Verbrauchern (Bevölkerung der EU und Mexikos zusammengenommen⁽²²⁾) sollte daher sowohl für die mexikanischen Unternehmen als auch für die Unternehmen der neuen Mitgliedstaaten spürbare Auswirkungen zeitigen. Mit der Erweiterung sind die neuen Mitgliedstaaten auch in die gemeinschaftliche Handelspolitik eingebunden worden, und durch die Anwendung der gemeinsamen Handelsvorschriften, eines einheitlichen Zolltarifs und einheitlicher bürokratischer Verfahren ist auch die Tätigkeit von Unternehmen aus Drittländern wie Mexiko in den neuen Mitgliedstaaten erleichtert worden.

3.2.4.3 Sowohl Mexiko als auch die neuen Mitgliedstaaten betonen, dass ihre jeweiligen Märkte Chancen für die Unternehmen der jeweils anderen Seite eröffnen, und zwar vor allem für die Verarbeitungsindustrie in den neuen Mitgliedstaaten und den Agrarsektor in Mexiko. Außerdem wird das Wirtschaftswachstum, das sich in den neuen Mitgliedstaaten abzeichnet, die Nachfrage zusätzlich stark ankurbeln. Dies verschafft den mexikanischen Exporteuren einen relativen Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren lateinamerikanischen und asiatischen Konkurrenten, die sich noch nicht auf ein Präferenzabkommen mit der EU stützen können.

4. Das Globale Abkommen EU-Mexiko und das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA)

4.1 Die geografische Nähe Mexikos zu einem der größten Märkte der Welt — den USA — erklärt in großem Maße die starke Verzahnung der mexikanischen Wirtschaft mit der US-amerikanischen. Den USA war daran gelegen, wettbewerbsfähiger zu sein als ihre größten Rivalen, d.h. Japan und die EU. Mexiko verfolgte seinerseits das Ziel, sich einen Platz im Weltwirtschaftsgefüge zu sichern. So lenkte Mexiko seine Beziehungen zu den Vereinigten Staaten mit dem Abschluss des NAFTA-Abkommens in neue Bahnen, das sich für Nordamerika und ganz allgemein für große und kleine Unternehmen als sehr vorteilhaft erwies. Ausgelöst durch die Verwirklichung der deutschen Einheit begann die Europäische Union derweil, sich nach Osten hin zu öffnen.

4.2 Seit Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens am 1. Januar 1994 hat der trilaterale Handel ein Volumen von mehr als 623 Mrd. Dollar erreicht, also mehr als doppelt so viel wie vor Abschluss des NAFTA-Abkommens. Zwischen 1994 und 2003 sind die ausländischen Direktinvestitionen (ADI) in den drei

NAFTA-Ländern um mehr als 1,7 Billionen Dollar gestiegen. Zusammen mit dem NAFTA-Abkommen traten auch das Nordamerikanische Abkommen über die Umweltzusammenarbeit (North American Agreement on Environment Cooperation — NAAEC) und das Nordamerikanische Abkommen über Arbeitszusammenarbeit (North American Agreement on Labor Cooperation — NAALC) in Kraft⁽²³⁾.

4.3 Ohne die NAFTA wäre nach Angaben der Weltbank⁽²⁴⁾ das Exportvolumen Mexikos niedriger gewesen und hätte das Volumen der ausländischen Investitionen unter dem derzeitigen Niveau gelegen. Nordamerika ist der Hauptinvestor in Mexiko (gefolgt von der Europäischen Union). Im Zeitraum zwischen 1999 und 2004 entfielen die Investitionen aus Nordamerika im Wesentlichen auf die verarbeitende Industrie (43,7 % des Gesamtvolumens) und auf den Dienstleistungssektor (38,4 % des Gesamtvolumens). In anderen Bereichen jedoch sind die Auswirkungen der NAFTA umstritten, insbesondere in den Bereichen Arbeitslosigkeit, Einwanderung, Pro-Kopf-Einkommen und Landwirtschaft. Seit Inkrafttreten der NAFTA hat die umfangreiche Investitionstätigkeit in Mexiko nicht die erwartete Wirkung im Hinblick auf eine Angleichung zwischen Mexiko und seinen nordamerikanischen Partnern gebracht⁽²⁵⁾.

4.4 Die NAFTA-Staaten wirken derzeit darauf hin, die wirtschaftliche Integration Nordamerikas zu vertiefen, und suchen nach zusätzlichen Instrumenten zur Verbesserung des Handels, der Investitionen und der Wettbewerbsfähigkeit. Im NAFTA-Abkommen bleiben jedoch grundsätzliche Fragen ausgespart, so zum Beispiel die Einwanderung und die Freizügigkeit, in denen sich die USA darauf beschränken, eine begrenzte Zahl von Visa für Fachkräfte anzubieten. So stieg nach der Liberalisierung des Handels die Zahl illegaler mexikanischer Einwanderer in den USA von 2 Mio. im Jahr 1990 auf 4,8 Mio. im Jahr 2000⁽²⁶⁾, was zu verstärkten Problemen an den Grenzen geführt hat. 2004 hatten zirka 10 Mio. in Mexiko geborene Personen ihren Wohnsitz in den USA. Rechnet man die US-Amerikaner mexikanischen Ursprungs hinzu, beläuft sich die Zahl auf 26,6 Mio., d.h., 9 % der amerikanischen Bevölkerung. Besonders deutlich schlägt sich die Migration in den Geldsendungen nach Mexiko nieder, die sich im Jahr 2004 auf einen Gesamtbetrag von über 13 Mrd. US-Dollar beliefen⁽²⁷⁾.

4.5 Der Hauptunterschied zwischen dem NAFTA-Abkommen und dem Globalen Abkommen EU/Mexiko besteht darin, dass Letzteres über die rein handelstechnischen Aspekte hinausgeht, da es nicht nur die EU zu Mexikos zweitgrößten Handelspartner gemacht hat (und das bei einer ausgewogeneren und gerechteren Handelsbilanz), sondern auch grundsätzliche Fragen der Zusammenarbeit und politischen Konzertierung mit einbezieht, die im NAFTA-Abkommen unberücksichtigt bleiben. So sind im Rahmen der NAFTA keinerlei Mechanismen für die Beteiligung der Zivilgesellschaft am Beschlussfassungsprozess vorgesehen.

⁽²³⁾ Gemeinsame Erklärung der Freihandelskommission des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens, 16. Juli 2004.

⁽²⁴⁾ Quellen: „Informe sobre México“ del Área de Estudios de Caja Madrid („Bericht über Mexiko“ des Bereichs „Studien“ der Sparkasse Madrid), Mai 2002. Die Weltbank, „Las lecciones del TLCAN para los países de América Latina y el Caribe: Un resumen de hallazgos de investigación“ (Lehren aus der NAFTA für die Länder Lateinamerikas und der Karibik: eine Zusammenfassung der Forschungsergebnisse), D. Lederman, W.F. Maloney and L. Servén. 2003.

⁽²⁵⁾ Quelle: Weltbank, World Development Indicators Online.

⁽²⁶⁾ John Audley, ebenda, S. 49.

⁽²⁷⁾ Quelle: Pressemitteilung der mexikanischen Regierungsbehörden vom 17.12.2004 (Comunicado de prensa 71/04 de la Secretaría de Gobernación de México).

⁽²¹⁾ Einschließlich Bulgariens und Rumäniens.

⁽²²⁾ 2003 zählte Mexiko 102 Mio. Einwohner (OECD Fact Book 2005).

4.6 Der Handelsbilanz lässt sich entnehmen, dass das Handelsvolumen zwischen der EU und Mexiko innerhalb von fünf Jahren erheblich zugenommen hat, allerdings nach bisherigem Zahlenstand ⁽²⁸⁾ noch kein Gegengewicht zu den mexikanischen Handelsbeziehungen mit den USA, dem nach wie vor wichtigsten Handelspartner Mexikos, darstellt. Im Jahr 2003 gingen 90 % der mexikanischen Ausfuhren in NAFTA-Länder ⁽²⁹⁾ und nur 3,4 % in die EU. Die mexikanischen Einfuhren stammten zu 64,2 % aus den USA und nur zu 10,4 % aus der EU.

5. Institutionalisation des Dialogs mit der organisierten Zivilgesellschaft

5.1 Mit dem Globalen Abkommen wird der politische Dialog festgeschrieben, der alle bilateralen und internationalen Fragen von beiderseitigem Interesse auf allen Ebenen umfasst. In dieser Hinsicht wurde die Einsetzung eines „Gemischten Rates“ (Artikel 45) vorgesehen, der die Durchführung des Abkommens überwacht und bei der Erfüllung seiner Aufgaben von einem „Gemischten Ausschuss“ (Artikel 48) unterstützt wird. Außerdem ist in dem Globalen Abkommen festgelegt, dass der Gemischte Rat **die Einsetzung weiterer Organe beschließen kann, die ihn bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen** (Artikel 49).

5.2 Wenn die Interessen der gesellschaftlichen Sektoren beider Seiten in die Durchführung des Globalen Abkommens einbezogen werden sollen, muss die Beteiligung der mexikanischen und der europäischen Zivilgesellschaft unbedingt gefördert werden. Das gesamte Spektrum der Organisationen der Zivilgesellschaft muss besser vertreten sein: Landwirte, Verbraucher, Frauen, Umwelt-, Menschenrechts- und Berufsverbände sowie KMU.

5.3 Die Titel VI und VII des Globalen Abkommens, die die oben angeführten Artikel enthalten, bieten eine Rechtsgrundlage für die Einrichtung eines Gemischten Beratenden Ausschusses EU/Mexiko. Erstens wird in Artikel 36 explizit anerkannt, dass die Zivilgesellschaft in den Prozess der regionalen Integration einbezogen werden muss. Zweitens sind in Artikel 39 die Bereiche festgelegt, auf die sich die Zusammenarbeit konzentrieren soll, wobei der erste Bereich die Stärkung der Zivilgesellschaft ist. Schließlich ist der Gemischte Rat gemäß Artikel 49 berechtigt, beratende Ausschüsse oder Organismen jeglicher Art einzusetzen, die er zur Ausgestaltung der Bestimmungen des Abkommens für erforderlich erachten sollte. Zudem erlaubt die Evolutivklausel (Artikel 43) die Ausweitung der Bereiche der Zusammenarbeit. Damit besteht die reale Möglichkeit, ein gemeinsames Gremium EU/Mexiko einzurichten, das die Gelegenheit bieten würde, im Rahmen der verschiedenen Aspekte des Abkommens mitzuwirken. Nach Ansicht des EWSA und in Übereinstimmung mit den erlangten Erfahrungen ⁽³⁰⁾ wäre die Bezeichnung für dieses Gremium „Gemeinsamer Beratender Ausschuss (GBA) EU/Mexiko“.

⁽²⁸⁾ Quelle: Vereinigung mexikanischer Importeure und Exporteure (ANIERM) nach Zahlen des mexikanischen Wirtschaftsministeriums.

⁽²⁹⁾ Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass von diesen 90 % 10 % auf Erdöl und 50 % auf in Maquiladoras gefertigte Produkte entfallen.

⁽³⁰⁾ In Artikel 10 des Assoziationsabkommens EG/Chile (am 1. März 2005 in Kraft getreten; ABl. L 352 vom 30.12.2002) „wird ein Gemischter Beratender Ausschuss mit der Aufgabe eingesetzt, den Assoziationsrat bei der Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Organisationen der Zivilgesellschaft in der Europäischen Union und in Chile zu unterstützen“.

5.4 Nach Ansicht des EWSA würde es die Bildung und Arbeit eines solchen Gremiums erleichtern, wenn es in Mexiko **ein mit dem EWSA vergleichbares Organ mit entsprechender Legitimität, Repräsentativität und Unabhängigkeit** gäbe, in dem die drei traditionellen Gruppen (Arbeitgeber, Arbeitnehmer und verschiedene Interessen) angemessen vertreten sein müssten. Dessen ungeachtet blieben die auf parlamentarischer Ebene unternommenen Versuche zur Errichtung eines mexikanischen WSR bislang ohne Erfolg, obschon ein Gesetzentwurf zur Schaffung eines Wirtschafts- und Sozialrates als öffentliches Organ mit Sitz in Mexiko-Stadt vorgelegt wurde ⁽³¹⁾. Ferner besteht zwischen den Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Organisationen des dritten Sektors keinerlei Konsens über die Bildung eines solchen Gremiums. Bei der Festlegung der Aufgaben eines solchen Gremiums usw. gibt es zudem keine klare Unterscheidung zwischen den Instrumenten des sozialen Dialogs (Konsultation, Konzertierung und Verhandlung) und der Konsultation der Zivilgesellschaft.

5.5 Der Dialog der Regierung mit Teilen der Zivilgesellschaft findet in dem sog. *Consejo para el diálogo con los sectores productivos* (CDSP — Rat für den Dialog mit den produktiven Sektoren) ⁽³²⁾ statt, in dem die Gewerkschaften, die Arbeitgeber sowie die zentralen und regionalen Regierungsbehörden vertreten sind. Dieser Dialog weist jedoch eher die Züge eines sozialen als eines zivilen Dialogs auf, und der dritte Sektor wird nur unvollständig und unzulänglich durch Wissenschaftler und Landwirte vertreten. Andererseits steht die Regierung auch im Dialog mit anderen Plattformen, zu denen sich verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen (Gewerkschaften, Kammern von Kleinunternehmen, NRO) zusammengeschlossen haben, insbesondere im Zusammenhang mit den von Mexiko unterzeichneten Handelsabkommen.

5.6 Die Regierung und die mexikanischen Arbeitgeber plädieren für den CDSP als Gesprächspartner des EWSA. Die Regierung sieht dies allerdings nur als einen ersten Schritt, bis geprüft ist, wie die Organisationen des dritten Sektors mit einbezogen werden könnten. Die Gewerkschaften ihrerseits beteiligen sich aktiv und erkennen zumeist den CDSP an, vertreten jedoch in der Frage, ob er das Pendant zum EWSA sein soll, keinen einheitlichen Standpunkt. Die zur zivilgesellschaftlichen Plattform gehörenden Organisationen treten für die Gründung eines WSR als neuer Einrichtung ein.

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

6.1 Obwohl die in Mexiko vor sich gehenden Veränderungen positiv aufgenommen werden, stehen unzweifelhaft nach wie vor zahlreiche Reformen aus. So ist es u.a. erforderlich, den Rechtsstaat zu stärken und somit Freiheit und Rechtssicherheit zu gewährleisten, die in der Justiz bestehenden Probleme anzugehen, das Vermögen angemessener zu verteilen, den Sozialschutz zu verbessern, für den Zugang zu einem hochwertigen Bildungs- und Gesundheitswesen zu sorgen und den heimischen Markt u.a. über KMU wachsen zu lassen. Dabei muss der soziale Zusammenhalt den Dreh- und Angelpunkt aller vorzunehmenden Verbesserungen darstellen, damit Mexiko als ein entwickeltes Land mit allen Garantien angesehen werden kann.

⁽³¹⁾ Artikel 1 des Gesetzentwurfs.

⁽³²⁾ Näheres dazu auf der Website: http://www.stps.gob.mx/consejo_dialogo/cpdsp/frameset.htm.

6.2 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Möglichkeiten des Globalen Abkommens in allen seinen Bereichen nicht hinlänglich ausgeschöpft sind. So sollten nach Meinung des EWSA neue Impulse von dem Abkommen ausgehen, um Zölle zu senken, technische Handelshemmnisse zu beseitigen und weitere Sektoren für den Handel mit Dienstleistungen und für Investitionen zu öffnen. Auf beiden Seiten müssen Unternehmensgründungen gefördert, die institutionellen Beziehungen erleichtert, ein für die Unternehmertätigkeit günstiges Klima geschaffen und Diskussionsforen gefördert werden. Die bilaterale Zusammenarbeit im Rahmen auswärtiger Maßnahmen von gemeinsamem Interesse — insbesondere im restlichen Lateinamerika und in den USA — muss gestärkt werden. Die sozial- und beschäftigungspolitischen Aspekte (Bildung, Gleichstellung, Beschäftigung usw.) des Abkommens müssen über Kooperationsvorhaben weiter ausgebaut werden.

6.3 Nach Ansicht des EWSA sollte im Hinblick auf die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in diese Aufgaben ein Gemeinsamer Beratender Ausschuss (GBA) EU/Mexiko eingerichtet werden. Desgleichen spricht sich der Ausschuss mit Nachdruck für die Schaffung einer mit dem EWSA vergleichbaren Einrichtung in Mexiko aus und fordert die mexikanischen Vertreter auf, ihre Bemühungen in diese Richtung fortzusetzen.

6.4 Aus Sicht des EWSA sollte der GBA EU/Mexiko hauptsächlich ein beratendes Organ des Gemischten Rates für die Mitwirkung bei der Entwicklung, Begleitung und Umsetzung des Globalen Abkommens sein. Seine Aufgaben sollte darin bestehen, auf Ersuchen des Gemischten Ausschusses oder des Gemischten Rates zu den entsprechenden Fragen Stellung zu nehmen. Möglich wären auch auf eigene Initiative erarbeitete Stellungnahmen oder Empfehlungen zu Fragen, die das Abkommen betreffen. Darüber hinaus wäre er damit betraut, regelmäßig über die Entwicklung des Abkommens Bericht zu erstatten und mit Hilfe und finanzieller Unterstützung des Gemischten Ausschusses die Treffen des Forums der Zivilgesellschaft EU/Mexiko zu organisieren. Der GBA sollte sich ebenso regelmäßig mit dem Gemischten parlamentarischen Ausschuss Europäische Union-Mexiko zu Sitzungen in noch festzulegender Form treffen, um die Durchführung des Abkommens besser zu verfolgen.

6.5 Der EWSA hält es für zweckmäßig, die bislang nur sporadischen Kontakte zur mexikanischen Zivilgesellschaft zu einer Regelmäßigkeit werden zu lassen, um die Möglichkeiten für einen GBA EU/Mexiko auszuloten. Deshalb bittet er die Akteure der mexikanischen Zivilgesellschaft, aus ihren drei Gruppen (Arbeitgeber, Arbeitnehmer und dritter Sektor) einvernehmlich jeweils drei Gesprächspartner zu benennen. Der EWSA seinerseits wird drei Vertreter aus jeder seiner drei Gruppen als Partner benennen. Gedacht ist an die Bildung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe, deren Arbeitsverlauf zeigen wird, wohin der Weg führt.

6.6 Die Aufgabe dieser gemeinsamen Arbeitsgruppe EWSA/Vertreter der mexikanischen Zivilgesellschaft soll darin bestehen, einen Vorschlag für die Einrichtung, Zusammensetzung, Aufgaben und Geschäftsordnung eines GBA EU/Mexiko zu erarbeiten. Dies könnte im Laufe des Jahres 2006 erfolgen, und der Vorschlag könnte dem Gemischten Rat 2007 vorgelegt werden.

6.7 Zudem wäre der EWSA im Rahmen der bilateralen Beziehungen außerhalb des Abkommens bereit, die Bildung eines vergleichbaren nationalen Gremiums in Mexiko nach Kräften zu unterstützen, sofern es in der mexikanischen Gesellschaft diesbezüglich einen Konsens gibt. Dadurch könnten die Beziehungen zwischen den verschiedenen Organisationen der europäischen und mexikanischen Zivilgesellschaft weiter entwickelt und ein engeres Verhältnis zwischen Europa und Mexiko gefördert werden.

6.8 Nach Ansicht des EWSA sollte dieses Gremium die Vielfaltigkeit der mexikanischen Zivilgesellschaft widerspiegeln und sich daher aus den vorgenannten drei Sektoren zusammensetzen. Wie der EWSA, müsste es den Kriterien an Repräsentativität, Unabhängigkeit und Legitimität genügen. Wesentliche Voraussetzungen für die Bildung eines solchen Gremiums sind nach der Erfahrung des Ausschusses der Wille zum Konsens zwischen den verschiedenen beteiligten Sektoren der Zivilgesellschaft und die Festlegung der Repräsentativitätskriterien für die Organisationen, die darin vertreten sein sollen.

Brüssel, den 15. Februar 2006

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